

# LA CIENCIA POLÍTICA EN EL PERÚ DE HOY



Aldo Panfichi | coordinador

Mariana Alvarado  
Rolando Ames  
Milagros Campos  
Piero Corvetto  
Farid Kahhat  
Jarís Mujica  
Mariana Olcese  
Aldo Panfichi  
Enrique Patriau

DEPARTAMENTO DE  
CIENCIAS SOCIALES



**CISEPA**  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS,  
ECONOMICAS, POLITICAS Y ANTROPOLÓGICAS

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ





# **LA CIENCIA POLÍTICA EN EL PERÚ DE HOY**



# LA CIENCIA POLÍTICA EN EL PERÚ DE HOY

Aldo Panfichi | coordinador

Mariana Alvarado

Rolando Ames

Milagros Campos

Piero Corvetto

Farid Kahhat

Jaris Mujica

Mariana Olcese

Aldo Panfichi

Enrique Patriau

DEPARTAMENTO DE  
**CIENCIAS SOCIALES**



**CISEPA**  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS,  
ECONOMICAS, POLITICAS Y ANTROPOLOGICAS

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

Primera edición: setiembre de 2009  
Tiraje: 500 ejemplares

De esta edición:

© Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009  
Departamento de Ciencias Sociales  
Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA)

Avenida Universitaria N.º 1801, Lima 32 - Perú  
Teléfono: (51 1) 626-2000, anexo 4350  
Telefax: (51 1) 626-2815  
E-mail: [cisepa@pucp.edu.pe](mailto:cisepa@pucp.edu.pe)  
Dirección URL: <http://www.pucp.edu.pe/cisepa/>

Dirección editorial: María Isabel Merino

Diseño de carátula: Déborah Saravia Denegri  
Corrección de estilo: Rocío Reátegui  
Producción editorial e imprenta: Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Psje. María Auxiliadora 156, Breña / Telf. 332-3229

*El presente libro se publica gracias a la colaboración de la Cooperación Interuniversitaria de Universidades Francófonas (CIUF) de Bélgica*

*Derechos reservados. Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.*

*Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de los editores.*

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º: 2009-11671  
ISBN: 978-9972-9031-7-5

Impreso en el Perú - Printed in Peru

## CONTENIDO

Presentación	9
Introducción ROLANDO AMES COBIÁN	11
El régimen político y el desarrollo de la Ciencia Política en el Perú (1964-2008) ALDO PANFICHI Y MARIANA ALVARADO	19
Disciplina partidaria en el Congreso peruano MILAGROS CAMPOS	89
Redes de corrupción en los alrededores del Palacio de Justicia: de los falsificadores a los abogados informales JARIS MUJICA	133
¿Ver para creer? Efectos de la propaganda televisiva en el voto: elecciones presidenciales 2006 ENRIQUE PATRIAU	161
¿Aliados o rivales? Relación entre el gobierno y el partido. Análisis de caso de la primera mitad del mandato constitucional del presidente Alejandro Toledo Manrique PIERO CORVETTO	199
Las operaciones de paz de la Organización de las Naciones Unidas: su naturaleza y consecuencias FARID KAHHAT Y MARIANA OLCESE	263
De los autores	295





## PRESENTACIÓN

La política es una dimensión constitutiva de la vida en sociedad y naturalmente ha ido adoptando diferentes formas en cada cultura y en los diferentes momentos del devenir histórico social. La “Ciencia Política”, como disciplina que la estudia, es relativamente nueva y tiene una inmensa vitalidad para aportar a la comprensión de las relaciones entre el Estado y la sociedad en la dinámica de las gestiones gubernamentales y en el papel de la esfera económica y social de los juegos de poder.

El libro que ahora presentamos La ciencia política en el Perú de hoy da cuenta de los esfuerzos que se vienen haciendo desde nuestra casa de estudios por hacer que esta disciplina crezca y se desarrolle en nuestro país. La coordinación de este trabajo ha estado a cargo del doctor Aldo Panfichi, profesor principal y actual Jefe del Departamento de Ciencias Sociales, quien asumió eficientemente la coordinación de la Maestría en Ciencia Política y formó parte del equipo de investigadores que promovió esta iniciativa.

El Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CISEPA-PUCP) cumple así su misión de promover y difundir la investigación académica en el ámbito de las ciencias sociales.

Lima, setiembre 2009

Augusto Castro  
Director  
CISEPA-PUCP



## INTRODUCCIÓN

*La Ciencia Política en el Perú de hoy*, publicación cuya coordinación ha estado a cargo de Aldo Panfichi, sociólogo y profesor en las especialidades de Sociología y Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú, nos presenta un conjunto de seis trabajos en los que sus autores son mayoritariamente jóvenes estudiosos de este nuevo campo académico y profesional en el Perú y, en este caso, en la Universidad Católica. El primero, describe la trayectoria de la Ciencia Política en la PUCP e indaga en torno a las relaciones entre el tipo de régimen político y el desarrollo de esta disciplina. Los Cuatro siguientes trabajos se basan en las tesis presentadas para graduarse en la Maestría en Ciencia Política, maestría cuya coordinación estuvo bajo la responsabilidad del propio profesor Panfichi entre el 2005 y el 2008. El sexto texto ha sido elaborado por Farid Kahhat y Mariana Olcese, quien fuera alumna de la primera promoción que egresó de esta nueva especialidad de la Facultad de Ciencias Sociales que se inició en el 2005 y culminó en el 2008, y cuya tesis fue la primera en presentarse. Los profesores Aldo Panfichi y Farid Kahhat son coautores con sus estudiantes de dos de los artículos que se incluyen en esta selección.

Me es muy grato escribir esta introducción porque veo en este libro el instrumento más adecuado para contestar a la pregunta que se nos formula hoy con tanta frecuencia: ¿qué estudia la ciencia política? O más escépticamente, ¿para qué nos puede servir en el Perú, donde la política es de tan baja calidad y está muy desprestigiada? Quizá nada mejor que invitar a quienes plantean con real interés esas preguntas pertinentes a que al menos revisen esta páginas. Creo que se animarán a leerlas, y se darán cuenta de que objetivar por qué nuestra política funciona como lo hace requiere de un conocimiento especializado que tiene ya instrumentos desarrollados en el mundo. Su uso para aplicarlos y desarrollarlos con creatividad en el Perú nos ofrece la prueba de cómo la política se vuelve más comprensible y sus problemas abiertos a soluciones más específicas, si superamos la forma de conocimiento espontánea siempre cargada de imprecisiones y sentimientos, que además no persigue el rigor y la objetividad posibles.

El libro es además una suerte de fotografía viva que nos muestra lo que empiezan a producir *hoy* las nuevas generaciones de expertos que se están formando en la maestría y la licenciatura de nuestra universidad. La selección hecha por Panfichi ha puesto la atención en trabajos muy recientes que tienen la marca natural de ser productos aún iniciales en el itinerario de sus autores. Sin embargo, su consistencia los hace particularmente interesantes, y permite tener una idea concreta de lo que esta disciplina aportará en pocos años a la autoconciencia del país, de la opinión pública interesada en lo que pasa en el funcionamiento de las relaciones de poder y las instituciones del gobierno. La falta de conocimiento de lo que pasa con y dentro de nuestras instituciones públicas y del gobierno se ha prolongado hasta hoy, y tiene que ver con ese carácter «empírico», no organizado sistemáticamente de nuestro Estado, diagnóstico que hiciera el maestro Jorge Basadre y que sigue vigente después de seis décadas de su formulación.

*La Ciencia Política en el Perú de hoy* se inicia con un artículo de Aldo Panfichi y Mariana Alvarado. Se trata de una propuesta de interpretación de los vínculos entre el cambio de los regímenes políticos en el Perú en los últimos cuarenta años y los climas propicios o no para la existencia y el desarrollo de la ciencia política en la Universidad Católica. Luego viene un estudio del comportamiento de las bancadas políticas en el Congreso entre el 2006 y el 2007, realizado por Milagros Campos; un análisis cultural y político de la corrupción en el Poder Judicial de Jaris Mujica; un trabajo sobre el papel de la televisión en la propaganda política de Enrique Patriau; la revisión de las relaciones —de aliados o rivales— entre el gobierno de Alejandro Toledo y su partido Perú Posible. Y, finalmente, un estudio de las misiones de paz y el rol de las Fuerzas Armadas y de oficiales peruanos que han participado en varias de ellas, realizado por Mariana Olcese en colaboración con el profesor Farid Kahhat.

De esta manera, el lector se encontrará, en el contexto del análisis histórico de Panfichi y Alvarado, con trabajos sobre el parlamento, los partidos y la televisión, tres instituciones claves en el funcionamiento de la política contemporánea. Podrá ver cómo la corrupción se instala dentro de la dinámica cotidiana de un poder del Estado y qué pasa con los cambios en las misiones de las Fuerzas Armadas, en un mundo marcado a la vez por las crisis de países y Estados pero donde la búsqueda de la paz se redefine en nuevos términos, ingresa al interior de los Estados pero puede volver a ser responsabilidad de otros Estados mejor organizados. Si bien en los artículos la dimensión de la comparación no es aún un objetivo explícito, la voluntad de rigor en los datos y en la conceptualización muestra lo que significa —como dijimos— el análisis de la ciencia política y su capacidad para la comparación. Esta publicación también incluye artículos propios de los campos de las relaciones internacionales, la comunicación política y las formas de funcionamiento de las instituciones estatales que aplican las políticas públicas; es decir, las áreas de subespecialidad, tanto en nuestros niveles de posgrado, que desde este año incluyen el doctorado dentro de la recién creada Escuela de Gobierno, como en el nivel profesional de la licenciatura. Dejo para el final un comentario sobre las prometedoras luces que estos trabajos arrojan sobre el funcionamiento de las instituciones políticas, y paso a una presentación breve de los temas de los artículos.

Aldo Panfichi y Mariana Alvarado exploran la relación entre el desarrollo de la disciplina de la ciencia política —específicamente en la Universidad Católica— y el régimen político del país. «La hipótesis principal es que los cambios de régimen han tenido un fuerte, aunque variable impacto en el desarrollo de la Ciencia Política. Fuerte, porque han marcado el carácter (cuando no la existencia) de la disciplina en los años subsiguientes y; variable, porque la naturaleza de este impacto (positivo o negativo) depende del sentido del cambio de régimen». Según los autores, no se trata de una relación causal, sino que ciertos regímenes democráticos tenderían a crear mejores condiciones para la práctica de la disciplina. Esta hipótesis es el resultado del análisis de tres períodos: 1964-1971, cuando por primera vez se crea la carrera y se la cierra pronto; 1998, cuando se abre la maestría, a finales del gobierno de Alberto Fujimori; y 2001-2005, cuando la maestría empieza su período de auge y se aprueba la creación de la licenciatura, otra vez, casi cuarenta años después.

Panfichi y Alvarado realizan análisis y reflexiones interesantes para pensar la relación entre la práctica de la política y la posibilidad para analizarla con libertad y formar profesionales para ello. Sostienen, por ejemplo, que cuando surge el régimen autoritario de Velasco, en la Universidad Católica no desapareció el análisis de la política sino que cambió la perspectiva y fue desde la sociología política que se siguieron los procesos sociales que estaban redefiniendo las instituciones. No habría habido condiciones suficientes para un ejercicio profesional aplicado y fue un tiempo más para la reflexión teórica y el análisis más social de ese vasto proceso de cambios. Ahora estamos en un tiempo en que el país demanda saber cómo tener buen gobierno y cómo ejercerlo en concreto con cuadros capaces para ello y con marcos institucionales más definidos, por ello este sería un tiempo propicio para la ciencia política.

El artículo trata con propiedad de no caer en conexiones simples, pero sí mostrar los condicionamientos mutuos que se seguirán analizando. Desde mi punto de vista, valoro además la importancia de esta combinación del análisis sociológico y el de la ciencia política, más aún en países como el Perú, donde muchas instituciones del Estado y el gobierno tienen aún los pies puestos sobre un suelo socialmente movedizo y poco conocido.

Milagros Campos presenta, por su parte, un estudio empírico típico hoy en ciencia política, pero extraño fuera de las fronteras de las ciencias sociales: el estudio del comportamiento de las bancadas parlamentarias en el Congreso peruano y la utilidad de recurrir a diversos índices estadísticos para lograr precisión en esos análisis. La autora realiza su estudio durante tres legislaturas, año y medio de vida parlamentaria entre el 2006 y el 2007, a través de 68 votaciones. En un caso se trata de afinar un índice para medir no solo las votaciones afirmativas o negativas, sino también las abstenciones y las ausencias y observar de ese modo el accionar de las bancadas y su coherencia, o consistencia programática y su disciplina, o capacidad para votar de acuerdo con la posición partidaria.

En otro caso, recurre a un índice distinto que permite mostrar los acuerdos entre el grupo parlamentario del partido del gobierno y los demás grupos, con los cuales debe aliarse en las votaciones ya que no tiene mayoría propia. La aplicación de esta clase de recursos

coloca la observación parlamentaria a un nivel que permite plantear hipótesis y alcanzar comprobaciones de un nivel muy superior al puramente impresionístico.

En el primer caso, se concluye que los grupos parlamentarios formados por partidos políticos más organizados son más disciplinados; que los grupos con militantes de un mismo partido presentan mayor disciplina que los que tienen invitados y; finalmente, que los partidos con mayor antigüedad presentan mayor disciplina que los más nuevos. Una cuarta hipótesis no se comprobó luego del análisis empírico. El lector encontrará interesante constatar los resultados concretos en el texto.

La relevancia del trabajo queda bien explicada en palabras de la propia autora: todo lo anterior ha «pretendido dejar en claro tres ideas: que las democracias requieren de un sistema de partidos institucionalizado para favorecer la gobernabilidad democrática; que los partidos políticos en tal contexto facilitan la elaboración e implementación de políticas públicas; y que los grupos parlamentarios como nexo entre partidos y Congreso organizan el trabajo parlamentario».

Jaris Mujica presenta parte del material de su tesis de maestría en el que analiza la corrupción en el Poder Judicial. Encuentro muy útil la inclusión de este texto en esta selección, pues su análisis es cultural y político, lo cual guarda correspondencia con la formación y los títulos de su joven autor. Los hechos que estudia son las redes de corrupción que comunican al usuario que llega a ese poder con la institucionalidad interna. En los hechos centrales de este fenómeno, lo más propio es precisamente entender, nos dice Mujica, cómo lo formal y lo informal, lo corrupto y lo institucional, se imbrican de tal manera en una sola cadena de comportamientos, que a veces es difícil diferenciarlos.

El estudio muestra, por ejemplo, cómo operan los tramitadores al recibir a los ciudadanos que llegan para hacer un trámite en los espacios externos al edificio del Poder Judicial en el centro de la vieja Lima, y cómo los guían en ese vericuetto. Los tramitadores compiten con cualquier funcionario en la precisión de la información institucional y en la asesoría sobre cómo acelerarla a través de recursos de corrupción, a veces tan habituales que incluso el ciudadano más pulcro está tentado de aceptarlos. En determinadas circunstancias, la corrupción menuda es como una herramienta que se le ofrece para que el sistema funcione y, según Mujica, no siempre está ligada a hacer ganar a las causas injustas.

Lo complejo es que, naturalmente, la corrupción menuda está ligada también a la falsificación, a la operación de abogados sin títulos y otros recursos que se sabe que existen pero que están muy poco descritos con rigor. Es interesante aprender cómo funcionan estas redes sin ser parte de un sistema jerárquico con un centro que las organice, sino integrándose vía actores de los distintos segmentos de procedimientos, a través de prácticas rutinizadas que no implican conciencia de pertenencia a un solo gran grupo paralelo. Se trataría, más bien, de complicidades sistemáticas y sostenidas a través de vínculos más parecidos a un mercado impersonal.

Enrique Patriau toca un campo de enorme importancia en el análisis político contemporáneo: la relación entre los procesos políticos y electorales y el rol de los medios de comunicación. En este caso, aquel que generalmente se considera el más importante, la televisión.

El texto estudia la relación entre propaganda televisiva y votación, tomando como caso las elecciones presidenciales del 2006 en Lima (Perú). La hipótesis es que no existe una relación directa entre el impacto de la propaganda televisiva y el voto, a pesar de que partidos y candidatos diseñan sus estrategias de comunicación electoral privilegiando la televisión como herramienta de persuasión. Para comprobar la hipótesis, Patriau determinó primero el volumen de propaganda televisiva (*spots*) de los partidos y/o alianzas que superaron la barrera electoral en las elecciones presidenciales del 2006. Ellos fueron el Partido Aprista Peruano, Partido Nacionalista-Unión por el Perú, Unidad Nacional, Alianza por el Futuro, Frente de Centro y Restauración Nacional. Luego, utilizó herramientas de medición de audiencias, bastante finas, las cuales cruzó con la evolución del voto válido de los respectivos candidatos presidenciales.

Patriau señala que «en la campaña por la primera vuelta, Unidad Nacional tuvo el mayor número de emisiones, pese a lo cual fue la agrupación que más respaldo electoral perdió. Por detrás viene el APRA, el partido que más creció. En tercer lugar aparece Unión por el Perú que, con una pauta de *spots* bastante menor a los dos anteriores, pudo incrementar muy ligeramente su respaldo popular», mientras que en la segunda vuelta «aunque Unión por el Perú superó largamente a su rival en el número de anuncios, se mantuvo casi con el mismo nivel de respaldo electoral». Este es, por cierto, solo un ejemplo de los resultados que ha logrado con el trabajo.

Su conclusión principal es que, en términos de propaganda, la efectividad de la televisión, al menos en el caso de las elecciones presidenciales del 2006, queda en duda. La propaganda es una losa más en el complicado mosaico de factores que intervienen en una campaña y su valor no puede ser aislado y sobrevalorarse. Es importante pero no juega sola. El trabajo de Patriau se concentra, como se ve, en el uso de la televisión como recurso publicitario y su universo de trabajo es la ciudad de Lima.

Piero Corvetto trabaja una cuestión de gran importancia práctica, la relación entre el gobierno y el partido del presidente; en este caso, los dos primeros años de la relación entre Alejandro Toledo y Perú Posible. El autor señala cómo los términos de la relación entre el gobierno y su partido inciden en la composición del gabinete, en la relación entre el plan de gobierno y la política del Ejecutivo, y entre la bancada parlamentaria y las decisiones congresales, por una parte, y el jefe de gobierno, líder del partido, por otra.

Presenta una tipología que va de un nivel uno, donde tenemos gobiernos con alta participación del partido del gobierno (presentan un nivel de interrelación que garantiza el apoyo del partido del gobierno y gabinetes hasta con el 75% de miembros del partido) hasta un nivel tres, gobiernos donde el jefe de Estado asume el rol protagónico de gobierno, por encima del partido, goza de autonomía absoluta; los gabinetes suelen estar



compuestos por independientes (quedándose el partido del gobierno con menos del 25% de este). Encuentra, entre otros hallazgos interesantes, que en el período estudiado Perú Posible solo tuvo una cuota de participación del 26% en el gabinete. Además, el Perú Posible que alcanzó la victoria electoral en el 2001 distaba mucho de ese grupo de cabanistas que en 1994 fundó País Posible, el antecedente de Perú Posible. En la lista parlamentaria del 2001, solo figuraban 9 de los 1.230 candidatos de la agrupación original, siete años antes. Se trataba de otro partido, con otros cuadros dirigenciales.

Así, aun en el caso de un caudillismo moderado como el que puede atribuirse al presidente Toledo, se manifiestan, sin embargo, los altos costos de las debilidades institucionales de nuestros partidos. Si la misma persona es el presidente del partido y el presidente de la República, es claro que el segundo rol definirá una relación de subordinación, una vez que el partido esté en el gobierno. Pero eso significará que el contrapeso institucional al del liderazgo individual, que en parte debiera corresponder al propio partido, en el caso peruano, deja de existir.

El trabajo muestra los trances que tiene que afrontar una organización política que pasa de ser partido a ser el partido del gobierno. Se extiende su campo de acción, su responsabilidad, la exigencia de capacidad técnica y entonces las limitaciones en esos recursos se tornan críticas. Otro campo interesante es el estudio de la dimensión del clientelismo, sus rasgos y su forma de funcionamiento en el caso de Perú Posible: que ocurre cuando el partido no tiene la fuerza para dar sistematicidad y organización a sus redes de apoyo.

Mariana Olcese y Farid Kahhat tienen como objeto de su artículo analizar el efecto que la participación en operaciones de paz tiene en las relaciones entre los distintos actores involucrados, especialmente en los destacamentos de Fuerzas Armadas de distintos países que son convocados para este fin. El trabajo nos enseña la importancia que tiene la búsqueda de nuevas experiencias profesionales para las Fuerzas Armadas. En las condiciones del mundo internacional contemporáneo, se trata de poner el uso profesional de la fuerza al servicio de causas que ya no tienen que ver solamente con la seguridad mutua entre los Estados. Aquí, la cooperación internacional es llamada para mantener la paz y seguridad dentro de Estados que han sufrido convulsiones sociales críticas y ayudarlos a salir de esa situación.

Olcese y Kahhat revisan bibliografía sobre el tema y estudian casos de participación de oficiales peruanos en estas misiones. Dan atención especial a lo que ocurrió en Haití, en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), la cual es considerada una operación «integrada», pues el énfasis estuvo puesto en asegurar un entorno seguro y estable para apoyar al gobierno en el desarrollo de procesos políticos democráticos con protección efectiva de los derechos humanos.

Los autores entrevistan a nueve oficiales y suboficiales peruanos que participaron además de en Haití en misiones en Sudán, Costa de Marfil y Liberia. Ellos evalúan favorablemente lo que les significaron esas experiencias. Aspectos como la convivencia con personal militar de otros países, la demostración de su profesionalismo y capacidad, el apoyo a países y poblaciones amenazadas, y la posibilidad de recibir una retribución

económica proveniente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), adicional al sueldo que reciben del Estado peruano, fundamentan su evaluación positiva.

Olcese y Kahhat señalan que sus entrevistados son conscientes de las dificultades propias de estas misiones, por los contextos de violencia reciente o de antagonismo que están en curso y por las condiciones de vida a las que tienen que someterse. Al parecer, es en estas circunstancias donde surgen, sin embargo, las mayores muestras de compañerismo y de colaboración entre los efectivos de las Fuerzas Armadas de distintos países.

Concluyo esta presentación invitando al lector a que se pregunte, al terminar de leer el libro, sobre lo propio y lo útil de aplicar esta perspectiva de análisis de la ciencia política a nuestras instituciones estatales y de gobierno. Por ejemplo, la mirada desde el lado jurídico o de la ley, la más conocida y dominante, ¿puede dar cuenta, por sí misma, del funcionamiento real de estas instituciones y de cómo, por tanto, mejorarlas y reformarlas?

Me parece que los artículos de este libro comienzan a mostrar aspectos muy importantes acerca de cómo las instituciones del gobierno están marcadas por las pautas o hábitos culturales dentro de los que funcionan, o por los llamados poderes fácticos, o por las relaciones de poder propias de las instituciones políticas y de los grupos y liderazgos que compiten por el gobierno; además, de la referencia obligada a la opinión pública cuya intervención electoral, aislada pero decisiva, condiciona obligadamente la toma política de decisiones y destaca la relevancia de la comunicación política.

Es por esta razón que la ciencia política peruana, que está felizmente saliendo ya de la adolescencia, empezando a hacerse institucional y a crecer, nos revela la consistencia de tomar la política, el Estado y el gobierno, y las relaciones internacionales, como objetos propios de un campo académico y profesional en sí mismo. La ciencia política nos remite a un campo fenoménico que existe además como tal en la realidad y que es específico y nos recuerda que él es el único donde se toman decisiones imperativas que a todos nos obligan. Y que se lo hace de acuerdo con leyes, costumbres, o comportamientos extralegales o informales pero muy reales, indispensables de conocer bien. Estudios de ciencia política como estos nos recuerdan al mismo tiempo, por supuesto, que este campo real propio tiene que ver con los sentidos de pertenencia y de totalidad que ligan a la gente con las sociedades que sus Estados dicen representar, y tiene que ver con todos los fenómenos que marcan la vida pública de ellas. Por eso la política no puede estudiar los comportamientos en su campo del mismo modo que se hace en el derecho o en la economía, pero por eso, desde su propio terreno, alienta a la interdisciplinarietà, necesaria para comprender la dinámica de conjunto de un país, de una macrosociedad. Y lo hace desde el campo de las relaciones sociales y de su calidad, dimensión que hoy tiende con frecuencia a subordinarse a juicios tecnocráticos y productivistas, que angostan la mirada sobre lo que está en juego cuando se trata de gobernar democráticamente.

Es una satisfacción percibir que estos objetivos mayores pueden ser invocados hoy en el Perú desde el análisis académico y el ejercicio profesional de la ciencia política. La nueva generación de autores que escriben estos artículos y las promociones que egresan ahora en la Universidad Católica, y también en otras universidades de nuestro país, tienen un

enorme campo de trabajo por delante y estoy seguro de que su aporte será cada vez más conocido y demandado por los más distintos actores e instituciones.

La política del futuro tendrá inevitablemente que lidiar con divergencias y conflictos, porque tanto ellos como los acuerdos son parte constitutiva de la dinámica de la sociedad. Sin embargo, lo mejor de ese futuro dependerá de que nuestras sociedades se conozcan mejor a sí mismas, como totalidades sociales sometidas a un sistema de gobierno propio y puedan así comprender lúcidamente lo que les ocurre. Sobre ese terreno, una mejora en la calidad ética y en la eficacia de la gestión y las políticas públicas serán más accesibles.

Me he permitido esta reflexión final por la calidad y la oportunidad de una publicación como esta y la significación que tiene la juventud de sus autores. Por eso debo concluir felicitándolos a todos y a todas, y a Aldo Panfichi por la iniciativa de realizar esta publicación, por convocar a los autores y autoras, así como por su capacidad de gestión, la cual culmina con la entrega al público de este volumen.

ROLANDO AMES COBIÁN

# El régimen político y el desarrollo de la Ciencia Política en el Perú (1964-2008)

ALDO PANFICHI Y MARIANA ALVARADO

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Este trabajo explora el surgimiento y desarrollo de la Ciencia Política en el Perú, específicamente, en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), a través de su relación con el cambio de régimen político en tres momentos históricos determinados. La investigación que sostiene esta reflexión ha sido posible gracias al apoyo del programa de Cooperación Interuniversitaria de Universidades Francófonas de Bélgica, e incluye la revisión documentaria, el procesamiento de bibliografía secundaria, y entrevistas en profundidad con actores directos de este proceso.

El trabajo consta de seis acápites. El primero presenta el tema de investigación y las hipótesis de las que parte, centrándose en la relación entre el régimen político y el desarrollo de la Ciencia Política como disciplina académica. Los siguientes tres buscan comprobar el cumplimiento de estas hipótesis en la trayectoria de la Ciencia Política en el Perú y, especialmente, en la PUCP. Así, el segundo acápite describe los procesos de creación y cancelación de la especialidad de Ciencia Política que existió en la PUCP entre 1964 y 1971. El tercer acápite se centra en la creación de la Maestría en Ciencia Política de la PUCP en 1998. El cuarto acápite estudia la consolidación de la Ciencia Política tras el restablecimiento de la democracia, tal como se expresa a través del crecimiento de la Maestría en Ciencia Política, la creación de una prometedora licenciatura en la PUCP y la expansión de la oferta a nivel nacional.

---

1 Queremos agradecer al señor César Gutiérrez, responsable del archivo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, quien nos facilitó material fundamental sobre el que se ha basado esta investigación. Queremos reconocer también a nuestros entrevistados, quienes generosamente nos brindaron su tiempo.

El quinto acápite presenta una reflexión sobre la relación entre la Ciencia Política y el régimen político en varios países de América Latina. Con ello, se busca poner en perspectiva la trayectoria de la Ciencia Política en el Perú, sugiriendo que esta sigue patrones similares en los países vecinos, donde también se verificarían nuestras hipótesis. Finalmente, las conclusiones recuperan las propuestas de David Easton, John Gunnell y Michael Stein en su libro *Regime and Discipline: Democracy and The Development of Political Science*<sup>2</sup> y las contrastan con los hallazgos de este trabajo. De este modo, se busca dialogar con el conocimiento existente sobre la materia para llegar a un entendimiento más amplio.

## 1. HIPÓTESIS

Esta investigación busca explorar la compleja relación entre el desarrollo de la disciplina de la Ciencia Política y el régimen político, centrándose en el caso peruano. Para estudiar el desarrollo de esta disciplina nos vamos a basar en la existencia de programas académicos universitarios. No se considerará entonces su presencia en centros de investigación privados, ya que esta no implica un desarrollo sostenido en el tiempo que asegure la reproducción y persistencia necesaria para la consolidación de la Ciencia Política como disciplina académica.

La hipótesis principal es que los cambios de régimen han tenido un fuerte, aunque variable, impacto en el desarrollo de la Ciencia Política. Fuerte, porque han marcado el carácter (cuando no la existencia) de la disciplina en los años subsiguientes y; variable, porque la naturaleza de este impacto (positivo o negativo) depende del sentido del cambio de régimen. De acuerdo con ello, no existiría una relación causal entre ambas variables, sino que ciertos regímenes (democráticos) parecen crear mejores condiciones que otros para la emergencia y consolidación de la disciplina. En el caso peruano, en 1964, en un contexto determinado por la crisis del Estado oligárquico y la existencia de múltiples demandas de democratización, se crea la primera especialidad de Ciencia Política en la PUCP; solo para ser cerrada en 1971 tras el establecimiento del gobierno militar del general Velasco. Habrá que esperar hasta 1998, al inicio del derrumbe del gobierno autoritario de Alberto Fujimori, para que esta disciplina tome un nuevo impulso en la PUCP. Sin embargo, no será hasta después del retorno a la democracia en el 2001 cuando se empiece a consolidar. Esto se hace evidente al considerar el notable incremento del número de alumnos de maestría, la creación de una exitosa licenciatura y la proliferación de programas de Ciencia Política en las distintas universidades de Lima.

La segunda hipótesis indica que el desarrollo de la Ciencia Política como disciplina académica estaría vinculado a impulsos democratizadores<sup>3</sup> presentes tanto en regímenes

---

<sup>2</sup> Es el único libro que hemos encontrado que trata específicamente la relación entre la disciplina de la Ciencia Política y el régimen político.

<sup>3</sup> Como veremos en el caso del Perú, estos impulsos implican, además de un contexto pertinente, la presencia de actores motivados y capaces de impulsar la disciplina.

autoritarios como democráticos. En los primeros, la Ciencia Política se asocia a actores que promueven el paso a la democracia y la crítica al autoritarismo y; en los segundos, contribuye con la profundización y el mejor funcionamiento de la democracia. Sin embargo, hay que tener en cuenta que esta relación puede verse obstaculizada por la acción de regímenes autoritarios represores que impiden (ya sea inicial o permanentemente) el desarrollo de la disciplina. Un contexto caracterizado por demandas democratizadoras parece crear mejores condiciones para la emergencia de la disciplina que un contexto cerrado y autoritario.

Esto nos lleva a nuestra tercera hipótesis, esta señala que la democracia es el régimen político en el cual se presentan las mejores condiciones para el desarrollo de la Ciencia Política. Esta idoneidad nos remite tanto a características institucionales propias de este tipo de régimen como a las circunstancias adecuadas para su funcionamiento. Una de las más relevantes sería la apertura de un espacio político plural que otorgue un lugar a las voces críticas y divergentes. Esto da lugar a la competencia electoral como el mecanismo a través del cual se constituye y renueva la representación y la legitimidad política de los actores, proceso que sigue muy de cerca la Ciencia Política. Otro aspecto fundamental es la existencia de instituciones regladas que requieren funcionarios cualificados, y presentan comportamientos e interacciones susceptibles de ser estudiados. Asimismo, la transición de un régimen autoritario a la democracia implica la construcción de nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad. Un régimen democrático supone la existencia de canales institucionalizados y reconocidos para la recepción y solución de demandas. En ese sentido, favorece la creación de espacios de participación ciudadana, el desarrollo de los partidos y la existencia de una sociedad civil fuerte, capaz de influir y negociar con el sistema político. De este modo, promueve la representación de las necesidades e intereses ciudadanos, generando las condiciones para una mayor gobernabilidad. Todo ello implica el surgimiento de demandas, por parte de los partidos, las instituciones estatales (en los distintos niveles y ámbitos de gobierno) y sus contrapartes en la sociedad civil, de profesionales especializados en el quehacer de la política.

Como resultado de ello, la cuarta hipótesis afirma que a medida que se consolida el régimen, y con él la disciplina de la Ciencia Política, esta tiende hacia una mayor profesionalización como respuesta a exigencias de gobierno cada vez más especializadas y numerosas. De este modo, se pasa de un primer momento, bajo gobiernos autoritarios, en los que la Ciencia Política es más abstracta, teórica y filosófica, a un segundo momento, en democracia, en que se vuelve más empírica, profesional, plural y especializada. Estas exigencias de especialización se vienen presentando en el Perú en los últimos años, y son producto tanto de las reformas económicas y sociales neoliberales como de las reformas institucionales en curso. Sin embargo, los altos niveles de conflictividad podrían estarnos indicando que habría aún espacio y necesidad de un mayor aporte de la Ciencia Política a esta problemática.

De lo anterior se deriva nuestra conclusión fundamental que afirma que la consolidación institucional de la democracia en el Perú ha ayudado a crear mejores condiciones para el desarrollo de la Ciencia Política. Sin embargo, a esta condición estructural debemos añadir la agencia de un núcleo académico de la PUCP comprometido con el área y con

las capacidades académicas e institucionales necesarias para la creación de la disciplina. Ellos promovieron su desarrollo en contextos de cambio de régimen, con el propósito de coadyuvar y participar en la democratización del país. Posteriormente, este núcleo impulsó la profesionalización de la disciplina y su desarrollo en nuevas direcciones. No obstante, pese a la relevancia de los aportes de estos actores, veremos que, en última instancia, el derrotero de la Ciencia Política estuvo marcado por el tipo de régimen que se instaló, definiendo los espacios y temas de la disciplina.

## **2. LA PRIMERA ESPECIALIDAD DE CIENCIA POLÍTICA DE LA PUCP**

### **2.1. Creación de la especialidad de Ciencia Política**

La Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP fue creada en marzo de 1964, como resultado de un proceso de apertura y preocupación de sectores laicos y religiosos al interior de la universidad por las condiciones de pobreza y exclusión en las que vivían la mayoría de los peruanos. Esta difícil situación alimentaba la emergencia de crecientes demandas democratizadoras y desafíos a la legitimidad del sistema político oligárquico, perfilando un delicado contexto de inestabilidad que generaba preocupación entre las élites respecto al futuro del país. Por tanto, se pensaba que la universidad debía formar profesionales en ciencias sociales que pudieran estudiar, diagnosticar, e intervenir con rigor académico proponiendo soluciones a los problemas derivados del «complejo proceso de cambio social»<sup>4</sup> por el que pasaba el Perú. Entre estos profesionales, se consideraban de especial importancia aquellos formados en Ciencia Política, disciplina que «permite la búsqueda de soluciones más fructuosas y ofrece una visión más rica del rol del gobierno».<sup>5</sup>

#### **a) Contexto político social**

En efecto, a inicios de los años sesenta, los datos de pobreza y exclusión eran alarmantes. El 50% de las familias eran consideradas pobres, la tasa de analfabetismo alcanzaba al 37,2% de la población y se estimaba además que el 50% de la tierra cultivable en la sierra estaba concentrada en grandes haciendas. Si a ello añadimos que casi el 20% de los peruanos mayores de 5 años no hablaban castellano, el idioma oficial, y los analfabetos no tenían el derecho de elegir ni ser elegidos, los altos niveles de exclusión se hacen evidentes (Sheahan 1999).

A estos persistentes problemas estructurales se añade en estos años el impacto de grandes procesos de transformación, creando ambas condiciones favorables para la emergencia de nuevos y pujantes actores sociales y políticos. Estos actores, a través de su organización y acción colectiva, desafiaron las bases sociales, políticas y económicas del poder de la oligarquía, demandando la realización de reformas democratizadoras y, en último término, el cambio de régimen.

---

<sup>4</sup> Proyecto de una Facultad de Ciencias Sociales (anexo 2).

<sup>5</sup> Ib.

Entre los principales procesos de transformación es necesario señalar el crecimiento demográfico explosivo que duplicó la población del país en poco más de treinta años, entre 1940 y 1972.<sup>6</sup> Este crecimiento vino acompañado de la redistribución de la población en el territorio nacional, con oleadas migratorias del campo a la ciudad en busca de mejores oportunidades y un mayor acceso a servicios educativos y sanitarios. De acuerdo con ello, Lima duplicó su población en once años, pasando de un millón de habitantes en 1950 a dos millones de habitantes en 1961 (Contreras y Cueto 1999). En este período se dio también el crecimiento sostenido y la diversificación de la industria, resultando en «la expansión de los sectores modernos de la clase trabajadora y del número de los asalariados» (López 1997: 316), quienes pasaron a significar el 49% de la población ocupada (Instituto Nacional de Planificación 1966). Finalmente, otro proceso relevante fue el aumento continuo de la escolaridad y la educación superior.<sup>7</sup>

Entre los nuevos actores sociales, encontramos, entonces, a una militante clase obrera organizada en sindicatos y centrales nacionales, y la consolidación de sectores de clase media urbana y profesional (que incluyen el Ejército y la Iglesia). De hecho, «Entre 1962 y 1968 se registraron 1.248 asociaciones sindicales, casi cuatro veces más que en el período 1946-1962, la mayoría de ellas en la industria y el comercio y casi un tercio en la agricultura» (López 1997: 268). En efecto, en estos años cobra fuerza el sindicalismo y, a medida que el control que mantenía el APRA sobre las masas organizadas se va debilitando (Cotler 2005), empiezan a fortalecerse los sindicatos y federaciones obreras dirigidas por militantes o simpatizantes del partido comunista y diversos grupos socialistas. La clase media profesional, por otro lado, se había expandido vinculada a la acelerada urbanización, al incremento y masificación de la educación superior, la expansión del Estado,<sup>8</sup> y la diversificación económica.

Ambos actores, el sindicalismo obrero y la clase media profesional, demandaron la apertura del sistema de dominación oligárquico hacia sectores tradicionalmente excluidos (principalmente indígenas y campesinos), al tiempo que reivindicaban para sí un papel dirigente en la política. La acción política de estos sectores medios se expresó tanto a través de partidos políticos reformistas como de movimientos guerrilleros de orientación izquierdista. En cuanto a los primeros se trató del Movimiento Social Progresista, Acción Popular, y Democracia Cristiana, fundados en la década del sesenta. Todos estos partidos compartían el estar compuestos por la clase media profesional, el deseo de renovación política, objetivos antioligárquicos y reformistas y, en algunos casos, un acercamiento a la doctrina social de la Iglesia católica. Como mencionamos, además de representar los intereses de los sectores a los que pertenecían, estos partidos aspiraban a

<sup>6</sup> Indicadores demográficos del Instituto Nacional de Estadística e Informática, disponibles en <<http://www.inei.gob.pe/>>.

<sup>7</sup> El número de estudiantes de secundaria se triplicó en tan solo diez años, pasando de 59.871 en 1951 a 184.849 en 1961 (Contreras 1999). En el mismo período, el número de alumnos en educación superior pública se duplicó, pasando de 13.900 a 31.120 (Oliart y Portocarrero 1989)

<sup>8</sup> El empleo público creció más del doble entre 1950 y 1965, pasando de 104.000 a 226.000, respectivamente (Contreras y Cueto 1999).



representar a las emergentes clases populares, cuya presencia activa empezaba a hacerse notar en las calles y plazas de las principales ciudades del país.

En términos generales, las reformas que estos partidos proponían buscaban lograr la «constitución de una sociedad auténticamente nacional y popular» (Cotler 2005: 301), reformando estructuralmente el país para dar paso a una redistribución de «los recursos económicos, sociales y políticos» (Cotler 2005: 303). La fuerza de las demandas y las movilizaciones tuvieron cierto impacto sobre la oligarquía en el gobierno, que buscó apaciguar sus ánimos con «políticas educativas y programas de salud y vivienda» (Contreras y Cueto 1999: 238), que irónicamente contribuyeron a fortalecer las masas urbanas que se oponían más activamente al régimen oligárquico. Se trataba de medidas puntuales que no se correspondían con las demandas reformistas que enarbolaban con creciente impaciencia diversos actores. Demandas que, por otro lado, tenían décadas de ser planteadas. De hecho, se manifestaron ya en los años treinta a través de personajes tan distintos como José Carlos Mariátegui y Víctor Raúl Haya de la Torre. Sin embargo, la recurrencia de dictaduras militares y sus prácticas represivas mantuvieron soterradas estas reivindicaciones hasta los años sesenta, momento en el que las clases medias cobraron fuerza y las propagaron en un contexto de grandes cambios, haciendo imposible a la oligarquía continuar ignorándolas.

Como resultado de todos estos procesos, a inicios de la década del sesenta, las posiciones empiezan a volverse más extremas. Las deserciones del APRA, debido a su alianza con el partido del ex dictador y defensor de los intereses de la oligarquía, Manuel A. Odría, pasan a alimentar las filas de los nuevos partidos y de grupos más radicales. Entre estos últimos tenemos el APRA Rebelde que deviene en el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR),<sup>9</sup> y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), ambos constituidos por jóvenes universitarios que optan por la vía guerrillera bajo el influjo del éxito de la revolución cubana. En 1962 estos jóvenes empiezan a actuar, decepcionados por la pasividad del primer gobierno de Fernando Belaúnde y convencidos de que el cambio no se haría por la vía pacífica. Del mismo modo, las protestas de campesinos y trabajadores se fueron volviendo cada vez más beligerantes y amenazadoras, al mostrar la fuerza de un bloque opositor constituido por la clase media, sectores urbano populares y el campesinado. El descontento social de estos años también se expresa en el número de huelgas realizadas en el país, que progresivamente aumentó desde fines de los cincuenta, alcanzando su punto álgido en 1963, con 422 paralizaciones (Cotler 2005).

## **b) Actores y proceso de creación**

De acuerdo con lo que indica nuestra segunda hipótesis, es en este contexto de creciente oposición al régimen oligárquico y fuertes demandas de apertura y democratización, que se decide impulsar en la PUCP el desarrollo de una Facultad de Ciencias Sociales que incluya una especialidad de Ciencia Política. Los profesores y autoridades de la

<sup>9</sup> Cabe mencionar que una facción del MIR pasará a conformar décadas después el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA).

PUCP que decidieron impulsar el proyecto estaban vinculados a sectores progresistas de la Iglesia católica, y tenían como objetivo favorecer la resolución de los problemas sociales descritos mediante la formación de «una nueva clase de profesionales de los que tiene necesidad el país».<sup>10</sup>

### *El papel de la Iglesia católica*

Según ello, la decisión de crear esta facultad no se puede entender a cabalidad sin tomar en cuenta el papel de la Iglesia católica y del pensamiento social cristiano en estos años. En efecto, desde finales de los cincuenta, en el seno de la Iglesia peruana se fue gestando una apertura a los temas sociales que la convirtió en un importante actor en este complejo escenario. Este proceso contó con el apoyo de varias Iglesias católicas europeas, en especial de Alemania, Holanda, Bélgica, Francia, y Suiza, que promovieron la difusión del pensamiento social cristiano latinoamericano a través de fundaciones de apoyo pastoral y de desarrollo socioeconómico. Asimismo, la Compañía de Jesús apoyó también este proceso de apertura a través de la revista *Mensaje*, editada en Chile (Jaworsky 2007).

Sin embargo, fueron la magnitud de las movilizaciones populares y la constatación de las injusticias sociales y políticas, las que finalmente llevaron a un número importante de sacerdotes, religiosas y laicos a cuestionar el papel tradicional de la Iglesia y considerar la posibilidad de intervenir más allá del ámbito meramente moral. Esto coincide con la llegada al país de religiosos extranjeros que suplieron la escasez de sacerdotes nacionales, y trajeron consigo una experiencia de ciudadanía y un pensamiento social más igualitario.<sup>11</sup> El Concilio Vaticano II, realizado entre 1962 y 1965, proporcionó además respaldo institucional y teológico a los cambios que se venían fraguando.

No es casual, entonces, que la Iglesia adoptara un papel más activo, cuestionando el sistema oligárquico y colocándose «en una posición favorable a las transformaciones sociales y estructurales necesarias para corregir la injusticia social existente». Esta primera señal de cambio se encuentra en la carta pastoral emitida por el Episcopado peruano en enero de 1958, donde también se declara «a favor de la creación de un nuevo orden social justo» (Jo 2005: 56). Siguiendo esta línea, en 1959 el obispo auxiliar de Lima José Dammert organiza<sup>12</sup> la Primera Semana Social del Perú, donde se discuten «las exigencias sociales del catolicismo en Perú» (Jo 2005: 57).

Asimismo, y de acuerdo con los preceptos del Concilio Vaticano II, aumenta la participación de laicos en los trabajos pastorales y se crean diversas agrupaciones católicas, a través de las cuales muchos «líderes laicos recibieron una fuerte influencia de las líneas renovadoras de la Iglesia» (Jo 2005: 112). Entre estos grupos pastorales destaca la Unión

<sup>10</sup> Proyecto de una Facultad de Ciencias Sociales (anexo 2).

<sup>11</sup> A fines de los cincuenta, vienen al Perú más de doscientos sacerdotes y religiosas, cifra que representa más del 50% de la población sacerdotal en 1964 (Fleet y Smith 1997).

<sup>12</sup> En la organización de este evento colabora el grupo de Acción Católica, al que pertenecían varios de los promotores de las Ciencias Sociales en la PUCP, como Felipe MacGregor y César Delgado.

Nacional de Estudiantes Católicos (UNEC), en la que participan alumnos de la PUCP y donde se promueve el desarrollo de estudios sobre la realidad nacional y la política. También se difunden los «cursillos de cristiandad», movimiento religioso de gran aceptación entre la clase media urbana (incluyendo a oficiales de las Fuerzas Armadas). Con todo ello, así como con su apoyo al Movimiento Obrero Católico, la Iglesia peruana buscaba coadyuvar al desarrollo político y social del país.

### *La PUCP y sus profesores*

La creación del Instituto de Estudios Sociales (IES) de la PUCP en 1959 y su posterior conversión en Facultad de Ciencias Sociales coincide claramente con esta línea de apertura de la Iglesia a la problemática social. De hecho, el IES se forma como respuesta «a la inquietud social puesta de manifiesto por numerosos cristianos con ocasión de la primera Semana Social». <sup>13</sup> El instituto, que dirigía el P. Ulpiano López y que tenía como secretario a Manuel Román de Silgado, representa un primer intento de sensibilización de los alumnos hacia los problemas sociales, al tiempo que difundía la doctrina social de la Iglesia. Sin embargo, para varios profesores, <sup>14</sup> la relevancia de los problemas sociales exigía la creación de una facultad que se encargara en un nivel propiamente universitario de «la formación de profesionales especial y cristianamente formados para encarar los problemas sociales del momento». <sup>15</sup>

En este sentido, vale la pena insistir en que al interior de la universidad, la creación de la facultad fue solicitada «con insistencia por diversos elementos». <sup>16</sup> Entre ellos, se encontraba el pleno de profesores del IES, <sup>17</sup> quienes solicitaron «en memorando al Rector el deseo unánime de convertir el Instituto en Facultad» <sup>18</sup> (véase el anexo 1). Estas peticiones fueron asumidas y apoyadas con especial empeño por el flamante rector R. P. Felipe MacGregor, quien las presentó ante el Consejo Superior de la Universidad en enero de 1964. <sup>19</sup> En esa ocasión, se decidió la creación de una comisión para el estudio de esta iniciativa.

Posteriormente, en la sesión del 30 de enero de 1964, se sometió a voto y se aprobó la creación de la Facultad de Ciencias Sociales (véase el anexo 3), tomando en consideración «la urgencia de impartir estudios sociales cristianos». <sup>20</sup> Sin embargo, debido a las reticencias de algunos miembros del Consejo, como Víctor Andrés Belaúnde, quien se opuso «refiriéndose a la dificultad de encontrar profesores idóneos y a los gastos que

<sup>13</sup> Proyecto de una Facultad de Ciencias Sociales (anexo 2).

<sup>14</sup> Entre ellos están Felipe MacGregor, Gustavo Gutiérrez (formado en la Universidad Católica de Lovaina) y el profesor belga Frédéric Debuyst.

<sup>15</sup> Resolución del Consejo Superior de la PUCP que crea la Facultad de Ciencias Sociales (anexo 3).

<sup>16</sup> Ib.

<sup>17</sup> Que incluye a Benjamín Samamé, David Braha, Frederic Debuyst, José Mejía Valera, Aníbal Ísmodes, Vicente Ugarte, Eduardo Calvo, Norman King, Juan Robles, Juan Cruz, Luis Velaochaga, Romano Capasso, Ulpiano López y Manuel Román.

<sup>18</sup> Proyecto de una Facultad de Ciencias Sociales (anexo 2).

<sup>19</sup> Felipe MacGregor fue rector entre 1963 y 1977, y se constituyó en una figura clave en el origen y desarrollo de las ciencias sociales de la PUCP.

<sup>20</sup> Actas de las reuniones del Consejo Superior.

importaría»,<sup>21</sup> se acordó su constitución de manera gradual, a partir del IES. Por su parte, el IES pasó a adoptar una orientación distinta, de intervención en la sociedad a través de la formación no académica y profesional de activistas y trabajadores sociales, tales como dirigentes sindicales, jefes de relaciones industriales y asistentes sociales.

En cuanto a las razones que llevaron a la inclusión de la especialidad de Ciencia Política en esta facultad, destaca la consideración de que existía la «necesidad urgente de preparar una élite política que se responsabilice de la marcha futura del país».<sup>22</sup> Sin embargo, no se pensaba en formar políticos profesionales, sino en un «cuerpo de élite, encargado de la administración del país en los escalones superiores».<sup>23</sup> Expertos de alto nivel, entonces, sensibilizados y capaces de encontrar soluciones a los problemas del país y planificar su desarrollo. El hecho de que no existiera ningún instituto o universidad que impartiera este tipo de formación, no hacía sino subrayar la importancia de esta tarea (véase el anexo 2).

Como resultado de todo lo anterior, nace en marzo de 1964 la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP. Los estudios allí ofrecidos constaban de dos ciclos: un primer año común, y los siguientes tres años de especialidad en Sociología, Ciencia Política y Desarrollo Económico. Al cabo de estos cuatro años, los egresados recibían un título profesional, y de acuerdo con el plan original, tendrían la posibilidad de realizar un año adicional de estudios de doctorado. Posteriormente, en 1967, se creó la especialidad de Antropología.

En un primer momento, la Facultad estuvo dirigida por una Junta Administrativa presidida por el P. Ulpiano López (director del IES), conformada por el profesor belga Frédéric Debuyst, César Delgado Barreto, Hélan Jaworsky y con Manuel Román de Silgado como secretario administrativo. En las primeras reuniones, la flamante Junta Administrativa discutía sobre el peso que debería tener la orientación religiosa y la perspectiva científica en el desarrollo de las ciencias sociales. Frédéric Debuyst, quien se había trasladado desde la Pontificia Universidad Católica de Chile a la PUCP para apoyar la profesionalización de las ciencias sociales, recuerda como cruciales estas primeras deliberaciones (Debuyst 2008).

Al año siguiente, en 1965, fue elegido decano el P. Luis Velaochaga, S. J., y los miembros de la Junta, acompañados por Violeta Sara-Lafosse, Máximo Vega-Centeno, Baldomero Cáceres y el P. Gustavo Gutiérrez, pasaron a formar el equipo inicial de profesores. Respecto a la especialidad de Ciencia Política, ante la falta de expertos en el país, Velaochaga incorpora estratégicamente a la plana docente a jóvenes formados en distintas universidades de Europa y Estados Unidos. Entre ellos tenemos a Hélan Jaworsky, Jorge Capriata, Francisco Guerra-García, Miguel de Althaus y Rolando Ames, quien estudió en la Universidad de Lovaina y asumió el decanato entre 1969 y 1970.

<sup>21</sup> Ib.

<sup>22</sup> Proyecto de una Facultad de Ciencias Sociales (anexo 2).

<sup>23</sup> Ib.

Por otro lado, en 1965 se concretaron algunos programas de cooperación con universidades extranjeras gracias a las gestiones iniciadas por el R. P. MacGregor en la Asamblea de la Federación Internacional de Universidades Católicas que se realizó en Washington (Estados Unidos), en 1963. La mayor beneficiaria en esta ocasión fue la especialidad de Sociología, que logró apoyo de la Universidad de Tilburgo y la Universidad de Nimega. En efecto, la cooperación holandesa fue muy generosa y consistió en el envío de seis de los primeros profesores de Sociología, así como en la donación del actual edificio de la Facultad de Ciencias Sociales. Por su parte, la Universidad Católica de Lovaina colaboró con el área de Ciencia Política mediante la presencia del joven cientista político Philippe Spaey. Durante su estancia de tres años en la PUCP, Spaey realizó una investigación sobre la élite política peruana en la que colaboraron los alumnos de la especialidad, la cual se convirtió posteriormente en su tesis doctoral y fue publicada en Lovaina bajo el título *La élite política peruana: un estudio teórico y empírico*. También se logró un convenio con la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos) para que profesores de la PUCP pudieran tener estadías de estudio e investigación. Viajaron, entre otros, el P. Gustavo Gutiérrez y Hélan Jaworsky.

El plan de estudios de la especialidad de Ciencia Política de 1965 (véase el anexo 4) estaba subdividido en un año común de Ciencia Política General y dos años de especialización, ya sea en la misma Ciencia Política General, Relaciones Internacionales o Administración Pública. Sin embargo, los cursos que constituían estas dos últimas especializaciones no terminaron de definirse con claridad y al año siguiente se abandonó este esquema, optando por una única línea curricular para el área de Ciencia Política (véase el anexo 5). Esto llevó a la redefinición del plan de estudios, dejando de lado cursos de Filosofía, Derecho, Economía y Planificación, que fueron reemplazados por asignaturas más centradas en Sociología, Administración Pública, Teología e Historia. En este cambio se puede ver el modo en que, desde muy temprano, va adquiriendo un mayor énfasis la aproximación sociológica. Esta tendencia aparece con más claridad en el plan de estudios de 1969, donde adopta una mayor coherencia la relación entre Teoría Sociológica, Metodología y Análisis de Procesos Políticos (véase el anexo 6). Al mismo tiempo, el componente específico de Ciencia Política se reduce a cursos vinculados a instituciones políticas y administración pública, más centrados en la gestión y con menor acento en la teoría y el análisis políticos. Al respecto, destacan los cursos de Teoría General de la Administración Pública, Administración Pública y Seminario de Administración Pública Comparada. En cualquier caso, a través de estos cambios se mantiene el interés en las instituciones y el desarrollo del país en un claro intento de responder a las necesidades antes planteadas.

## **2.2. Suspensión de la especialidad de Ciencia Política**

En 1971, apenas siete años después de su creación, la especialidad de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP es suspendida. La adopción de esta decisión es en parte resultado del cambio de régimen ocurrido con la instauración del gobierno revolucionario de las Fuerzas Armadas en 1968. Esta transformación supuso la desaparición de algunas demandas y el desarrollo de otras, mejor satisfechas desde la Sociología.

En ese contexto, la continuidad de una Ciencia Política carente tanto de identidad como de mercado de trabajo se hizo difícil.

### a) Contexto político social

En el transcurso de estos años, tuvo lugar un acontecimiento que emergió también como una respuesta al convulsionado contexto descrito y que lo modificó completamente: el golpe de Estado liderado por el general Juan Velasco Alvarado (1968). El régimen militar al que dio lugar tuvo como objetivo realizar las reformas ansiadas por las clases populares y medias, integrando y desarrollando el país pero evitando, al mismo tiempo, «el desarrollo de un potencial revolucionario» (Cotler 2005: 333). Así, los militares se oponían también al gobierno de la oligarquía y apoyaban la realización de reformas. De hecho, varios de los oficiales golpistas habían participado en los «cursillos de cristiandad» y, por lo demás, las ideas renovadoras de la Iglesia y de los sectores medios profesionales habían llegado a ellos a través de los cursos en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM).<sup>24</sup> Sin embargo, temían el desborde de las fuerzas sociales y la generación de una situación de inestabilidad política. Fue esta postura la que los llevó a intervenir tanto en 1962, con la instalación de una junta militar transitoria que convocó a elecciones tras un año de gobierno, como en 1968.

Los años setenta y ochenta se caracterizaron por una intensa politización social y por diversos intentos políticos de resolver los problemas estructurales de pobreza e inestabilidad de la sociedad peruana. Inicialmente, el nuevo régimen, que compartía muchos de los intereses de la Iglesia y algunos partidos progresistas, mantuvo una estrecha relación con ellos, hasta el punto que parecían apoyar la intervención y las reformas realizadas por el gobierno militar. Sin embargo, después de los primeros años, a medida que las reformas se fueron debilitando y la represión aumentó, le retiraron su apoyo. Así, los ensayos corporativistas del gobierno militar, que buscaban controlar a la sociedad desde el Estado, dieron lugar a una fuerte oposición que se fue intensificando con el paso de los años. Por lo tanto, si bien en los años iniciales del régimen un grupo de profesores y estudiantes de Ciencias Sociales vinculados a Democracia Cristiana deciden apoyar el proceso de reformas trabajando para el gobierno, posteriormente, toman cierta distancia (Ames 2007) y pasan a alimentar cada vez más las filas de los opositores al régimen militar.

### b) Proceso de cierre

Paralelamente, tras los primeros años de reformas, el área de Ciencia Política de la PUCP sufrió un proceso de involución que en último término llevó a su discontinuación por parte del Consejo Ejecutivo en su sesión del 7 abril de 1971. Pese a la falta de consenso existente, se puede afirmar que las consideraciones que llevaron a esta decisión fueron pragmáticas y vinculadas al contexto político de aquellos años, marcado por el cambio de

<sup>24</sup> Fueron profesores en el CAEM los padres Louis Joseph Lebret y Romeo Luna Victoria, S. J., quienes enseñaban la doctrina social de la Iglesia (Jo 2005).

régimen. En efecto, un aspecto de importancia fue el hecho de que los alumnos egresados de la especialidad y que debían orientarse a la administración pública y la planificación de un régimen democrático encontraron problemas a la hora de insertarse en un mercado laboral que se había transformado dramáticamente desde 1968. Bajo el nuevo régimen no solo no se conocía esta profesión, sino que no parecía necesaria, al demandarse más bien seguidores comprometidos con las reformas y sociólogos que promovieran el cambio social y organizaran las fuerzas sociales en un sentido favorable para el gobierno. De acuerdo con ello, para facilitar su ingreso al mercado, a los egresados de Ciencia Política se les otorgó un título en Sociología.

El progresivo cierre del régimen, que se hizo cada vez más represivo y autoritario, puede considerarse un factor determinante en la suspensión del área de Ciencia Política. De hecho, en 1969, momento en que el régimen militar se iniciaba con brillos reformistas, se elabora en la PUCP un plan de crecimiento de Ciencia Política. Este plan consideraba la reforma de la línea curricular y el establecimiento de acuerdos de colaboración con entidades del Estado para definir más claramente el perfil de sus egresados como funcionarios públicos. Así, afirma que «La sección Ciencia Política debe plantearse claramente la opción de orientar todo su currículum hacia la Administración Pública», en vista de que «La formación de personal profesional apto para ingresar a la Administración Pública, ha sido dejada a las Universidades. [...] la Sección Ciencia Política, previa adecuación del Plan de Estudio y refuerzo del personal existente, podría asumir el compromiso de ser la primera y, por el momento, la única entidad universitaria con esa línea de preparación».<sup>25</sup> Sin embargo, como hemos visto, este plan no se llegó a aplicar y, en su lugar, la especialidad de Ciencia Política fue suspendida en 1971, tras iniciarse la radicalización del régimen militar. Así, y tal como indica nuestra primera hipótesis, el cambio de régimen tuvo un fuerte impacto en la Ciencia Política, la cual fue encontrando menos espacio para desarrollarse a medida que el régimen se iba cerrando hasta que, finalmente, desapareció.

Por otro lado, en los estudiantes hubo un cambio desde posiciones vinculadas a Democracia Cristiana hacia posiciones de izquierda que se relacionaban con una lógica más ligada a la Sociología. Se pasó, como consecuencia del cambio de régimen, de un interés en la Ciencia Política, caracterizada por una visión más institucionalista que busca mejorar el funcionamiento del sistema político desde arriba mediante la reforma de las instituciones políticas, a un énfasis en la Sociología, que se concentra en tratar de modificar las configuraciones de poder desde abajo mediante cambios desde el ámbito social.

En términos generales, se puede afirmar que el cambiante contexto político y social de las décadas de los setenta y ochenta alentó las perspectivas desde abajo, propias de la Sociología y la Antropología, y creó condiciones poco favorables para la emergencia de la Ciencia Política. La perspectiva politológica no parecía corresponderse con el tipo de régimen militar ni con las movilizaciones de los años setenta, cobrando fuerza entonces

---

<sup>25</sup> Plan de Expansión y Crecimiento de Ciencia Política, 1969.

la Sociología. Esta nueva posición estaba hegemonizada por interpretaciones reduccionistas donde la política era entendida como un «epifenómeno, un reflejo de las estructuras sociales» (Tuesta 2004: 16), y por tanto se «menospreciaba el estudio de la política como campo autónomo de análisis» (Tanaka 2005: 222).

Como consecuencia, en la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP se consolida una sociología crítica y opositora<sup>26</sup> que alimenta un fuerte movimiento social de resistencia a los intentos de control corporativo del régimen militar. Para algunos intelectuales el propósito de estas luchas sociales, más allá de rechazar los intentos de controlar la sociedad desde el Estado, era radicalizar el proceso reformista con miras al establecimiento de una sociedad socialista, aunque no se tuviera muy claro en qué consistía esto. En la PUCP no desapareció el análisis de la política, sino que cambió la perspectiva a una más propia de la sociología política, centrada en procesos y actores, y menos en las instituciones. La prioridad era hacer un seguimiento detallado de los acontecimientos y construir una teoría que sirviera para la acción política. Dentro de esta línea de análisis orientado a la acción, se organizó en 1976, con apoyo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, un seminario de Análisis de Coyuntura al que asistieron destacados sociólogos políticos como Fernando Henríquez Cardoso, Francisco Bedford, Francisco Delich, René Zavaleta y Sinesio López, entre otros (López 2008).

Por tanto, y de acuerdo con lo que indica nuestra primera hipótesis, el cambio de régimen tuvo un fuerte impacto en el desarrollo de la Ciencia Política, convergiendo con diversos factores que llevaron a su suspensión en la PUCP. En un contexto de autoritarismo, la disciplina no encontró el espacio para desarrollarse profesionalmente, lo cual acentuó las carencias propias de una joven especialidad —debilidad del área, escasez de profesores y falta de diferenciación respecto a la Sociología— y llevó a su desaparición como disciplina académica.

### 3. LA RECONSTRUCCIÓN DE LA CIENCIA POLÍTICA EN LA PUCP

#### 3.1. Creación de la Maestría en Ciencia Política

Más de veinte años después de la suspensión de la licenciatura, el 3 de diciembre de 1997, el Consejo Universitario de la PUCP aprueba por unanimidad la creación de una Maestría en Ciencia Política y su plan de estudios. En un contexto de debilitamiento y creciente oposición al régimen autoritario de Alberto Fujimori, los promotores de esta iniciativa buscan «abrir un espacio público-académico» (Romero 2007) de discusión política que favorezca el desarrollo de una conciencia crítica respecto a la política y, en última instancia, el paso a la democracia. Estas exigencias, que determinan su creación al nivel de maestría, expresan además la preocupación y compromiso de la PUCP y sus

<sup>26</sup> La Sociología en la PUCP se inició en los sesenta con un fuerte apoyo de las universidades holandesas, que privilegiaban una aproximación funcionalista. Sin embargo, con la primera generación de profesores peruanos giró rápidamente hacia el pensamiento crítico.



profesores con la situación política del país.<sup>27</sup> La Maestría en Ciencia Política inicia su funcionamiento en 1998, pero logra consolidarse con la transición democrática y en los siguientes años se va fortaleciendo a la par que el régimen democrático.

### a) Contexto político social

Tras un primer gobierno de Alan García y el APRA (1985-1990) que conjugó la crisis económica, la violencia política y la corrupción generalizada, en las elecciones generales de 1990 es elegido presidente Alberto Fujimori, un candidato «independiente», sin relaciones con la desprestigiada clase política.

Con la elección de Fujimori se implementó un nuevo tipo de relación Estado-sociedad basado en una fuerte concentración del poder en el Ejecutivo, en el debilitamiento de los partidos y formas de organización convencionales y en un manejo clientelista de los recursos públicos. El nuevo presidente alentó el debilitamiento de la representación política partidaria mediante un discurso antipolítico que responsabilizaba a los partidos del caos del país y a través de mecanismos de democracia directa. Estos mecanismos, incorporados en la Constitución de 1993, incluyeron el derecho de los ciudadanos a participar de los asuntos públicos mediante dispositivos como el referéndum, la iniciativa legislativa y la revocatoria de las autoridades. Adicionalmente, en 1994, se aprobó la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano que planteó el derecho de los ciudadanos a intervenir, aun en contra de sus representantes elegidos, en la iniciativa y aprobación de leyes y reformas constitucionales.

Asimismo, el gobierno de Fujimori implementó una reforma económica neoliberal que modificó profundamente la matriz económica, social y política del país. La reforma produjo la reducción de la intervención estatal en la economía mediante un proceso de liberalización, desregulación y privatización. Esto generó una mayor diferenciación entre los trabajadores, la emergencia de nuevas categorías de trabajo y como consecuencia, la desestructuración de las formas tradicionales de organización de intereses y representación política. Estas reformas, acompañadas por la disciplina fiscal y la reforma tributaria, permitieron, además de la recuperación y el crecimiento de la economía,<sup>28</sup> el debilitamiento de los sindicatos<sup>29</sup> y partidos, los cuales perdieron capacidad de presión y negociación.

Simultáneamente, las reformas llevaron también a la aparición de nuevos intereses vinculados a las necesidades materiales desatendidas ante la reducción del gasto social del

<sup>27</sup> La cual se expresa también a través de los diversos comunicados a la opinión pública emitidos por la universidad en estos años.

<sup>28</sup> En efecto, entre 1993 y 1995, las exportaciones crecieron 58,9%; la inflación bajó a 10,2%; la demanda aumentó 6,4%, 4,6% y 11,9% en 1993, 1994, y 1995, respectivamente; y el PBI aumentó en ese mismo período 6,4%, 13,1% y 7,3%.

<sup>29</sup> Según el Ministerio de Trabajo, la tasa de sindicalización descendió del 25% de la fuerza laboral en 1980 al 5,7% en 1997. A este respecto, vale la pena señalar que desde mediados de los ochenta los sindicatos ya mostraban problemas de fortaleza organizativa, consistencia ideológica, y legitimidad de su dirigencia.

Estado. Se crearon entonces nuevos actores colectivos en la forma de organizaciones de supervivencia, de derechos humanos, comités de autodefensa civil, etcétera. Se trata de un conjunto extenso pero fragmentado de actores, que se encuentran en situaciones de necesidad y dependencia de donaciones y transferencias del gobierno. Todo ello los debilitó políticamente, impidiéndoles influir en las decisiones políticas o resistir las políticas gubernamentales.

La política social que diseñó el gobierno de Fujimori respondió también a una orientación clientelista. Con los recursos provenientes de las privatizaciones de las empresas públicas, préstamos y donaciones internacionales, Fujimori orientó su política social a resolver demandas locales de la población más pobre. Se optó por programas sociales focalizados, dependientes del Ministerio de la Presidencia, y sin vínculos con otras dependencias estatales. La mayoría de las obras fueron inauguradas por el propio presidente, quien las capitalizaba políticamente señalando que su gobierno era el primero en ampliar la presencia del Estado hasta lugares tan alejados. De esta manera, Fujimori buscó consolidar su apoyo popular construyendo vínculos de clientela, dominación, e influencia política con líderes locales y ciudadanos no organizados.

La participación de los ciudadanos en este esquema quedó reducida a la aclamación y apoyo al líder a cambio de recursos y obras de infraestructura. Incluso los mecanismos de democracia directa promovidos por la Constitución de 1993 y la Ley de Participación de 1994 fueron poco utilizados por la población que prefería vínculos directos y tradicionales. Más aún, los requisitos para implementar estos mecanismos eran difíciles de cumplir, pudiéndose obtener mejores y más rápidos beneficios mediante relaciones de clientela y sometimiento a la autoridad del presidente Fujimori (Remy 2005). Sin embargo, hay que precisar que este apoyo estuvo condicionado a la recepción de recursos necesarios y no dio lugar a una adhesión política ideológica o permanente.

La desmovilización de la oposición en este período se vio favorecida por la utilización, por parte del gobierno de Fujimori y de los grupos subversivos,<sup>30</sup> de políticas de miedo y amedrentamiento destinadas a dirigentes y activistas sociales. La polarización y sus secuelas de desaparición y asesinato selectivo desalentaron la vida asociativa, la renovación de liderazgos, y el involucramiento de nuevos activistas. Esta política, que facilitó la reproducción del autoritarismo, se expresó en numerosos decretos legislativos y leyes que suspendían garantías constitucionales y les daban amplias atribuciones a los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas sobre la vida de los ciudadanos sospechosos de pertenecer o simpatizar con la subversión. La consecuente militarización de la sociedad y los constantes estados de sitio y de emergencia por todo el territorio nacional reprimían cualquier forma de acción colectiva. Entre el asedio senderista y la política gubernamental, las dirigencias sociales se encontraron, literalmente, en el medio de un sangriento enfrentamiento.

<sup>30</sup> El Partido Comunista Peruano-Sendero Luminoso y, en menor medida el MRTA, venían actuando en el Perú desde inicios de los ochenta, en un intento por reemplazar al Estado. El conflicto interno que desencadenaron duró hasta el 2000 y causó la muerte de casi setenta mil personas.

El impacto combinado de las prácticas clientelistas del gobierno en la política social, los efectos desintegradores del neoliberalismo, y las políticas de miedo —producto del enfrentamiento armado— corroyeron paulatinamente el sistema democrático al tiempo que el gobierno acentuaba su carácter autoritario. No obstante ello, durante sus primeros años de gobierno, Fujimori gozó de alta popularidad gracias a sus éxitos en la lucha contra el terrorismo y su capacidad para estabilizar la economía. Sin embargo, tras su reelección en 1995, la tregua social de la que disfrutaba se vio afectada por los problemas económicos y las evidencias del carácter autoritario y corrupto del régimen.

En cuanto a los problemas económicos, en 1996 la economía entró en una recesión que se agudizó en los siguientes años por el fenómeno El Niño y la crisis financiera internacional. Como consecuencia, hubo un descenso en las exportaciones y los precios de las materias primas, y se incrementó el gasto público para la reconstrucción y para enfrentar los desafíos de la subversión. Por otro lado, aunque continuaron los proyectos locales de mejora, estos no se integraron en un plan de desarrollo de largo plazo, fracasando en el logro de resultados substanciales. De hecho, la pobreza aumentó considerablemente entre 1997 y 2001, pasando del 46,6% al 54,8% (Yamada y Castro 2007); y las redes de clientela del gobierno se debilitaron debido al recorte de los recursos fiscales. Finalmente, a la falta de resultados en el aspecto socioeconómico y la pérdida de legitimidad política se sumaron una serie de actos de corrupción que contribuyeron al descrédito del presidente.

La principal artimaña que afectó el apoyo popular del presidente fue la aprobación en el Congreso de la posibilidad de una tercera reelección presidencial a través de la Ley de Interpretación Auténtica, de agosto de 1996. Los ardides y las maniobras legales y políticas dirigidas a asegurar la candidatura de Fujimori socavaron aún más la división de poderes del Estado y pusieron en evidencia el carácter corrupto y autoritario del régimen. Así, «en el segundo mandato, mientras el nivel de la aprobación presidencial decrecía y la política se volvía cada vez más inestable» (Murakami 2007: 604), las características autoritarias del régimen se fueron intensificando. Adicionalmente, la difusión de las relaciones de Montesinos con un capo de la droga<sup>31</sup> y la detención arbitraria de un general en retiro crítico con la cúpula militar<sup>32</sup> profundizaron el recelo ante el gobierno de Fujimori.

Como consecuencia de todo ello, en 1997 y 1998, se reactivó la oposición política y la desaprobación llegó a superar por primera vez la aprobación presidencial. En este contexto, en mayo de 1997 se aprueba en el Congreso «con el apoyo mayoritario del oficialismo [...] la destitución de los tres miembros del Tribunal Constitucional, que apoyaron la sentencia de inaplicabilidad a Fujimori de la Ley de Interpretación Auténtica» (Murakami 2007: 632). En respuesta a esta medida abiertamente arbitraria tuvo lugar en junio de

<sup>31</sup> En agosto de 1996, Demetrio Chávez, capo de un cártel de droga, afirmó durante su juicio haber sobornado al asesor presidencial.

<sup>32</sup> El general (r) Robles fue detenido en noviembre de 1996 por orden del jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, general Hermosa Ríos.

1997 la primera marcha estudiantil «contra las características autoritarias del gobierno de Fujimori y su tercera postulación a las elecciones presidenciales del año 2000» (Murakami 2007: 503). A partir de este momento, se replicaron en diversas partes del país actos de protesta de distinto tipo por parte de estudiantes, sindicatos, movimientos regionales y demás organizaciones de la sociedad civil.

De acuerdo con lo que indica nuestra segunda hipótesis, la Ciencia Política vuelve a surgir vinculada a impulsos democratizadores en un contexto en el que el régimen autoritario en que había devenido el fujimorismo empezaba a ser desafiado y las posibilidades de una transición aparecían en el horizonte.

### **b) Actores y proceso de creación**

Precisamente en este momento inicial de lo que se considera «el derrumbe del gobierno de Fujimori» (Murakami 2007: 427) se desarrolla la iniciativa de formar una Maestría en Ciencia Política desde la PUCP, bajo el liderazgo de la profesora Catalina Romero, jefe del Departamento de Ciencias Sociales.

En términos generales, la iniciativa se basa en la constatación de la existencia de un espacio político cerrado, con un régimen autoritario, acompañado de un extendido sentimiento de desprestigio y desconfianza en los partidos, y una falta de interés de muchos ciudadanos por el régimen democrático.<sup>33</sup> En un contexto como el descrito, se considera necesaria la apertura de un espacio de formación y discusión académica sobre la democracia y la política peruana. Así, se señala que «La Universidad tiene una responsabilidad social y política con las actuales generaciones y con el país, en un momento en el que la despolitización y la falta de responsabilidad política se generalizan y también en un momento en el que la crisis de las instituciones políticas obliga a una seriedad y a una creatividad muy grandes para salir adelante».<sup>34</sup>

Las autoridades de la PUCP comprenden muy bien la importancia de este proyecto, que recibió un fuerte apoyo institucional. En ese momento, el rector era el doctor Salomón Lerner Febres, filósofo de formación que, al igual que varios de los participantes<sup>35</sup> en la Licenciatura en Ciencia Política en los sesenta, había estudiado en la Universidad Católica de Lovaina. Bajo su liderazgo, la universidad se encontraba firmemente comprometida con la lucha por la democracia. Asimismo, el R. P. MacGregor seguía insistiendo en la necesidad de reabrir o crear un programa académico en Ciencia Política desde la Asociación Peruana de Estudios para la Paz (APEP). Con ello, el R. P. MacGregor culminaba su papel promotor crucial en el desarrollo de las ciencias sociales y política en el Perú desde mediados del siglo XX.

<sup>33</sup> La experiencia de Catalina Romero en la Escuela de Líderes del Instituto Bartolomé de las Casas (fundado por G. Gutiérrez) le permite corroborar la difusión de estos sentimientos antipolíticos. Sin embargo, vale resaltar que las movilizaciones mencionadas indican ya un cambio.

<sup>34</sup> Proyecto de creación de la Maestría en Ciencia Política de la PUCP (anexo 7).

<sup>35</sup> Es el caso de Hélan Jaworsky, Rolando Ames y Gustavo Gutiérrez.

Catalina Romero, con el apoyo de Sinesio López, elabora la propuesta curricular inicial de la maestría, caracterizada por su interdisciplinariedad y su vocación por crear un espacio de formación y discusión política sólida sobre la democracia. La opción tomada era coherente con el momento crítico que vivía el régimen fujimorista, y con la posibilidad de vislumbrar una transición hacia la democracia.

Los primeros estudiantes trabajaban en organizaciones no gubernamentales (ONG) y en el Estado, y tenían una formación de pregrado en disciplinas distintas a la Ciencia Política. El énfasis por lo tanto no estaba puesto en la especialización, sino en ofrecer una buena formación general para el estudio y comprensión de la política. Este énfasis correspondía mejor con un programa de maestría que con uno de licenciatura, donde el joven estudiante requiere habilidades especializadas y certezas sobre su ingreso al mercado laboral.

Para elaborar la propuesta curricular se revisaron los programas de maestría existentes en varios países de la región, buscando el perfil adecuado tanto a las necesidades del país como a la disponibilidad de profesores en el medio local. Al igual que en los años sesenta, la falta de politólogos abonó a favor de la interdisciplinariedad. Por este motivo, se buscó la participación en el diseño inicial de César Landa,<sup>36</sup> coordinador de la Maestría en Derecho Constitucional<sup>37</sup> y Pepi Patrón, coordinadora de la Maestría en Filosofía,<sup>38</sup> quienes compartieron la convicción de la necesidad de una Maestría en Ciencia Política teórica e interdisciplinaria.

El proyecto de maestría inicial estaba formado por cursos de las siguientes áreas: Teoría Política, Análisis Político Comparado, Instituciones Políticas y Reforma del Estado, Cultura Política y Opinión Pública, y Gestión. Esta propuesta fue presentada para su revisión a académicos de la talla de Daniel Levine (Universidad de Michigan), Scott Mainwaring (Universidad de Notre Dame) y José Casanova (New School for Social Research), quienes vinieron a Lima en enero de 1997,<sup>39</sup> la discutieron y conformaron una suerte de comité asesor internacional. Sus comentarios giraron en torno a lo novedoso del proyecto, dada la parvedad de la disciplina de la Ciencia Política en la región andina.<sup>40</sup> Asimismo, sugirieron enfatizar el estudio de las instituciones en el Perú y la región, con miras a establecer un intercambio de estudiantes y profesores. Finalmente, recomendaron la creación de una especialidad en política comparada, ya que ella permitiría ubicar la discusión sobre la problemática nacional en relación con procesos similares ocurridos en otros países.

<sup>36</sup> Presidente del Tribunal Constitucional entre diciembre de 2006 y julio de 2008.

<sup>37</sup> Según Landa, muchos de los alumnos de la Maestría en Derecho Constitucional en realidad buscaban una formación en Ciencia Política.

<sup>38</sup> La participación de Pepi Patrón responde a la consideración de que en momentos de crisis la filosofía resulta fundamental como espacio de reflexión, interpretación y creatividad.

<sup>39</sup> Durante su estancia en Lima, participaron en el Seminario Interdisciplinario de Estudios Políticos organizado por el Departamento de Ciencias Sociales, que tenía por objetivo «discutir y comentar algunos de los avances de investigaciones, reflexiones y trabajos sobre sociedad y Estado en el nuevo contexto del Perú».

<sup>40</sup> De acuerdo con el proyecto, solo había Ciencia Política en Chile, donde «el énfasis mayor está en la gestión y la administración pública más que en la ciencia política» (Proyecto de creación de la Maestría en Ciencia Política de la PUCP, anexo 7).

Sin descuidar esta orientación, los promotores de la maestría decidieron continuar además con una concentración más aplicada: gestión pública. Esta línea más profesional surgió de la constatación, durante las discusiones de preparación, de la necesidad de reformar y gestionar democráticamente el aparato de Estado. Posteriormente, en los días previos a la presentación de la propuesta, se decidió añadir una concentración más original, orientada hacia la labor de las ONG: políticas públicas y sociedad civil. El fundamento de esta nueva mención radica en la proliferación, en los años anteriores, de ONG que diversificaron sus competencias para convertirse en actores políticos, capaces de poner temas en la agenda y controlar la labor del Estado y el sector privado. Al plantear esta mención, también hay la apuesta por conectarse con una línea de desarrollo internacional<sup>41</sup> que busca abrir un espacio más participativo en el desarrollo de las políticas.

Es así que la creación de la Maestría en Ciencia Política en 1998 se presenta como un desafío y una respuesta a las oportunidades que se vislumbran con el inicio de la crisis del régimen fujimorista. Por una parte, abre un espacio de discusión y estudio de la democracia como régimen político deseable a partir del ejercicio de la política comparada. Por otro lado, mediante el estudio de las políticas públicas y la sociedad civil, responde a las necesidades de las organizaciones de esta última, que había venido desplegando un nuevo tipo de política. Finalmente, la necesidad de un Estado eficiente, que era recalcada por instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, lleva a que se cree el espacio para la mención en Gestión Pública. Como veremos, en los años siguientes, el perfil y la importancia de esta mención se definirá con mayor claridad.

El plan de estudios inicial, además de las menciones nombradas, pone especial énfasis en la teoría política, la filosofía política y la aproximación comparada tanto a los procesos como a las instituciones políticas (véase el anexo 7). Sin embargo, esta línea curricular ha sufrido varias modificaciones a través de los años, con la intención de ir adecuando los contenidos de la maestría a la situación y necesidades del país. En particular, las demandas surgidas con la transición a la democracia en el 2001 y su consolidación en los años siguientes han significado la necesidad de una mayor diversificación y especialización (véase el anexo 8).

#### 4. CONSOLIDACIÓN Y EXPANSIÓN DE LA CIENCIA POLÍTICA

Con la transición y el cambio de régimen a partir del 2001 se consolida la Maestría en Ciencia Política y, sobre la base de los desarrollos por ella logrados, se amplía la oferta de Ciencia Política en la PUCP para incluir una nueva licenciatura. El paso de un régimen autoritario a otro democrático supuso el rediseño de una nueva institucionalidad política, donde la separación de poderes, la diferenciación de funciones, la eficiencia y la transparencia se convirtieron en parte de la agenda. Se produjo, entonces, el paso a otro

<sup>41</sup> En la Cumbre de las Américas de 1998 (conocida como Consenso de Santiago) se reconoce así «la participación de la sociedad civil como actor fundamental en la búsqueda de mayor democracia, equidad y desarrollo de nuestras sociedades» (Panfichi 2002).

momento en el desarrollo de la Ciencia Política, determinado por las demandas de cuadros especializados para gobernar y administrar un Estado democrático en sus distintos niveles y ámbitos. Con ello, se abre un mayor espacio para la Ciencia Política, disciplina que se puede considerar en pleno proceso de expansión en el Perú.

#### 4.1. Contexto político social

Con la caída de Fujimori se desmoronó también el sistema de control social y político que con eficacia había sostenido al régimen durante la mayor parte de los años noventa. Los gobiernos que sucedieron al fujimorismo, el de transición, bajo Valentín Paniagua (2000) y el de Alejandro Toledo (2001-2006), buscaron reemplazar este tipo de intermediación mediante una serie de reformas del sector público, destinadas a eliminar los rezagos del autoritarismo, recuperar la legitimidad y modernizar el Estado. El segundo gobierno de Alan García (2006-hasta la actualidad) ha mantenido la política económica ortodoxa de los gobiernos previos, al mismo tiempo que ha amenguado los afanes reformadores del Estado, pero sin modificar el carácter democrático del régimen. Más allá de los avances y retrocesos, la construcción de un Estado democrático sigue vigente.

En efecto, durante el gobierno de Toledo y continuando con los avances del gobierno de transición, se aprobó la Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado que declara «al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano».<sup>42</sup> Entre los objetivos de este proceso, destaca la creación de un Estado transparente, con canales de participación ciudadana y servidores públicos calificados, con el propósito de «restablecer la confianza de la sociedad»<sup>43</sup> en las instituciones públicas.

Como corresponde a un proceso tan ambicioso, se iniciaron (o continuaron, según el caso) múltiples reformas. Una de las más importantes, por su papel en la preservación del Estado de derecho, fue la del Sistema Nacional de Administración de Justicia, que se inició con la creación en octubre de 2003 de «la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia»<sup>44</sup> y culminó con la elaboración del Nuevo Código Procesal Penal,<sup>45</sup> que entró en vigor en febrero de 2006.

Asimismo, tuvo lugar la reforma de la Policía, que buscaba recuperar la confianza y legitimidad frente a la ciudadanía mediante la «desmilitarización, la lucha contra la corrupción, la depuración del cuerpo de oficiales, el mejoramiento del bienestar policial, la

<sup>42</sup> Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Disponible en <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27658.pdf>>.

<sup>43</sup> Resolución suprema 0965-2001-IN. Disponible en <[http://www.mininter.gob.pe/noticias/noticia.php?C\\_WC1Page=411&cat=1&sub=0&web=3554](http://www.mininter.gob.pe/noticias/noticia.php?C_WC1Page=411&cat=1&sub=0&web=3554)>.

<sup>44</sup> Ley 28083, Ley Que Crea la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia. Disponible en <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/28083.pdf>>.

<sup>45</sup> Aprobado en julio de 2004 mediante decreto legislativo 957. Disponible en <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/DecretosLegislativos/00957.pdf>>.

creación de la Defensoría del Policía y, por último, los cambios en la educación policial» (Costa y Basombrío 2004: 82).

Se creó también una Comisión para la Reestructuración Integral de las Fuerzas Armadas, que buscaba modernizarlas, profesionalizarlas y sobre todo, ponerlas bajo control civil. Las recomendaciones de la comisión se plasmaron en un cambio normativo mediante la Ley del Ministerio de Defensa,<sup>46</sup> que modifica su estructura y atribuciones y permite su conducción civil.

En cuanto a las políticas sociales, la sustitución del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social estuvo acompañada de una reorganización de los programas sociales existentes y la creación de algunos nuevos. Los lineamientos de la nueva política social se definieron alrededor de la promoción de oportunidades y capacidades económicas, la lucha contra la pobreza, el desarrollo de capacidades humanas, el establecimiento de una red de seguridad social<sup>47</sup> y la concertación con organizaciones de la sociedad civil.

En cuanto a la defensa de los derechos humanos, el gobierno de Paniagua creó en junio de 2001 «la Comisión de la Verdad encargada de esclarecer el proceso, los hechos y responsabilidades de la violencia terrorista y de la violación a los derechos humanos».<sup>48</sup> En el 2003, se publicó su *Informe Final* y, en julio de 2005, se promulgó la ley que crea el Programa Integral de Reparaciones, estableciendo la creación de un Registro Único de Víctimas y el otorgamiento de beneficios a estas.

Respecto a la participación ciudadana, estos gobiernos buscaron que los ciudadanos participaran en las decisiones de las autoridades sobre los asuntos de interés público<sup>49</sup> como una forma de relegitimar el sistema democrático, percibido por amplios sectores de la población como elitista y corrupto. De acuerdo con ello, se crearon espacios socioestatales para la participación de redes y actores sociales anteriormente excluidos de las decisiones políticas. Sin embargo, este *boom* participativo que se expresó en la creación de oficinas de participación ciudadana en casi todas las dependencias públicas de nivel nacional, regional y local, paulatinamente se fue entrapando y perdiendo fuerza como política pública.

En el ámbito de las relaciones exteriores también han habido cambios destacables, aunque no de la magnitud de los casos anteriores. Además de continuar con las políticas de integración económica y política iniciadas por Fujimori, se buscó desarrollar una política

<sup>46</sup> Ley 27860, Ley del Ministerio de Defensa. Disponible en <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27860.pdf>>.

<sup>47</sup> Carta de Política Social, Presidencia de la República del Perú, diciembre de 2001. Disponible en [http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/2001\\_0340.doc](http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/2001_0340.doc).

<sup>48</sup> Decreto supremo 065-2001-PCM. Disponible en <<http://www.cverdad.org.pe/lacomision/nlabor/decsup01.php>>.

<sup>49</sup> Esta concepción de la participación debe mucho a la experiencia brasileña del Partido de los Trabajadores. Al respecto, véase Avritzer y Navarro (2002).



de prestigio internacional,<sup>50</sup> basada en el hecho de que el Perú se convirtió en un caso emblemático por su desempeño económico y la superación del autoritarismo.

Durante el gobierno de Toledo se adoptaron además varias leyes dirigidas a mejorar el funcionamiento del Estado y el sistema político. Destacan el proceso de descentralización, la aprobación de la Ley de Partidos Políticos y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En los últimos años, el crecimiento del sector extractivo exportador ha permitido un considerable aumento en los ingresos del Estado por concepto de impuestos, canon y regalías, así como un mayor bienestar para las clases alta y medio alta de la sociedad peruana. Sin embargo, el crecimiento económico ha venido acompañado de un aumento significativo de la conflictividad social debido a las expectativas redistributivas que el crecimiento genera en los sectores de menores ingresos. En un contexto en el que ya no existen los mecanismos de intermediación y control social impuestos por el fujimorismo, y los mecanismos de participación ciudadana de los gobiernos de transición tienen una efectividad limitada, el conflicto es el instrumento más rápido y eficaz que tienen los pobres para plantear demandas y presionar al Estado o a la empresa privada a negociar y hacer concesiones. No obstante, hasta el momento, estas demandas se encuentran enraizadas en espacios locales y regionales, y carecen de una articulación política unificada que amplíe su impacto. Por tanto, no se percibe un fuerte efecto de la conflictividad social sobre la marcha de la economía y la política.

El actual gobierno de Alan García, en general, ha continuado con la política económica y social del gobierno de Alejandro Toledo. En ese marco, se ubica el programa nacional Crecer, que busca luchar «contra la pobreza y la desnutrición crónica infantil, con un componente de desarrollo económico para la familia».<sup>51</sup> En otro ámbito, ha rediseñado el Sistema Nacional de Inversión Pública, buscando «optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión».<sup>52</sup> En el sector defensa, ha aprobado la Ley que Establece la Naturaleza Jurídica, Funciones, Competencias y Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Defensa. Por otro lado, ha respondido a las demandas de diversos representantes de la sociedad civil y a los problemas ocasionados por las industrias extractivas creando un Ministerio de Medio Ambiente (aunque sin dotarlo de los recursos y las competencias adecuadas para su funcionamiento). Como es propio de un Estado con una institucionalidad débil, todas estas propuestas y medidas están tomando un largo tiempo en reglamentarse y concretarse. No obstante, a pesar de todos los problemas y limitaciones, la democracia como régimen político parece estar consolidándose. Tal como indica nuestra tercera hipótesis, este desarrollo de la democracia ha tenido un

---

<sup>50</sup> Evidencias de esta nueva política son el envío de la misión de paz a Haití, la obtención de la sede para las cumbres América Latina, El Caribe y la Unión Europea (ALC-UE), y el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) del 2008.

<sup>51</sup> <<http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2007/Julio2007/crecer.htm>>.

<sup>52</sup> El Sistema Nacional de Inversión Pública. Disponible en <<http://200.48.189.45/pagina/descargas/mayo/snip.pdf>>.

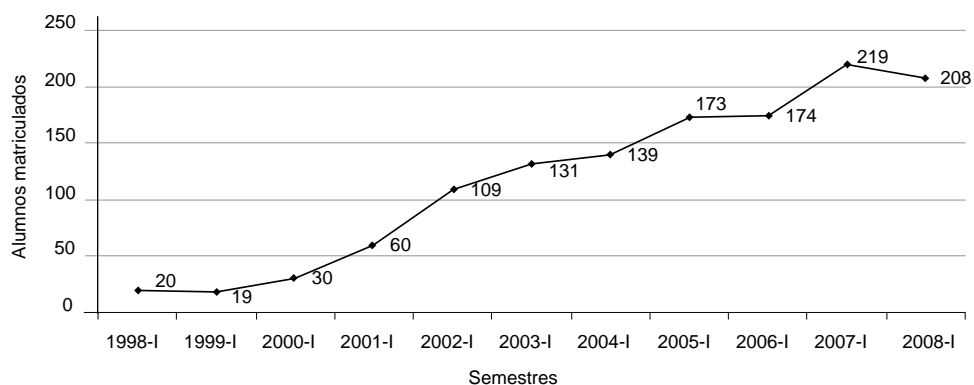
efecto positivo sobre los programas académicos de Ciencia Política. Estos no solo se han expandido, sino que empiezan a profesionalizarse y especializarse.

#### 4.2. Crecimiento de la Maestría en Ciencia Política

La transición, con su énfasis en las reformas institucionales necesarias para consolidar la democracia peruana, ha permitido, como señalamos anteriormente, la consolidación exitosa de la Maestría en Ciencia Política. En efecto, a partir del 2001 se observa un incremento sostenido en el número de alumnos, pasando de 20 en 1998 a 225 en el semestre 2007-2, lo que le ha permitido constituirse en uno de los programas de postgrado más numerosos de la universidad. En los últimos años, junto con la sólida formación general en la disciplina, la demanda de los estudiantes se ha ido orientando en forma creciente hacia la especialización en distintas áreas de concentración.

Gráfico 1

#### Número de alumnos en la Maestría en Ciencia Política



**Fuente:** Departamento de Ciencias Sociales  
Elaboración propia

En este proceso, el perfil del estudiante se ha ido definiendo, al tiempo que su edad promedio ha ido disminuyendo para concentrarse entre los 25 y los 40 años. En la actualidad, la mayoría de los alumnos trabaja en alguna instancia del Estado,<sup>53</sup> tiene una formación previa en Derecho o Ciencias Sociales y la intención de que los conocimientos adquiridos en la Maestría en Ciencia Política le permitan realizar mejor su trabajo y progresar en él. En consonancia con ello, la mayoría opta por la mención en Gestión Pública, seguida de Relaciones Internacionales.

Paralelamente, la Maestría en Ciencia Política ha ido expandiendo de manera continua su oferta educativa mediante la creación de la mención en Relaciones Internacionales en

<sup>53</sup> En efecto, los alumnos de la Maestría en Ciencia Política provienen de distintas instituciones estatales, incluyendo gobiernos locales, gobierno central, organismos públicos descentralizados e instituciones armadas.

el 2005, y la incorporación de distintos programas, diplomas y cursos. Todos ellos tratan de responder a las diversas demandas de formación profesional en la política que emergen desde distintos niveles del Estado (nacional, regional, municipal) y la sociedad civil. El primero fue el Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política, creado en convenio con la Corporación Andina de Fomento y la Graduate School of Political Management de la George Washington University. Su creación tiene origen en la invitación que recibe la Maestría en Ciencia Política del Banco Interamericano de Desarrollo para formar parte de una iniciativa regional dirigida a coadyuvar en la formación de élites políticas locales y regionales. Una vez que la Maestría en Ciencia Política hizo los ajustes necesarios para adaptar el programa elaborado por la George Washington University al contexto peruano, este fue lanzado a nivel nacional en el 2003, en la modalidad semipresencial, con sedes en Lima, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huancayo y Trujillo. En la actualidad, se encuentra en su sexta edición y por sus aulas virtuales han pasado alrededor de 1.800 estudiantes. De todos los países que participan en este programa (Bolivia, Ecuador, Venezuela, Colombia y México), el de la PUCP es el que más matriculados y egresados tiene cada año.

Posteriormente, se fueron creando diplomas que responden a las demandas por formación más especializada dentro del marco de la maestría. Estos diplomas cuentan generalmente con una contraparte institucional. Así, en el 2005 se crea el Diploma en Migraciones Internacionales, Globalización y Desarrollo, en asociación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, que fue luego sustituido como contraparte por la Organización Internacional para las Migraciones y la Universidad del País Vasco. Al año siguiente se crea el Diploma en Política de Seguridad, en convenio con las Fuerzas Armadas; el Diploma en Gestión Integral y Sostenible del Agua (semipresencial) patrocinado por la Cooperación Técnica Alemana (GTZ, por sus siglas en alemán) y con apoyo económico del Banco Mundial y la empresa Amanco; y el Diploma en Descentralización y Participación Ciudadana. Finalmente, en el 2007 se crea el Diploma en Estudios Parlamentarios en convenio con el Congreso de la República.

El hecho de que la mayoría de los alumnos de la Maestría en Ciencia Política trabaje en entidades estatales y opte de manera creciente por las menciones relacionadas con la gestión pública y las relaciones internacionales, parece estar indicándonos que en el nuevo contexto político democrático se vuelve más relevante para los alumnos participar en la gestión de un Estado eficiente. Ello concuerda con nuestra cuarta hipótesis, la cual afirma que, con la consolidación de la democracia, la disciplina tiende hacia una mayor profesionalización con demandas cada vez más especializadas. Asimismo, en los últimos años la maestría ha establecido convenios con diversas instituciones públicas que recurren a ella para complementar la formación de sus empleados, llenando así el vacío dejado por la ausencia de una Escuela de Administración Pública. De este modo, casi cuarenta años más tarde y, bajo un régimen democrático, la Maestría en Ciencia Política de la PUCP empieza a cumplir el objetivo principal de su primera Licenciatura en Ciencia Política: formar a los altos funcionarios encargados de la administración del país.

### 4.3. Creación de la Licenciatura en Ciencia Política

En el 2005, con la reapertura de la Licenciatura en Ciencia Política en la PUCP, la disciplina termina de consolidarse. Este paso es facilitado por el éxito de la Maestría en Ciencia Política, especialmente cuando se reconoce que la ausencia de un pregrado fuerte atenta contra la calidad de la enseñanza especializada en el postgrado. En efecto, al no existir la licenciatura, el íntegro de los estudiantes de la maestría provienen de otras disciplinas, razón por la cual hay que dedicar una serie de cursos iniciales que proporcionen a estos estudiantes las bases teóricas y metodológicas. Se piensa que esta tarea debería cumplirla la licenciatura, liberando así a la maestría de esta responsabilidad, de modo que en ella se puedan tratar los temas con mayor profundidad y darle una orientación más especializada.

La iniciativa nuevamente es impulsada por la profesora Catalina Romero y acogida con entusiasmo en el Rectorado, que solicita a la empresa Apoyo evaluar en el mercado el concepto «Carrera de Ciencias Políticas». El informe de Apoyo, emitido en junio de 2003, afirma que «El concepto mostrado [...] generaría mucho entusiasmo entre el posible público objetivo» ya que «Se reconocería que es una carrera necesaria, pues habría un deterioro muy fuerte de la clase política peruana». Más aún, el estudio señala que persistía «una muy negativa evaluación de la política como actividad», pero se reconocía «la necesidad urgente de cambiar a la clase política peruana actual, por una más informada, mejor preparada y con mayor vocación de servicio hacia el país» (Apoyo, Opinión y Mercado 2003).

Con la confianza en que la licenciatura apelaría a un sector del alumnado interesado en las Ciencias Sociales y especialmente el Derecho (Apoyo, Opinión y Mercado 2003), se nombra en agosto de 2004 la Comisión Organizadora de la Licenciatura de Ciencia Política dirigida por el profesor Rolando Ames e integrada además por los profesores Catalina Romero, Sinesio López, Aldo Panfichi, Martín Tanaka, Rosa Alayza, Fernando Tuesta y Farid Kahhat. La comisión se reúne formalmente a partir de septiembre de 2004, con el objetivo de abrir la carrera en la Facultad de Ciencias Sociales en el 2007. La necesidad de definir claramente el núcleo disciplinario y la frontera entre la Ciencia Política y disciplinas cercanas como la Sociología y la Economía fue una de las preocupaciones iniciales. Para ello, se pasó revista a programas curriculares en Ciencia Política de varias universidades extranjeras, al tiempo que se consideraba el papel que debía tener el componente latinoamericano. En ese proceso, se decide que la licenciatura sea en Ciencia Política y Gobierno, de modo que recoja tanto los aspectos aplicados del gobierno y la administración pública, como la parte más teórica de la Ciencia Política. De acuerdo con ello, se optó por una división en cuatro menciones: Administración y Gestión Pública, Comunicación Política,<sup>54</sup> Relaciones Internacionales y Política Comparada (véase el anexo 9).

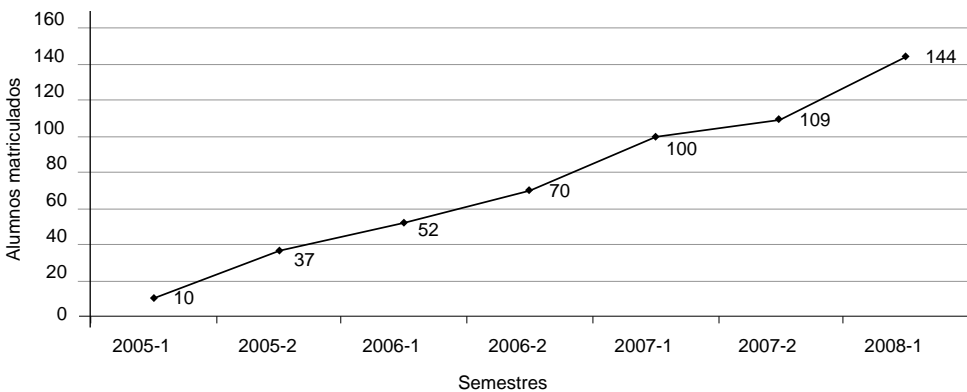
<sup>54</sup> La mención en Comunicación Política se suspendió recientemente debido a la debilidad de su estructura y la ausencia de profesores adecuados. En cualquier caso, ante la persistencia de alumnos interesados, es probable que se restablezca en el 2009.

Una vez superadas las discusiones de carácter más general, la comisión se centró en el diseño de los cursos. Progresivamente, se fueron elaborando y reelaborando distintas versiones del plan de estudios hasta llegar al definitivo, conformado por 19 cursos obligatorios comunes (de teoría, historia política, metodología e interdisciplinarios), 6 cursos de especialización en las menciones nombradas y 3 de libre elección. En forma paralela, en el ciclo 2004-2 se realizaron charlas en la universidad para informar sobre el proyecto y se dictó en Estudios Generales Letras el primer curso de Elementos de Ciencia Política. De este curso surge un grupo de 20 alumnos muy motivados por estudiar la carrera, que presentan una carta solicitando su apertura antes del plazo inicialmente previsto. Ante esta inesperada demanda, la comisión decide empezar a dictar en el semestre 2005-1 los primeros cursos de facultad, a través de Sociología, ya que aún no se había creado formalmente la especialidad de Ciencia Política. Los 20 alumnos que enviaron la carta se matricularon en estos cursos y se convirtieron en la primera promoción de la especialidad, de la cual los primeros 5 alumnos egresaron en el semestre 2007-2.

Desde entonces, la matrícula de la carrera de Ciencia Política y Gobierno ha ido incrementándose paulatinamente hasta alcanzar los 143 alumnos en el semestre 2008-1. Con ese número de matriculados, la especialidad de Ciencia Política se convirtió, tres años después de su creación, en la segunda más numerosa al interior de la Facultad de Ciencias Sociales, detrás de Economía y por delante de Sociología y Antropología.

## Gráfico 2

### Número de alumnos en la especialidad de Ciencia Política y Gobierno<sup>55</sup>

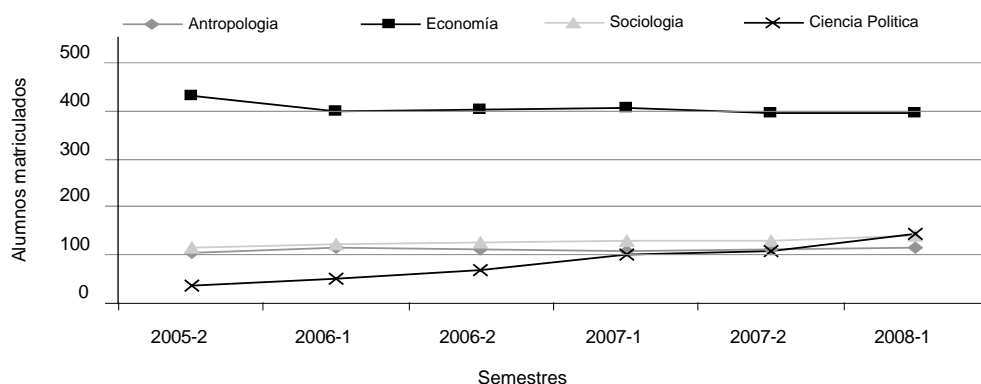


**Fuente:** Departamento de Ciencias Sociales  
Elaboración propia

<sup>55</sup> Si bien fueron 20 los alumnos de Ciencia Política que se matricularon en los cursos dictados en el semestre 2005-1, en el cuadro solo figuran 10 porque algunos de ellos no fueron contabilizados por estar inscritos en otras especialidades.

Gráfico 3

## Número de alumnos en las especialidades de la Facultad de Ciencias Sociales



**Fuente:** Departamento de Ciencias Sociales  
Elaboración propia

Con este crecimiento, el número de profesores también ha ido aumentando de manera continua. Al núcleo de profesores reunidos inicialmente por la Maestría en Ciencia Política (Sinesio López, Aldo Panfichi, Rolando Ames, Fernando Tuesta) se han sumado Farid Kahhat, Henry Pease, Flavio Ausejo, Javier Alcalde, Javier Abugattás, Rosa Alayza y Martín Tanaka. De este modo, la creación de la especialidad, al permitir el reclutamiento de nuevos profesores, ha reforzado también la maestría. Pese a ello, se ha tenido que recurrir también a profesores a tiempo parcial que tienen la ventaja de combinar la docencia con la experiencia cotidiana en instituciones estatales o vinculadas a la política.

Una vez formada la licenciatura se han ejecutado diversos proyectos institucionales destinados a fortalecer aún más el desarrollo de la Ciencia Política en la PUCP. Con ellos se busca alcanzar un mayor grado de consolidación mediante la producción de conocimientos. Así, desde el 2005 se ha puesto en marcha el Instituto de Opinión Pública (IOP), que desarrolla «investigaciones acerca de los fenómenos de opinión pública [...] y busca generar un impacto positivo en el debate nacional sobre los principales temas de interés público en el país».<sup>56</sup> El instituto, en el que participan alumnos de la Facultad de Ciencias Sociales, ofrece un sustento empírico para la formación e investigación de los alumnos de la especialidad. Asimismo, desde el 2006 se viene organizando anualmente el Seminario Reforma del Estado, que reúne a especialistas y representantes del Estado en la discusión de propuestas para la reforma de diversos ámbitos de la administración pública. A ello hay que añadir la reciente creación (con el apoyo de Oxfam Great Britain) de un Observatorio de Actualidad. Asimismo, se ha formado el Grupo de Análisis de País en convenio con el Instituto Peruano de Administración de Empresas, con el objetivo de «establecer

<sup>56</sup> <[http://www.pucp.edu.pe/iop/el\\_iop.php](http://www.pucp.edu.pe/iop/el_iop.php)>.

una agenda común de análisis estructural de las posibilidades de acción del empresariado en el desarrollo y la integración del país». <sup>57</sup>

Por otro lado, a partir del 2007, los alumnos de la especialidad han empezado a realizar prácticas preprofesionales en diversas instituciones públicas y privadas. De este modo, los estudiantes adquieren experiencia en el mundo laboral al tiempo que promueven el conocimiento de la carrera y las capacidades de quienes la estudian. Hasta el momento, la respuesta de las empresas e instituciones ha sido positiva, habiendo recibido alrededor de cuarenta estudiantes, algunos de los cuales han sido contratados de manera permanente.

Otra iniciativa exitosa es la realización de un semestre en alguna universidad del extranjero. Así, aprovechando la política de internacionalización de la PUCP, se ha promovido la participación de los estudiantes de la licenciatura en programas de intercambio. Hasta el momento, y empezando en el 2007, más de 20 alumnos han estudiado en prestigiosas universidades de América Latina (Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en México, Universidad Javeriana en Colombia); Europa (Universidad de Berlín, Sciences Po en Francia); y Estados Unidos (Universidad de Texas en Austin). Sin embargo, la red de convenios de la PUCP es amplia, por lo que se espera que el número de estudiantes que viajen fuera del país como parte de su formación se incremente en los años siguientes.

Por último, cabe mencionar que a finales del 2007 se realizó la primera modificación curricular parcial, que amplía la formación común al tiempo que ofrece cursos más concretos y operativos de especialización. Al respecto, es importante añadir que en términos generales, los alumnos de la especialidad tienen una aproximación muy pragmática a la Ciencia Política, demandando la enseñanza de «herramientas concretas que les permitan hacer cosas desde la administración pública» (Patiño 2008). De hecho, la mayor parte de los alumnos se concentra en la mención en Administración Pública. Ello coincidiría con el perfil inicial elaborado por APOYO en su evaluación de concepto, que describe al posible estudiante de Ciencia Política como «un líder natural, con mucha cultura, muy interesado en la realidad nacional, con orientación hacia las letras, honrado, y con ganas de hacer cosas por su país».

Todo esto parece sugerirnos que el retorno a un régimen democrático ha creado condiciones no solo institucionales y políticas para el desarrollo de la Ciencia Política, sino también emocionales, favoreciendo el interés y la confianza en la posibilidad de realizar mejoras en el funcionamiento del país. Sobre la base de estas condiciones, la disciplina tiene aún un amplio espacio para desarrollarse en el Perú.

Finalmente, es necesario reconocer que la PUCP reúne una serie de elementos favorables para la construcción de la disciplina de Ciencia Política, tales como la existencia de pro-

---

<sup>57</sup> Especialidad de Ciencia Política y Gobierno. Elementos para el plan de desarrollo y creación de la sección de Ciencia Política y Gobierno. Abril de 2008.

fesores calificados, recursos institucionales (bibliotecas, centros de documentación, espacios para la investigación y el debate) y voluntad política de aportar a la consolidación democrática. Esto explica su papel fundamental en el desarrollo de la Ciencia Política como disciplina académica.

#### 4.4. Expansión de la oferta

Una vez restaurada la democracia, la oferta de formación en Ciencia Política se ha multiplicado en el país. Hasta el 2000, las opciones se limitaban a la Maestría en Ciencia Política de la PUCP y a sendas licenciatura y maestría en la Universidad Nacional Federico Villarreal, abiertas en 1988 y 1998, respectivamente. Sin embargo, respecto a esta licenciatura, cabe puntualizar que se encuentra al interior de la Facultad de Derecho y «un examen de su currículo muestra que bajo ese nombre terminan haciéndose muy distintas cosas, diferentes a lo que convencionalmente conocemos como ciencia política» (Tanaka 2005: 227).

Corroborando nuestra tercera hipótesis, que afirma que la democracia crea las mejores condiciones para el desarrollo de la disciplina, con el cambio de régimen se crean nuevos programas de Ciencia Política. En efecto, también en el 2001 se crea el Instituto de Gobierno en la Universidad San Martín de Porres. Dicho Instituto, que declara tener como objetivo «formar profesionales de alto nivel, capaces de formular soluciones dirigidas a construir un país [...] que busque el consenso para lograr el bienestar general y garantizar la gobernabilidad democrática del Perú»,<sup>58</sup> ofrece una Maestría en Gobernabilidad, otra en Relaciones Internacionales y Comercio y un Doctorado en Gobernabilidad y Políticas Públicas. Desde ese mismo año, la Universidad Ricardo Palma inicia un programa de Maestría en Ciencia Política y otro de Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Asimismo, en el 2001 se crea, al interior de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Escuela de Ciencia Política, que ofrece una licenciatura en dicha disciplina.

Es posteriormente, en el 2005, que se abre la Licenciatura en Ciencia Política de la PUCP. Sin embargo, pese a no ser la primera licenciatura en esta disciplina en ofertarse, sí es la primera en hacerlo desde Ciencias Sociales en lugar de Derecho. Generalmente, y en el caso de la PUCP no ha sido diferente, ha sido recién cuando la Ciencia Política se ha independizado de las fronteras disciplinarias del Derecho que ha adquirido una identidad propia y se ha desarrollado como disciplina autónoma.

Finalmente, en el 2007 se creó también una Licenciatura en Ciencia Política en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. En la actualidad, como indica el cuadro 1, que muestra la oferta en Ciencia Política (CP) y Gestión Pública (GP) en las universidades del país, se empieza a observar un fuerte desarrollo y diversificación al interior de la disciplina, con énfasis en sus aspectos más instrumentales. Así, la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) ha abierto un Máster en Gestión Pública; la Universidad Nacional

<sup>58</sup> <<http://www.institutodegobierno.usmp.edu.pe/>>.



## Cuadro 1

**Oferta nacional en Ciencia Política y Gestión Pública**

	Pregrado	Maestría	Doctorado	Otros <sup>1</sup>
<b>Universidades de Lima</b>				
Pontificia Universidad Católica del Perú	CP/GP	CP/GP	CP	GP
Universidad Ricardo Palma		CP	CP	GP
Universidad de San Martín de Porres		CP/GP	CP/GP	CP/GP
Universidad del Pacífico				GP
Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas		GP		GP
Universidad ESAN				GP
Universidad San Ignacio de Loyola				GP
Universidad Alas Peruanas			GP	
Universidad Antonio Ruiz de Montoya	CP			
Universidad Inca Garcilaso de la Vega		GP/CP		
Universidad Católica Sedes Sapientiae				GP
Universidad Nacional Mayor de San Marcos	CP	GP		
Universidad Nacional de Ingeniería		GP		GP
Universidad Nacional Federico Villarreal	CP	GP		
Universidad Nacional del Callao				GP
<b>Universidades de provincias</b>				
Universidad Los Ángeles de Chimbote		CP		
Universidad Nacional de Moquegua	GP			
Universidad Privada de Tacna				GP
Universidad Nacional del Centro del Perú (Huancayo)		GP		
Universidad Nacional de Trujillo		GP		
Universidad Privada Antenor Orrego (Trujillo)				GP
Universidad César Vallejo (Trujillo)		GP		
Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (Iquitos)		GP		
Universidad Nacional de Piura		GP		GP
Universidad Continental (Lima, Huancayo, Arequipa)		GP		GP
Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez (Juliaca, Ilave, Puno, Arequipa)		GP		

**Fuente:** páginas web de las universidades, fecha de búsqueda, febrero 2009.

Elaboración propia

<sup>1</sup> Incluye diplomado y programa de especialización

Federico Villarreal, una Maestría en Gestión de Políticas Públicas; y prestigiosas universidades como la Universidad del Pacífico y la Escuela Superior de Administración de Negocios han desarrollado distintos programas especializados en diversos aspectos de la gestión pública (gestión municipal, gerencia en la administración pública, proyectos de inversión pública, etcétera). Estos programas, si bien no otorgan un grado académico, responden a la creciente demanda de conocimientos y herramientas adecuadas para desempeñarse en (o en relación con) el sector público. El surgimiento de este nuevo tipo de demandas estaría confirmando nuestra cuarta hipótesis, que indica que con la democracia se transforma el carácter de la Ciencia Política, orientándose más hacia la profesionalización y el manejo de herramientas especializadas.

Como se puede observar en el cuadro 1, las condiciones que la democracia ha creado para el desarrollo de la Ciencia Política tienen un impacto también en el interior del país, cuyas universidades empiezan a crear programas en esta disciplina no obstante la escasez de recursos y de profesores con una formación en la materia. Es el caso de la Universidad Los Ángeles de Chimbote<sup>59</sup> que abrió en el 2007, en su centro de Piura, una Maestría en Ciencia Política, que «promueve la teoría y la práctica de la gestión democrática para alcanzar y afianzar la gobernabilidad del país».<sup>60</sup> Continuando esta tendencia, cabe esperar que en los próximos años, tanto en Lima como en provincias, se desarrollen nuevos programas de Ciencia Política.

## 5. TRAYECTORIA DE LA CIENCIA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

Al observar el desarrollo de la Ciencia Política como disciplina académica en América del Sur, podemos encontrar ciertas regularidades en su relación con los regímenes políticos existentes. De acuerdo con ello, la experiencia peruana no marcaría una pauta original, sino que presentaría coincidencias con otros países vinculadas a desarrollos políticos similares. Asimismo, la trayectoria de la Ciencia Política en estos países respetaría también las hipótesis planteadas en el primer acápite, esbozando un modelo de relación entre la disciplina y el régimen político.

En los años sesenta e inicios de los setenta, aparecen programas de Ciencia Política en las universidades de la mayoría de países de Sudamérica. En cada uno de ellos, el derrotero de su respectivo régimen político determinó en gran medida la trayectoria de la Ciencia Política. Así, esta disciplina nació, tanto en contextos democráticos como autoritarios, vinculada a impulsos democratizadores y se vio afectada (ya sea negativa o positivamente) por los cambios de régimen. En todos los casos, sin embargo, será bajo regímenes democráticos consolidados que la disciplina alcanzará el mayor grado de desarrollo y especialización.

<sup>59</sup> Asimismo, la Escuela de Gerencia Continental, una pequeña universidad con sedes en Lima, Huancaayo y Arequipa ha abierto sendas maestrías en Gestión de Políticas Públicas y Administración Pública.

<sup>60</sup> <[http://www.uladech.edu.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=215&Itemid=882](http://www.uladech.edu.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=215&Itemid=882)>.

En Argentina, Perú, Chile, Colombia y Venezuela, los programas de Ciencia Política aparecieron en las décadas del sesenta<sup>61</sup> e inicios de los setenta, bajo gobiernos civiles presionados por demandas de mayor democratización. Estas demandas de reforma y apertura social y política provenían de nuevos actores (obreros, clases medias), surgidos de los procesos de urbanización e industrialización ocurridos en los años previos y que se enfrentan a los sistemas políticos cerrados u oligárquicos existentes. En términos generales, lo que reclaman es la adecuación de las estructuras sociales y políticas a los cambios ocurridos, dotando de espacio, relevancia y representación (tanto partidaria como sindical) a los nuevos actores.

En ese contexto se crea en Perú, como hemos visto, la Licenciatura en Ciencia Política de la PUCP en 1964. En Chile, la Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública (de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO) abre sus puertas en 1966. En Argentina,<sup>62</sup> el postgrado en Ciencia Política de la Universidad de Cuyo se crea a fines de los cincuenta. En Colombia, surge en 1970 la licenciatura de la Universidad de los Andes y; en Venezuela, la licenciatura en Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela abre en 1973.

Sin embargo, en la misma década de los setenta, las trayectorias de estos países empiezan a diversificarse de acuerdo con sus distintas capacidades y decisiones a la hora de hacer frente a estas demandas. En los primeros tres (Perú, Chile y Argentina), las demandas de cambio social y los avances de la izquierda frente a las élites conservadoras dieron lugar a una fuerte polarización que culminó con la irrupción de gobiernos militares que provocaron el cierre de los programas de Ciencia Política. En Colombia y Venezuela, por otro lado, la fortaleza de sus sistemas de partidos les permitió incorporar a los nuevos actores, evitando los contextos de polarización y la interrupción de la democracia; lo que favoreció el desarrollo sostenido de la Ciencia Política. Estas trayectorias divergentes confirman nuestra primera hipótesis, que afirma que los cambios de régimen tienen un fuerte impacto en el desarrollo de la Ciencia Política. Este impacto se expresa, en este caso, en la suspensión de programas universitarios tras la irrupción de gobiernos autoritarios. Por otro lado, la continuidad de la disciplina en los últimos dos casos estaría confirmando nuestra tercera hipótesis, acerca de la idoneidad de la democracia para el desarrollo de la Ciencia Política.

Así, en Chile, el golpe de Pinochet en 1973 obligó a cerrar la sede de FLACSO en Santiago. Por su parte, en Argentina, el golpe militar de 1966 «desalojó a los investigadores de las universidades de gestión estatal» (Leiras y otros 2005: 78) y el de 1976 supuso «el cierre de muchas carreras de ciencias sociales y la persecución de investigadores y docentes universitarios [...] la actividad se paralizó casi por completo» (Leiras y otros 2005: 79).

---

<sup>61</sup> En este período se crea también el primer programa de Ciencia Política en Brasil, como veremos más adelante.

<sup>62</sup> Si bien la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo se crea en 1939, se afirma que «sólo después de 1955 la ciencia política en nuestro país salió de su estadio de proto-ciencia» (Lucca 2008: 20).

En el Perú, el golpe militar de Velasco en 1968 que, a diferencia de los dos anteriores, no dio lugar a una dictadura de derecha sino de izquierda también llevó a la suspensión de la Licenciatura en Ciencia Política de la PUCP.

Sin embargo, en Perú y Chile los programas de Ciencia Política reaparecerán en momentos de especial movilización y oposición a los gobiernos autoritarios, con el propósito de favorecer el paso a la democracia. En Chile, la Ciencia Política reaparece durante el gobierno militar de Pinochet, con la creación de dos maestrías en 1982 (en la Pontificia Universidad Católica de Chile y en la Universidad de Chile) y de la Asociación Chilena de Ciencia Política en 1983. Se trata de un contexto en el que «el movimiento social se repolitiza y converge en la demanda universal de democracia» (De la Maza 2004: 22), tras la crisis económica de la deuda externa en 1982. En Perú, es en 1998, en lo que se puede considerar el inicio del derrumbe del régimen autoritario de Fujimori, momento de fuertes movilizaciones sociales, que vuelve a desarrollarse la Ciencia Política con la maestría creada en la PUCP. No obstante, es recién una vez alcanzada la democracia que se crearán programas de licenciatura y se consolidará el desarrollo de la disciplina en estos países. Ello confirma nuestras segunda y tercera hipótesis que afirman que la Ciencia Política se vincula con impulsos democratizadores y que la democracia presenta las mejores condiciones para su desarrollo.

Estas trayectorias son similares a la de Brasil, donde la Ciencia Política aparece también en los años sesenta, pero lo hace bajo un régimen autoritario de tipo populista. La primera Maestría en Ciencia Política se organiza en la Universidad Federal de Minas Gerais en 1965, un año después del golpe militar. De acuerdo con lo indicado en nuestras hipótesis, el carácter del régimen provocó que «En el momento del surgimiento de los primeros programas de postgrado, la ciencia política brasileña tenía una misión bien definida [...]: contribuir a la democratización del país» (Amorim y Santos 2005: 104). Asimismo, a pesar de que la Ciencia Política se desarrolla de manera ininterrumpida desde este momento, no será hasta 1989 (un año después del retorno a la democracia) que se creará la primera Licenciatura en Ciencia Política en la Universidad de Brasilia. A partir de entonces, se ha dado una mayor diversificación e institucionalización de la disciplina, que se expresa en la creación de la Asociación Brasileña de Ciencia Política en 1996 y en la existencia de dieciocho licenciaturas, trece postgrados y seis doctorados en el 2005 (Altman 2005).

Los casos de México y Uruguay presentan cierta similitud con los anteriores, ya que también allí la Ciencia Política surge en contextos autoritarios. Lo hace además, como en Perú y Chile, en momentos de debilitamiento del régimen y luchas por la democracia. Como en todos los países mencionados, una vez alcanzada la democracia, la disciplina prospera.

Así, en México se inicia en 1982 un proceso de «amplia reacción anti-autoritaria [...] de manera inesperada, el PRI perdió dos elecciones municipales. A partir de entonces el voto de protesta se fue extendiendo» (Laeza 2005: 195). Es en este contexto de debilitamiento del régimen corporativo del Partido Revolucionario Institucional (PRI), a mediados de los años 80 que se creó la licenciatura de ciencia política a secas, es decir, como

una disciplina autónoma» (Laeza 2005: 197). Desde entonces, y acompañando un largo proceso de progresiva liberalización y transición a la democracia, la Ciencia Política ha tenido un gran desarrollo, convirtiéndose en una disciplina «robusta, plural y diversa» (Laeza 2005: 194), como lo demuestran sus 43 licenciaturas, 9 maestrías y 4 doctorados en el 2005 (Altman 2005).

En Uruguay, «El CLAEH [Centro Latinoamericano de Economía Humana] organizó, a comienzos de los 80, el primer grado en ciencia política del país» (Garcé 2005: 236), en un contexto de fuerte oposición e incipiente apertura política de la dictadura. «Sin embargo, la ciencia política recién se institucionalizó en Uruguay después de la restauración de la democracia» (Garcé 2005: 233) en 1985, cuando se inicia la creación del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República. En este instituto se crearán: en 1989, una Licenciatura en Ciencia Política; en 1997, una Maestría en Ciencia Política y; en el 2005, un Doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política.

En Argentina, a diferencia de los casos anteriores, la represión del gobierno militar, si bien redujo la presencia de la Ciencia Política erradicándola de las universidades públicas, no pudo hacerla desaparecer. Esta sobrevivió en algunas universidades privadas y si bien a partir de 1981 hubo grandes manifestaciones de oposición al régimen, no será sino hasta después del retorno a la democracia en 1983 que se «impulsaría el renacimiento de la disciplina a partir de 1984» (Leiras y otros 2005: 79). Esto podría estar indicándonos la importancia de la labor de actores determinados que resisten en contextos particulares la influencia del régimen. En cualquier caso, el itinerario argentino coincide con las hipótesis de que los cambios de régimen afectan el desarrollo de la disciplina (tanto negativamente con el autoritarismo como positivamente con el paso a la democracia), y que la democracia presenta las mejores condiciones para el desenvolvimiento de la Ciencia Política.

Finalmente, los casos de Bolivia y Ecuador plantean las limitaciones impuestas al avance de la disciplina por regímenes democráticos inestables. Así, y de acuerdo con nuestra tercera hipótesis, la democracia presenta las mejores condiciones para el desarrollo de la Ciencia Política. Sin embargo, las limitaciones en la institucionalización de la democracia afectarán también el desarrollo de la disciplina. Este es el caso de estos dos países, donde surgirá tardíamente y tendrá problemas para consolidarse.

De acuerdo con ello, en Bolivia la primera Licenciatura en Ciencia Política se creará en la Universidad Mayor de San Andrés en 1983, un año después del retorno a la democracia. Sin embargo, desde entonces, «no logra consolidarse como disciplina, ya que desde el 2000 la institucionalidad democrática es duramente cuestionada, generando una crisis que también afecta a la profesión» (Varnoux 2005: 96). En Ecuador, la primera Licenciatura en Ciencia Política se abre en la Universidad San Francisco de Quito a fines de los noventa. Sin embargo, en el 2003 es descontinuada. Si bien posteriormente se abrieron otros dos programas, se afirma que «la ciencia política se encuentra en un nivel de desarrollo incipiente» (Mejía y otros 2005: 148). Esto nos viene a indicar que «la vigencia de un sistema democrático es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo

de la disciplina» (Mejía y otros 2005: 150), siendo además necesario que este se consolide y dote de estabilidad al conjunto de la sociedad.

Todos estos casos permiten observar la presencia de elementos comunes que vinculan de manera particular la Ciencia Política con la democracia. Sin embargo, es importante recordar que el papel e influencia de actores individuales puede modificar estos patrones, dificultando la formulación de leyes generales.

## 6. CONCLUSIONES

El libro *Regime and Discipline: Democracy and the Development of Political Science* editado por David Easton, John C. Gunnell y Michael B. Stein recoge y se basa en una serie de artículos y conferencias para afirmar que no existe consenso respecto a la relación entre el régimen político y la disciplina de la Ciencia Política. Pese a ello, sí hace algunas afirmaciones que coinciden, a grandes rasgos, con las hipótesis aquí presentadas. Así, se reconoce que la evolución de la Ciencia Política ha variado dependiendo de circunstancias políticas y sociales precisas. Sostiene también la idea de que en regímenes no democráticos, las raíces de la disciplina se encuentran en movimientos reformistas preocupados por la democracia y que en la mayoría de países la disciplina participó en el proceso de democratización. Asimismo, afirma que parece existir algún tipo de relación causal (aunque no se explicita cuál) entre los regímenes democráticos y el desarrollo de la disciplina, según la cual la democracia puede acelerar el crecimiento de la Ciencia Política. Por último, sostiene que la naturaleza de la Ciencia Política bajo regímenes democráticos y no democráticos es evidentemente diferente.

Corroborando lo anterior, un análisis de los casos de Europa del Este presentados en el libro muestra que los inicios de la Ciencia Política suelen encontrarse en contextos de crisis política durante los momentos iniciales de apertura hacia la democracia. Bajo regímenes autoritarios, el rol de la Ciencia Política se presenta como uno de crítica al régimen, apoyo al proceso de democratización y formulación de propuestas de cambio. Con la transición a la democracia, la Ciencia Política se transforma, expandiéndose hacia nuevas direcciones, creciendo, profesionalizándose y poniendo un mayor énfasis en la investigación empírica.

Todo ello concuerda con lo visto en los casos peruano y latinoamericanos. Sin embargo, y en contraste con lo anterior, el libro también afirma que «estas propuestas parecen sostenerse particularmente para las democracias transicionales más desarrolladas y orientadas hacia occidente en Europa. Puede ser menos cierto para países en desarrollo del tercer mundo que han experimentado de manera intermitente con la democracia».<sup>63</sup>

<sup>63</sup> Traducción propia del original «these propositions appear to hold particularly for the more developed western-oriented transitional democracies in Europe. It may be less true for developing third-world countries that have intermittently experimented with democracy» (Easton; Gunnell y Stein (eds.) 1995).

Lo expuesto en este trabajo puede llevar a modificar las propuestas de Easton, Gunnell y Stein en dos sentidos. Por una parte, estas propuestas podrían ampliarse, teniendo un ámbito de aplicación mucho mayor al inicialmente previsto, que incluyera como mínimo, los casos vistos en América Latina. Por otra, estas podrían profundizarse, en el sentido de reducir el grado de generalidad y abstracción para definir de manera más precisa la relación existente entre ambas variables. Por el momento, podemos afirmar que la Ciencia Política como disciplina no es indiferente a lo que ocurra en el ámbito de la política como actividad. Existe indudablemente una interacción entre el régimen y la disciplina, y esta se expresa principalmente en la influencia del primero sobre la segunda (ya sea afectando su crecimiento, desaparición o carácter). Sin embargo, la disciplina puede influir también sobre el régimen, ya sea promoviendo la transición a la democracia en momentos de crisis de gobiernos autoritarios, o mejorando la gobernabilidad en momentos de consolidación democrática. En este último caso, sería la calificación de los cuadros de gobierno a través de destrezas, información acreditada, métodos modernos y visión comparativa lo que favorecería el funcionamiento de la democracia.

Volviendo al caso peruano, podemos concluir que el desarrollo de la Ciencia Política coincide con las hipótesis presentadas al inicio de este trabajo. Así, se observa un fuerte impacto de los cambios de régimen en el desarrollo de la disciplina, este se vincula a impulsos democratizadores y alcanza su más alto grado en contextos democráticos, bajo los cuales la Ciencia Política se profesionaliza. Asimismo, el nacimiento de esta disciplina se vincula también con la «agencia» (voluntad y esfuerzo) de un grupo de profesores, que en contextos de cambio de régimen político ven la oportunidad de coadyuvar en la democratización del país a través de la creación de un programa de formación en Ciencia Política. En cada uno de los momentos históricos analizados, esta acción produce resultados distintos, de acuerdo con el tipo de régimen político que finalmente se instala.

En efecto, el intento temprano de desarrollar la Ciencia Política a fines de los años sesenta, cuando el régimen oligárquico se derrumba y se inicia un movimiento reformista, no tuvo éxito en buena parte porque el contexto de democratización y cambio no desemboca en la democracia sino en un gobierno militar reformista pero autoritario. Este ejecuta un diseño corporativo de relación con la sociedad que cerró la reflexión y práctica sobre la democracia por cerca de una década. La «agencia» resultó insuficiente al no estar acompañada de oportunidades institucionales y un contexto político favorable para la democracia. Lo opuesto ocurre con la caída del autoritarismo fujimorista y la transición a la democracia que se inicia en el 2001, y que pone como horizonte la construcción de un Estado, gobierno, y cultura política democráticos. En esta ocasión, la «agencia» del grupo de profesores se combina con un fuerte apoyo institucional interno entendido como un compromiso de la universidad con el país, y un contexto favorable para el desarrollo de conocimientos y herramientas de gobierno democrático.

La Ciencia Política se asocia entonces a un sistema democrático cuyo funcionamiento ella busca estudiar y favorecer con vistas a alcanzar la gobernabilidad del país. Es en este régimen, caracterizado por la división de poderes, la representación electoral, y la eficacia y transparencia en la gestión pública, que se desarrolla una fuerte demanda por

profesionales con conocimientos y destrezas de gobierno. Este proceso se intensifica por el desarrollo de nuevas instituciones y empresas que requieren de especialistas en Ciencia Política para mejorar el funcionamiento, la percepción y la relación con el Estado. De hecho, conforme se ha ido consolidando la institucionalidad del sistema democrático, las demandas de los alumnos se han vuelto más especializadas y orientadas hacia la profesionalización, lo que se expresa no solo en la preferencia por ciertas menciones, sino también en la elección de diplomas y programas específicos.


Sin embargo, en este nuevo contexto no solo se necesitan nuevos y mejores cuadros (licenciatura) sino también cualificar a los antiguos (actual papel de la Maestría en Ciencia Política), y producir un conocimiento más vasto y sofisticado (doctorado). En efecto, en marzo de 2009 se abrió en la PUCP el Doctorado en Ciencia Política y Gobierno, que vendría a completar el desarrollo de la disciplina, apenas once años después de su reconstrucción con la Maestría en Ciencia Política. Este rapidísimo despegue de la Ciencia Política no puede explicarse sin considerar los efectos positivos generados por un contexto político determinado por el fortalecimiento de la democracia en el país.

En suma, podemos concluir que existe, tal como sostuvimos al inicio, una influencia irrefutable del régimen político sobre el desarrollo de la Ciencia Política. Sin embargo, debemos recordar que la consolidación de esta disciplina académica y profesional incide también en el funcionamiento de la democracia, contribuyendo a la gobernabilidad del sistema político.



# ANEXOS

## 1. Carta del pleno de profesores del IES al Rector solicitando la creación de la Facultad de Ciencias Sociales, 11 de octubre de 1963.



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU**

Reunidos los Profesores que componen la totalidad del claustro del Instituto de Estudios Sociales, el día viernes 11 de octubre a las 12.30 de la mañana acordaron lo siguiente:




- 1.- Considerando el desarrollo que el Instituto de Estudios Sociales ha tenido en los 4 años de vida desde su fundación
- 2.- Considerando que es un servicio urgente e inmediato proporcionar al país los técnicos sociólogos que coadyuvan, con sus conocimientos científicos y técnicos, en el desarrollo del país.
- 3.- Oído el desarrollo progresivo de la marcha del Instituto, expuesto por el R.P. Ulpiano López, fundador y director del mismo
- 4.- Oído también el parecer de los profesores sobre la forma de organización de la Facultad, y habiendo llegado al acuerdo fundamental que, en total, debería desarrollarse:
  - a) En un ciclo integral de 5 años
  - b) En cursos monográficos electivos para post-graduados
  - c) En extensión cultural para trabajadores y empleados

Acordaron:

- 1.- AGRADECER AL R. P. RECTOR MAGNIFICO SU INTEREZ POR EL INSTITUTO, PLASMADO EN LAS GESTIONES QUE HA REALIZADO PARA SU ULTERIOR DESARROLLO EN EL CONGRESO DE UNIVERSIDADES CATOLICAS DE WASHINGTON
- 2.- Y PEDIR UNANIMEMENTE LA ELEVACION DEL INSTITUTO A FACULTAD DE SOCIOLOGIA Y CIENCIAS SOCIALES PARA EL PROXIMO AÑO DE 1964, MEDIANTE LOS ESTUDIOS DE ORGANIZACION NECESARIOS PARA ACOPIAR NUESTRO TRABAJO A TODAS LAS AYUDAS QUE SE PUEдан RECIBIR DEL EXTRANJERO.

TODO ESTOS ACUERDOS FIRMAN Y RATIFICAN EL PLENO DE PROFESORES DE CUYO TESTIMONIO DA FE EL SECRETARIO, EN LIMA 11 DE OCTUBRE DE 1963

<p>..... Dr. Martín Samamé</p> <p>..... Dr. David Braha</p> <p>..... Dr. Federico Debouyst</p> <p>..... Dr. José Mejía Valera</p> <p>..... Dr. Anibal Imodés.</p>	<p>..... Dr. Vicente Ugarte</p> <p>..... Dr. Eduardo Galvo</p> <p>..... Dr. Juan E. King</p> <p>..... Dr. A. Bolas</p> <p>..... Juan Cruz</p>	<p>..... R.P. Luis Velazco</p> <p>..... Dr. Romano Capaseo</p> <p>..... Ulpiano López</p> <p>..... Manuel Román</p>
---	---	---

## 2. PROYECTO DE UNA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES (EXTRACTO)

### PROYECTO DE UNA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

#### I. FUNDAMENTACIÓN

##### A. NECESIDAD DE LA ENSEÑANZA DE LAS CIENCIAS SOCIALES.

1.- DESDE ALGUNAS DÉCADAS LAS CIENCIAS SOCIALES SE HAN IMPUESTO COMO UN CONJUNTO DE DISCIPLINAS QUE DAN LUGAR A UNA ENSEÑANZA ESPECÍFICA. CONSAGRADAS AL ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LOS FENÓMENOS SOCIALES, SE APOYAN YA, A PESAR DE LA EXISTENCIA RELATIVAMENTE RECIENTE DE ALGUNAS DE ELLAS, SOBRE UN CONJUNTO DE MÉTODOS Y DE TEORÍAS, FRUTO DE INVESTIGACIONES POSITIVAS SOBRE EL TERRENO.

LIGADAS POR ERROR, AL INICIO DE SU EVOLUCIÓN, A LAS CIENCIAS ESPECULATIVAS Y NORMATIVAS, SE PRESENTAN HOY COMO DISCIPLINAS POSITIVAS, MÁS Y MÁS ESPECIALIZADAS Y DEDICADAS AL ANÁLISIS OBJETIVO DE LOS HECHOS HUMANOS.

AL MISMO TIEMPO QUE SE HA OPERADO LA ESPECIALIZACIÓN DE LAS CIENCIAS SOCIALES Y SE EXTIENDE Y AFIRMA PROGRESIVAMENTE SU CONTENIDO CIENTÍFICO SE HACE VER CADA VEZ MÁS LA NECESIDAD DE UNA INTEGRACIÓN ENTRE LAS DIVERSAS DISCIPLINAS DE LAS CIENCIAS SOCIALES, INTEGRACIÓN SUSCEPTIBLE DE PERMITIR UNA INTERPRETACIÓN VALDOSA DE LOS FENÓMENOS SOCIALES, GRACIAS A LA CONFRONTACIÓN Y A LA SÍNTESIS DE LAS CONCLUSIONES Y DE LOS ÁNGULOS DE APROXIMACIÓN PROPIOS DE CADA UNA DE ESAS DISCIPLINAS.

ASÍ, ENTRE LAS DISCIPLINAS SOCIALES CUYA INTEGRACIÓN O CONFRONTACIÓN SE HACE DESEABLE MÁS A MENUDO, PODEMOS CITAR: POR UNA PARTE, LA SOCIOLOGÍA, LA ANTROPOLOGÍA CULTURAL Y LA PSICOLOGÍA SOCIAL (1), POR LA OTRA, LA CIENCIA POLÍTICA Y LAS CIENCIAS ECONÓMICAS, POR LO MENOS EN SUS ASPECTOS DONDE INFLUYEN LOS FACTORES SOCIALES Y MÁS PROPIAMENTE RELACIONADOS AL ESTUDIO DE LA DINÁMICA DEL DESARROLLO ECONÓMICO, DEL MERCADO DEL TRABAJO Y DEL COMPORTAMIENTO ECONÓMICO. PODRÍAMOS TODAVÍA AÑADIR OTRAS DISCIPLINAS COMO LA GEOGRAFÍA ECONÓMICA Y LA DEMOGRAFÍA.

EN EUROPA Y EN LOS ESTADOS UNIDOS ESTAS DISCIPLINAS SE ENSEÑAN EN EL SENO DE FACULTADES O DEPARTAMENTOS QUE GOZAN DE UNA AMPLIA AUTONOMÍA O EN LOS INSTITUTOS ESPECIALIZADOS. ÉSTA ENSEÑANZA HA PERMITIDO LA FORMACIÓN DE NUEVOS PROFESIONALES QUE RESPONDEN A LA DEMANDA DE NÚMEROSOS ORGANISMOS PÚBLICOS Y PRIVADOS.

2.- EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO Y PARTICULARMENTE EN NUESTRO PAÍS QUE EXPERIMENTA UN COMPLEJO PROCESO DE CAMBIO SOCIAL, LA ENSEÑANZA DE LAS CIENCIAS SOCIALES Y LA FORMACIÓN DE PROFESIONALES EN ESTE CAMPO SE REVELAN PARTICULARMENTE NECESARIOS. PROBLEMAS SOCIALES COMO LAS MIGRACIONES GEOGRÁFICAS Y LA SUBSECUENTE EXTENSIÓN DE LAS ZONAS MARGINALES DE LAS GRANDES CIUDADES, LA INTEGRACIÓN CULTURAL Y ECONÓMICA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS A LA VIDA NACIONAL, LA DESORGANIZACIÓN DE LAS SOCIEDADES TRADICIONALES AL CONTACTO DE LA TÉCNICA, EL DESARROLLO Y LA DIVERSIFICACIÓN DE NUEVAS CLASES SOCIALES, PARTICULARMENTE LAS CLASES MEDIAS Y LA CLASE OBRERA, LA EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN FAMILIAR, ETC... SON OTROS TANTOS PROBLEMAS QUE NECESITAN PARA SU SOLUCIÓN UN ANÁLISIS DETALLADO DE LOS FACTORES EN JUEGO: ESTE ANÁLISIS, REQUIERE LA INTERVENCIÓN DE PROFESIONALES ESPECIALMENTE FORMADOS.

LAS CIENCIAS SOCIALES NO SOLAMENTE ILUMINAN LA NATURALEZA DE LOS PROBLEMAS Y SUS CAUSAS, SINO QUE ADEMÁS SON SUSCEPTIBLES DE CONTRIBUIR ACTIVAMENTE A LOS PLANES DE SOLUCIONES QUE INTENTE EL PAÍS. ES ASÍ COMO EN EL MARCO DE UN PLAN DE DESARROLLO, UNA PLANIFICACIÓN INTEGRAL Y ARMÓNICA, RESPETUOSA DEL FACTOR HUMANO Y TENDIENTE A UNA PROMOCIÓN COMPLETA DE LA PERSONA SOCIAL, DEBE APOYARSE SOBRE LOS CONOCIMIENTOS DEL POTENCIAL HUMANO, SOBRE LAS NECESIDADES SOCIALES DE LAS COMUNIDADES, DE BE RESPETAR SU CONTENIDO CULTURAL PROPIO Y TENDER A REDUCIR LO MÁS POSIBLE EL "COSTO SOCIAL" DEL PROGRESO Y LOS DESEQUILIBRIOS SOCIALES QUE RESULTAN DEL DESARROLLO.

POR CONSIGUIENTE LOS AUTORES DEL PROYECTO COMPRENDEN LA NECESIDAD DE AGENTES ESPECIALIZADOS, NO SOLAMENTE EN LAS TÉCNICAS ECONÓMICAS DE DESARROLLO, SINO TAMBIÉN EN EL CONOCIMIENTO DE LOS FACTORES QUE ENTRAN EN JUEGO EN EL RECONOCIONAMIENTO DE LAS ESTRUCTURAS SOCIALES.:

(1) Cfr. UNESCO: "LES SCIENCES SOCIALES DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR: SOCIOLOGIE, PSYCHOLOGIE SOCIALE ET ANTHROPOLOGIE CULTURELLE".

OTRA NECESIDAD NACIONAL QUE POSTULA EN FAVOR DE LA ENSEÑANZA DE LAS CIENCIAS SOCIALES Y MÁS PARTICULARMENTE DE LA CIENCIA POLÍTICA ES LA NECESIDAD URGENTE DE PREPARAR UNA ÉLITE POLÍTICA QUE SE RESPONSABILICE DE LA MARCHA FUTURA DEL PAÍS. ESTE CUERPO DE ÉLITE, ENCARGADO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL PAÍS EN LOS ESCALONES SUPERIORES, NECESITA A LA VEZ, UNA FORMACIÓN ALTAMENTE TÉCNICA Y UN AMPLIO CONOCIMIENTO DEL PENSAMIENTO Y LOS HECHOS POLÍTICOS, TAL COMO ELLOS SE PRESENTAN O SE HAN PRESENTADO EN LOS PRINCIPALES PAÍSES DEL MUNDO Y EN LOS QUE EL ESTUDIO COMPARATIVO CONFRONTADO A LAS REALIDADES DEL PAÍS, PERMITE LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES MÁS FRUCTUOSAS Y OFRECE UNA VISIÓN MÁS RICA DEL ROL DEL GOBIERNO.

3.- COMO PUEDE DESPRENDERSE DE LAS CONSIDERACIONES QUE PRECEDEN, EL FIN DE LA ENSEÑANZA DE LAS CIENCIAS SOCIALES NO SE LIMITA A CONFERIR NUEVOS TÍTULOS ACADÉMICOS SINO A FORMAR UNA NUEVA CLASE DE PROFESIONALES DE LOS QUE TIENE NECESIDAD EL PAÍS.

LOS PROFESIONALES CUYA FORMACIÓN CONSIDERAMOS EN EL NUEVO CICLO DE ESTUDIOS QUE PRESENTAMOS, SON: EL SOCIOLOGO Y EL EXPERTO EN CIENCIAS POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. MENCIONEMOS TAMBIÉN EL EXPERTO EN DESARROLLO ECONÓMICO Y PLANIFICACIÓN REGIONAL.

#### B. LAS OPORTUNIDADES PROFESIONALES.

CONSIDEREMOS BREVEMENTE LAS POSIBILIDADES DE EMPLEO DE ESTOS PROFESIONALES, COMENZANDO POR LOS SOCIOLOGOS.

1. EN LOS PAÍSES EUROPEOS Y EN LOS ESTADOS UNIDOS, DONDE LA SOCIOLOGÍA HA ALCANZADO YA, DERECHO DE CIUDADANÍA, LOS SOCIOLOGOS ESTÁN EMPLEADOS PRINCIPALMENTE EN LOS SERVICIOS DE RELACIONES HUMANAS DE LA INDUSTRIA, EN CENTROS DE ESTUDIOS Y SONDEOS DE LA OPINIÓN PÚBLICA, EN INSTITUTOS DE PLANIFICACIÓN Y ACONDICIONAMIENTO REGIONAL, EN EL SENO DE OFICINAS DE ESTUDIOS DE LAS ORGANIZACIONES PROFESIONALES SINDICALES Y PATRONALES, EN ORGANISMOS PARAESTATALES, EN LAS EMPRESAS COMERCIALES PRIVADAS, EN EL SENO DE ORGANIZACIONES DE FINALIDAD SOCIAL O AÚN CONFESIONAL, COMO POR EJEMPLO LOS SERVICIOS DE ESTUDIOS DIOCESANOS O INTERDIOCESANOS, YA SEAN CONSAGRADOS A LA EDUCACIÓN, A LAS OBRAS SOCIALES O LA ORGANIZACIÓN DE LA PASTORAL. CITEMOS AÚN LA ENSEÑANZA TANTO UNIVERSITARIA COMO SECUNDARIA, COMO EN LOS ESTADOS UNIDOS POR EJ.. LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES COMO LA OIT, LA UNESCO, LA FAO, LA CEPAL, ETC... CONTRATAN IGUALMENTE SOCIOLOGOS, AL IGUAL QUE LOS CENTROS DE ESTUDIOS LATINO-AMERICANOS, COMO POR EJ. EL CENTRO LATINO AMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE RÍO DE JANEIRO, DESAL, EN SANTIAGO DE CHILE, CENDES EN CARACAS, ETC...

CON MAYOR DETALLE, EN EL PERÚ, ORGANISMOS COMO EL INSTITUTO DE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACIÓN, LA JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA, EL INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN, EL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE Y TRABAJO INDUSTRIAL, LAS CORPORACIONES REGIONALES, ETC... HAN SOLICITADO SOCIOLOGOS. A MENUDO SON PROFESIONALES EXTRANJEROS LOS QUE SE HA TENIDO QUE CONTRATAR, A FALTA DE SOCIOLOGOS NACIONALES EN NÚMERO SUFICIENTE, COMO HA SIDO EL CASO DE ALGUNOS ESTUDIOS DE SENATI, DE LOS ESTUDIOS SOBRE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DEL PERÚ CENTRAL REALIZADOS POR LA OEA, LOS ESTUDIOS PARA EL PLAN DEL SUR, EL PROGRAMA PUNO-TAMBOPATA, ETC...

LA TENDENCIA GENERAL A LA UTILIZACIÓN CRECIENTE DE SOCIOLOGOS EN EL MUNDO Y LOS VARIOS EJEMPLOS MENCIONADOS A PROPÓSITO DEL PERÚ, NOS INDICAN CLARAMENTE QUE LAS POSIBILIDADES DE ACTIVIDAD PROFESIONAL VAN A ENSANCHARSE PROGRESIVAMENTE.

LOS AUTORES DEL PROYECTO NO QUIEREN SIN EMBARGO MAGNIFICAR FUERA DE MEDIDA LAS PERSPECTIVAS DEL FUTURO DEL SOCIOLOGO, EN NUESTRO PAÍS LA SOCIOLOGÍA ES UNA DISCIPLINA NUEVA, QUE AÚN NO SE HA EXPERIMENTADO. LA CONCIENCIA DE LA NECESIDAD DE SU CONCURSO NO SE HA HECHO SENTIR TODAVÍA EN FORMA UNÁNIME Y EN OTROS CASOS IMPERATIVOS FINANCIEROS PUEDEN LLEVAR A POSTERGAR LA CONTRATACIÓN DE SOCIOLOGOS.

VEREMOS MAS ADELANTE QUE ESTE HECHO DEBE CONDUCIR AL ESTABLECIMIENTO DE UN "NUMERUS CLAUSUS" DE ESTUDIANTES EN ESTAS DISCIPLINAS. ESTE "NUMERUS CLAUSUS" HA DE SER FIJADO EN FUNCIÓN DE LAS POSIBILIDADES PRECISABLES DEL MERCADO, Y SERÁ SUSCEPTIBLE DE REVISIONES EN EL CURSO DE AÑOS ULTERIORES, EN RAZÓN DE LA EXTENSIÓN MAS O MENOS GRANDE DE TAL MERCADO.

EL HECHO QUE SE MENCIONA DEBERÁ INCITAR A EMPRENDER UNA CAMPAÑA ANTE LOS ORGANISMOS PRIVADOS Y PÚBLICOS CON EL OBJETO DE HACER CONOCER LA UTILIDAD Y LA IMPORTANCIA DE LA SOCIOLOGÍA. LA EXISTENCIA DE UN CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, FUNCIONANDO EN ESTRECHA RELACIÓN CON LOS ESTUDIOS PROYECTADOS PUEDE JUGAR UN ROL IMPORTANTE EN ESE DOMINIO, GRACIAS AL CONCURSO QUE PODRÍA PRESTAR DICHO CENTRO A LOS ORGANISMOS MENCIONADOS.

## 2. EXPERTOS EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

SE DISCUTE A MENUDO SI ESTAS DISCIPLINAS DEBEN TENER O NO CALIDAD UNIVERSITARIA. TAL PLANTEAMIENTO ACREDITA QUE EXISTE CONFUSIÓN SOBRE EL CONTENIDO DE LAS MISMAS. LOS AUTORES DEL PROYECTO CREEN QUE ES CONVENIENTE PRECISAR EL TRIPLE NIVEL O GRADO QUE PUEDEN ALCANZAR ESTOS ESTUDIOS:

A) CIENCIA POLÍTICA PURA: UBICADA AL NIVEL DE LA SÍNTESIS, ESTA DISCIPLINA BUSCA OFRECER UNA PERSPECTIVA DE CONJUNTO, GLOBAL SOBRE LOS FENÓMENOS POLÍTICOS: IDEOLOGÍAS, RÉGIMENES, PARTIDOS, GRUPOS DE PRESIÓN, NIVELES DE DECISIONES, ESTRUCTURAS Y SISTEMAS, ETG.

B) CIENCIA POLÍTICA APLICADA O ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ALTO NIVEL: DEL CONOCIMIENTO Y ANÁLISIS DE LOS FENÓMENOS POLÍTICOS Y SUS LEYES, SURGE LA DISCIPLINA PRÁCTICA CAPAZ DE PRECISAR EL COMPORTAMIENTO ADECUADO U ÓPTIMO DE LOS ORGANISMOS POLÍTICOS, SU ESTRUCTURA Y LA ARMONIZACIÓN DE SUS COMPONENTES. RESULTA SER COMPLEMENTO O MÁS AÚN, ELEMENTO INTEGRANTE DE LA PLANIFICACIÓN.

C) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: COMO ESPECIALIDAD BUSCA DIVULGAR, HACER CONOCER LA MECÁNICA INTERNA DE UN SISTEMA O ESTRUCTURA POLÍTICA DADOS, A FIN DE FACILITAR SU PROPIA DINÁMICA Y FAVORECER SU EMPLEO.

LUEGO DE ESTA DISTINCIÓN, DEBE PRECISARSE QUE LAS DOS PRIMERAS CATEGORÍAS A) Y B) SON MATERIA DE ENSEÑANZA AL NIVEL UNIVERSITARIO COMPLETO, NO ASÍ LA TERCERA C) CUYA CATEGORÍA PERTENECE AL DE LAS ESCUELAS E INSTITUTOS TÉCNICOS DE NIVEL INTERMEDIO Y POR LO TANTO SE EXCLUYE O ESCAPA DEL MARCO DE ESTE PROYECTO. ESTA DISTINCIÓN, QUE ESTÁ PRESENTE EN LA MAYOR PARTE DE LAS UNIVERSIDADES DEL OCCIDENTE PERMITE SEPARAR ADECUADAMENTE LA ENSEÑANZA PARA EL USO DE UN INSTRUMENTO, COMO ES LA QUE SE IMPARTE AL EMPLEADO O FUNCIONARIO CUYA LABOR SE QUIERE HACER MÁS EFICIENTE, DE LA ENSEÑANZA PARA LA MODIFICACIÓN O CREACIÓN DE NUEVOS INSTRUMENTOS, SISTEMAS O ESTRUCTURAS QUE SE RESERVA AL POLÍTICO DE CARRERA O AL EXPERTO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ALTO NIVEL.

EL ANÁLISIS DEL MERCADO POTENCIAL EN CUENTO A LOS DOS NIVELES DE RANGO UNIVERSITARIO QUE SE OFRECERÍAN CON CARÁCTER ALTERNATIVO, ARROJA EL SIGUIENTE CUADRO:

A) CIENCIA POLÍTICA PURA: ES NORMAL QUE LA DEMANDA EN ESTE CAMPO SEA BASTANTE REDUCIDA. SU INTENCIÓN DE DAR RESPUESTA A LA NECESIDAD DE FORMACIÓN POLÍTICA OBJETIVA, NO PARTIDISTA, SU ORIENTACIÓN INTELLECTUALISTA, CONVIERTE EN ESTE ESTUDIO EN MATERIA DE UNA ÉLITE QUE RECLUTA SUS INTEGRANTES ENTRE LÍDERES POLÍTICOS Y SINDICALES, ECONOMISTAS, DIPLOMÁTICOS Y PERIODISTAS U OTROS DIRIGENTES DE LA OPINIÓN PÚBLICA; OFRECE OPORTUNIDADES EN LA PROPIA CÁTEDRA UNIVERSITARIA Y REPRESENTA UN COMPLEMENTO DEFINITIVO PARA PROFESIONES DIVERSAS.

B) CIENCIA POLÍTICA APLICADA O ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ALTO NIVEL: EL PROFESIONAL EGRESADO CON EL TÍTULO DE EXPERTO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA SE SITUa AL NIVEL DEL PLANIFICADOR FÍSICO, ECONÓMICO O SOCIAL Y COMPLETA LAS EXIGENCIAS TÉCNICAS DEL PROCESO INTEGRAL DE PLANEAMIENTO. SU ACTIVIDAD CONSULTORA O PRÁCTICA ENCUENTRA DEMANDA CRECIENTE AL NIVEL DE LAS GRANDES ASOCIACIONES (INSTITUTOS Y BANCOS NACIONALES, O FICINAS DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y REGIONAL), DE LOS CUERPOS DEL PODER EJECUTIVO Y DE LOS GOBIERNOS LOCALES.

EN ESTE SENTIDO Y A ESTE NIVEL DEBE MENCIONARSE LA ENSEÑANZA IMPARTIDA POR CENTROS DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS COMO LA LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE, EL INSTITUT DES SCIENCES POLITIQUES DE PARIS Y DIVERSAS UNIVERSIDADES NORTEAMERICANAS, ASÍ COMO LA OPINIÓN EXPRESADA TANTO POR LA UNESCO (CFR. "LES SCIENCES SOCIALES DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR: LA SCIENCE POLITIQUE"), COMO POR LA SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PLANIFICACIÓN (SIAP) EN EL INFORME REALIZADO POR AYUDA FINANCIERA DE LA FUNDACIÓN FORD, SOBRE "ENSEÑANZA DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICAS LATINAS" (VER ANEXO 3).

C. NECESIDAD DE LA ENSEÑANZA DE LAS CIENCIAS SOCIALES EN LA UNIVERSIDAD CATÓLICA.

1.- LIMITACIONES DE LOS CENTROS DE ESTUDIO EXISTENTES.

EXISTEN ACTUALMENTE EN EL PAÍS, CUATRO ESCUELAS QUE OFRECEN PROGRAMAS DE ESTUDIOS VINCULADOS AL CAMPO DE CIENCIAS SOCIALES QUE HEMOS DETALLADO:

EN EL CAMPO DE LA CIENCIA POLÍTICA PURA Y APLICADA, AL NIVEL QUE SE HA DESCRITO ANTES, NO EXISTE NINGÚN INSTITUTO NI ESCUELA UNIVERSITARIA; AL NIVEL INFERIOR DE TÉCNICOS INTERMEDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EXISTE UNA ESCUELA GUBERNAMENTAL.

EN CUANTO A LA SOCIOLOGÍA, TENEMOS:

a) UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS: SE CREÓ DENTRO DE LA FACULTAD DE LETRAS, UN DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA, CUYA PRIMERA PROMOCIÓN ACABA DE EGRESAR EN 1963. A PESAR DEL CURRÍCULUM, BASTANTE BIEN ESTRUCTURADO EN TEORÍA, Y LA ASESORÍA PRESTADA POR LA FLACSO (FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES CON SEDE EN SANTIAGO DE CHILE) Y LA UNESCO, LA FALTA DE AUTONOMÍA Y LA INESTABILIDAD DEL CUERPO DOCENTE HAN CONSPIRADO CONTRA SU ÉXITO, A TAL PUNTO QUE LOS PROPIOS ALUMNOS RECONOCEN LA IMPERFECCIÓN DE SU DEPARTAMENTO.

b) UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA: FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES: EN LA CREACIÓN DE ESTA FACULTAD CON SÓLO DOS AÑOS DE ANTIGÜEDAD SE CONSIDERÓ UN DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA (EN LA CONCEPCIÓN DE DEPARTAMENTO UTILIZADA POR LAS UNIVERSIDADES NORTEAMERICANAS). POR RAZÓN DE LA NATURALEZA PROPIA A LOS ESTUDIOS DE LA UNIVERSIDAD EN LA CUAL ESTÁ INSERTADA, EL VALOR DEL DEPARTAMENTO ES RESTRINGIDO. SE ORIENTA FUNDAMENTALMENTE A LA SOCIOLOGÍA RURAL Y EN LOS DEMÁS NIVELES LA EXIGENCIA DE COMPLEMENTOS AGROPECUARIOS DESANIMA UNA MAYOR AFLUENCIA DE POSTULANTES.

c) UNIVERSIDAD NACIONAL SAN LUIS GONZAGA DE ICA: FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES. OFRECE UN CURRÍCULUM REALMENTE IMPRESIONANTE Y AL PARECER MUY COMPLETO, (TAL VEZ DEMASIADO) PERO EL HABER INICIADO RECIENTE SU FUNCIONAMIENTO, IMPIDE PRONUNCIARSE SOBRE SU CALIDAD, SI BIEN CON CRITERIO COMPARATIVO QUE ALCANZA A TODA LA UNIVERSIDAD, DEBE RECORDARSE QUE NO EXISTE EXÁMEN DE INGRESO Y QUE LA EXPERIENCIA DE LAS UNIVERSIDADES LIMEÑAS SOBRE LA PREPARACIÓN DE LOS ESTUDIANTES PROVENIENTES DE LA UNIVERSIDAD DE ICA, ES SENCILLAMENTE DEPLORABLE.

d) PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ: INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES. (SE LE MENCIONA EN DETALLE MÁS ADELANTE).

2.- RESPONSABILIDAD DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA.

LA CARENCIA Y LIMITACIONES EXPUESTAS COMPROMETEN LA RESPONSABILIDAD DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA EN RESPONDER A LAS NECESIDADES DEL PAÍS, NO SATISFECHAS POR OTROS CENTROS DE ESTUDIOS.

LA ENSEÑANZA DE LAS CIENCIAS SOCIALES EN EL SENO DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA PUEDE JUSTIFICARSE TAMBIÉN EN RAZÓN DE LA ORIENTACIÓN IDEOLÓGICA QUE CARACTERIZA DICHA ENSEÑANZA EN LAS OTRAS UNIVERSIDADES PERUANAS. EN EFECTO, NO SERÍA EXAGERADO DECIR QUE EN ÉSTAS LA TENDENCIA PREDOMINANTE ES EL AGNOSTICISMO Y MÁS PARTICULARMENTE EL MARXISMO, CONFORME A UNA VOLUNTAD EXPRESA DE MONOPOLIO DE LA ENSEÑANZA DE LAS CIENCIAS SOCIALES EN EL PERÚ.

LOS AUTORES DEL PROYECTO NO DESEAN SOSTENER, EN REACCIÓN A ESTA TENDENCIA, LA IDEA DE UNA CIENCIA SOCIAL CONFESIONALIZADA (NO EXISTE SOCIOLOGÍA CATÓLICA AL IGUAL QUE NO EXISTE GEOGRAFÍA CATÓLICA), PERO PARECE IMPERIOSO INTRODUCIR, AL LADO DE DISCIPLINAS POSITIVAS ENSEÑADAS CON TODA LA OBJETIVIDAD CIENTÍFICA REQUERIDA, ALGUNOS CURSOS EN LOS CUALES SE ENSEÑARÍA LAS GRANDES LÍNEAS DE LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA Y DEL PENSAMIENTO CRISTIANO SOBRE LOS PROBLEMAS DE LA VIDA SOCIAL.

SE HACE NECESARIO CORREGIR LA DESORIENTACIÓN EXISTENTE CON RESPECTO A LAS NOCIONES ACTUALES DE SOCIOLOGÍA (COMO CIENCIA POSITIVA, EMPÍRICA, ETC.) Y CIENCIA POLÍTICA (EN CUANTO VISIÓN DE SÍNTESIS, PREPARATORIA DE LA PLANIFICACIÓN) QUE SE MANIFIESTA EN NUESTROS UNIVERSITARIOS POR SU CONFUSIÓN SOBRE EL CONTENIDO DE LAS MISMAS (QUE IDENTIFICAN ARBITRARIAMENTE CON FILOSOFÍA SOCIAL, HISTORIA DEL PENSAMIENTO SOCIAL O PEOR AÚN, DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA, EN EL CASO DE SOCIOLOGÍA O CONFUNDEN

CIENCIA POLÍTICA CON LA ENSEÑANZA DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ETC.) Y POR LA SUPOSICIÓN DE QUE TALES ESTUDIOS SON LOS NECESARIOS PASOS PREVIOS PARA UNA EFICAZ CARRERA POLÍTICA PARTIDISTA.

**3.- EL INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES.**

A TÍTULO DE CONCLUSIÓN, DEBE DECIRSE QUE LA INTRODUCCIÓN DE LA ENSEÑANZA DE LAS CIENCIAS SOCIALES EN LA UNIVERSIDAD CATÓLICA, SE JUSTIFICA POR LA NECESIDAD AMPLIAMENTE INSATISFECHA EN NUESTRO PAÍS, DE UNA ENSEÑANZA QUE PRESENTE GARANTÍAS DE SERIEDAD CIENTÍFICA TANTO EN EL PROGRAMA DE ESTUDIOS COMO EN LA CALIDAD DEL CUERPO PROFESORAL Y DE OTRA PARTE EN LA EXIGENCIA DE INTEGRAR TAL ENSEÑANZA EN EL MARCO DE UN PENSAMIENTO Y EN LA PREOCUPACIÓN DE UN TESTIMONIO, PROFUNDAMENTE CRISTIANOS.

EL ACTUAL INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES HA TRATADO DE RESPONDER EN PARTE A ESAS EXIGENCIAS, PERO EN SU ESTADO PRESENTE NO LO HA LOGRADO.

CREADO PRINCIPALMENTE PARA RESPONDER A LA INQUIETUD SOCIAL PUESTA DE MANIFIESTO POR NUMEROSOS CRISTIANOS CON OCASIÓN DE LA PRIMERA SEMANA SOCIAL, NO HA TENDIDO DESDE SUS COMIENZOS SI NO A UNA FORMACIÓN SOCIAL ELEMENTAL, COMPLEMENTO EVENTUAL DE OTROS ESTUDIOS Y SIN PODER CONFERIR NI TÍTULO ACADÉMICOS NI TÍTULOS PROFESIONALES.

UNA INSUFICIENTE (INADECUADA) SELECCIÓN DE LOS ESTUDIANTES, LA ADOCIÓN DEL SISTEMA DE CURSOS NOCTURNOS, LA IRREGULARIDAD DE LA ENSEÑANZA, COMPROBADA SOBRE TODO EN EL CURSO DE LOS PRIMEROS AÑOS, LA LIMITACIÓN DE LAS MATERIAS ENSEÑADAS Y LA FALTA DE HOMOGENEIDAD DEL PROGRAMA NO CONFIEREN AL INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES UN VALOR ACADÉMICO SUFICIENTE ELEVADO PARA SATISFACER LAS EXIGENCIAS ENUNCIADAS ANTERIORMENTE, SIN UNA TRANSFORMACIÓN COMPLETA DEL MISMO.

AUNQUE SE LLEVE A CASO UNA TRANSFORMACIÓN TOTAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES, SU FUNCIÓN INICIAL DE EXTENSIÓN SOCIAL UNIVERSITARIA, DEBERÁ MANTENERSE DENTRO DE UN MARCO ACADÉMICO ADECUADO.

**II. PRESENTACION DEL SISTEMA**

A. ESTABLECIDA EN EL TÍTULO PRECEDENTE LA NECESIDAD IMPERATIVA DE QUE EXISTA A CORTO PLAZO DENTRO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA UN CICLO INTEGRAL DE ESTUDIOS EN CIENCIAS SOCIALES EN LOS NIVELES RESEÑADOS, LOS AUTORES DEL PRESENTE PROYECTO HAN CONSIDERADO LA CREACIÓN DEL MECANISMO QUE DEBE HACERLO EFECTIVO.

1. SU OBJETIVO: PREPARACIÓN Y PUESTA EN CIRCULACIÓN DE TRES TIPOS DE EGRESADOS UNIVERSITARIOS: SOCIOLOGO PROFESIONAL Y EXPERTO EN CIENCIA POLÍTICA, EN UNA PRIMERA ETAPA, Y LUEGO: EXPERTO EN DESARROLLO ECONÓMICO O EN OTRAS DISCIPLINAS.
2. LOS TÍTULOS PROFESIONALES A QUE SE HACE REFERENCIA SE COMPLETARÍAN CON LA GRADUACIÓN ACADÉMICA NORMAL DE LA UNIVERSIDAD QUE INCLUYE LOS DE BACHILLER EN UN PRIMER ESCALÓN Y LOS DE DOCTOR PARA LA CULMINACIÓN DEL CICLO.
3. EL SISTEMA, EN SÍ COMPRENDE PARA EL CONJUNTO DE LAS CIENCIAS SOCIALES, CUATRO AÑOS BÁSICOS DE ESTUDIO HASTA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO PROFESIONAL Y UN AÑO ADICIONAL PARA OPTAR EL DOCTORADO, CONFORME AL SIGUIENTE DIAGRAMA:

AÑOS DE ESTUDIO:

1º	COMÚN				
2º	S	CP			O
3º	S	CPP	CPA		O = BACHILLER.
4º	S	CPP	CPA		O = TÍTULO PROFESIONAL.
5º	S	CP			O = DOCTORADO.

CLAVE: S: SOCIOLOGÍA. CP: CIENCIA POLÍTICA. CPP: CIENCIA POLÍTICA PURA. CPA: CIENCIA POLÍTICA APLICADA. O: OTROS (POR EJEMPLO: DESARROLLO ECONÓMICO).

EL PRIMER AÑO DE INTRODUCCIÓN A LAS CIENCIAS SOCIALES SERÁ COMÚN A TODOS LOS ESTUDIANTES DEL CICLO; LOS TRES SIGUIENTES SERÁN DE ESPECIALIDAD Y SE DICTARÁN SEPARADAMENTE EN LAS RAMAS DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIA POLÍTICA AL INICIO DEL SISTEMA, PUDIENDO LUEGO AMPLIARSE EL CICLO CON LA INCLUSIÓN DE NUEVAS ESPECIALIDADES TALES COMO OTRAS CIENCIAS SOCIALES O LA CIENCIA DEL DESARROLLO ECONÓMICO. EN LA ESPECIALIDAD DE CIENCIA POLÍTICA, A PARTIR DEL 3ER. AÑO SE HARÁ UNA NUEVA SUBDIVISIÓN QUE ACOJA LAS PREFERENCIAS DE LOS ALUMNOS POR LA CIENCIA POLÍTICA PURA O APLICADA (ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ALTO NIVEL).

B. MEDIOS: EL CURRÍCULUM ELABORADO RECOGE LAS NOCIONES EXPRESADAS ANTERIORMENTE Y ESTÁ CONSTRUÍDO DE TAL MODO QUE FACILITE PARA CADA UNA DE LAS ESPECIALIDADES INICIALES UN PERFECCIONAMIENTO DE PREFERENCIA TEÓRICO O PRÁCTICO, SOBRE LA BASE DEL LIBRE JUEGO DE LOS CURSOS CONSIDERADOS OPCIONALES; MIENTRAS QUE LOS CURSOS BÁSICOS GARANTIZAN LA FORMACIÓN INTEGRAL IMPRESCINDIBLE.

(CFR. CURRÍCULUM DESARROLLADO EN EL DOCUMENTO-PROGRAMA)

1. ALUMNOS: A QUIÉNES SE DIRIGE EL CICLO DE ESTUDIOS PROYECTADOS: LA EXIGENCIA CIENTÍFICA -YA REITERADA- DE LOS ESTUDIOS Y LA NATURALEZA DE LOS MISMOS, IMPIDE QUE EL CICLO QUEDE ABIERTO A LOS ESTUDIANTES REGIÓN EGRESADOS DE SECUNDARIA. LOS REQUISITOS QUE SE FIJAN PARA LA ADMISIÓN SERÁN LOS SIGUIENTES:

A) PARA EL AÑO 1964: -HABER CURSADO Y APROBADO SATISFACTORIAMENTE LOS DOS AÑOS DEL BACHILLERATO DE LETRAS, O  
- HABER CURSADO Y APROBADO SATISFACTORIAMENTE ALGÚN AÑO DE ESTUDIOS EN EL ACTUAL INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES, O  
- HABER CURSADO Y APROBADO SATISFACTORIAMENTE DOS AÑOS DE ESTUDIOS EN CUALQUIER OTRA FACULTAD UNIVERSITARIA.

B) PARA EL AÑO 1965: - HABER CURSADO Y APROBADO SATISFACTORIAMENTE LOS DOS AÑOS DEL BACHILLERATO DE LETRAS, HABIENDO LLEVADO EN EL 2º UN 30% DE MATERIAS ORIENTADAS HACIA LAS CIENCIAS SOCIALES.

C) PARA EL AÑO 1966: - HABER CURSADO Y APROBADO SATISFACTORIAMENTE LOS DOS AÑOS DEL BACHILLERATO DE LETRAS, HABIENDO LLEVADO EN LOS DOS AÑOS UN 30% DE MATERIAS ORIENTADAS HACIA LAS CIENCIAS SOCIALES.

D) PARA EL AÑO 1967: (O SEA LUEGO DE HABER FUNCIONADO PLENAMENTE POR DOS AÑOS LA FACULTAD DE ESTUDIOS GENERALES): HABER CURSADO Y APROBADO SATISFACTORIAMENTE LOS DOS AÑOS DE DICHA FACULTAD, HABIENDO LLEVADO UN 30% DE MATERIAS ORIENTADAS HACIA LAS CIENCIAS SOCIALES.

E) SUBSANACIÓN: LOS ALUMNOS QUE, DESDE 1965, OPTASEN EL INGRESO A LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, Y NO HUBIESEN LLEVADO POR CUALQUIER MOTIVO (PROVENIENCIA DE OTRA FACULTAD QUE LA DE LETRAS ETC.) EL 30% DE MATERIAS ORIENTADAS HACIA LAS CIENCIAS SOCIALES, DEBERÁN SUBSANAR, DURANTE EL PRIMER AÑO COMÚN, LAS MATERIAS NECESARIAS.

2. PROFESORES: CONSCIENTES LOS AUTORES DEL PROYECTO DE QUE SERÍA TEMERARIO FORMULARLO SIN EVALUAR CONVENIENTEMENTE LOS RECURSOS DISPONIBLES, SOBRE TODO EN PERSONAL DOCENTE, MANIFIESTAN LUEGO DE CUIDADOSO ANÁLISIS, QUE EL CICLO PODRÁ CONTAR PARA SU PRIMER AÑO DE INTRODUCCIÓN CON UN PLANTEL COMPLETO DE PROFESORES ESPECIALIZADOS PARA CADA MATERIA; QUE, EN SEGUNDO LUGAR, HAN TENIDO MUY PRESENTE LA OFERTA RATIFICADA DE AYUDA ACADÉMICA; PROVENIENTE DE LAS UNIVERSIDADES DE NIMEGA Y DE LILLE, Y LA POSIBILIDAD DE UTILIZAR MÁS ADELANTE -EN CURSOS ESPECIALIZADOS Y A TÍTULO DE CONFERENCISTAS- A EMINENTES PROFESIONALES EN CIENCIAS SOCIALES RADICADOS EN EL PAÍS, POR CUENTA DE ORGANISMOS NACIONALES O INTERNACIONALES.

### III. INTEGRACION DEL CICLO DE CIENCIAS SOCIALES EN LA ESTRUCTURA DE LA UNIVERSIDAD CATOLICA.

SE PRESENTAN LAS SIGUIENTES POSIBILIDADES:

- 1) CREACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES;
- 2) INTEGRACIÓN, COMO SECCIÓN, EN UNA DE LAS FACULTADES YA EXISTENTES: LETRAS, DERECHO O CIENCIAS ECONÓMICAS Y COMERCIALES;



3) TRANSFORMACIÓN Y REVITALIZACIÓN DEL ACTUAL INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES.

A. CREACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES.

LAS RAZONES ADUCIDAS PARA FUNDAMENTAR LA NECESIDAD DE UN CICLO DE CIENCIAS SOCIALES EN LA UNIVERSIDAD CATÓLICA (CRR. I) DEL PRESENTE DOCUMENTO), LO MISMO QUE LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO (IBID. II Y DOCUMENTO-PROGRAMA), PERSUADEN DE LA NECESIDAD DE UNA FACULTAD SINGULAR, EN LA QUE SE REALICE LA INTEGRACIÓN ACADÉMICA Y ADMINISTRATIVA DE LAS ESPECIALIDADES PROYECTADAS.

ESA FACULTAD SERÍA EL RESULTADO DE LA EVOLUCIÓN NATURAL DEL ACTUAL INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES, CUYO CUERPO DE PROFESORES MANIFESTÓ EN MEMORÁNDUM AL RECTOR EL DESEO UNÁNIME DE CONVERTIR EL INSTITUTO EN FACULTAD, PREVIO REAJUSTE Y REESTRUCTURACIÓN DEL MISMO.

UNA DE LAS RAZONES MÁS DECISIVAS QUE MOVIERON A ESTA PETICIÓN FUÉ LA URGENCIA DE LA COLACIÓN DE TÍTULOS ACADÉMICOS (BACHILLER, DOCTOR: EN SOCIOLOGÍA O CIENCIA POLÍTICA; SOCIOLOGO PROFESIONAL O EXPERTO EN CIENCIA POLÍTICA), QUE -CONFORME AL ART. 38 DEL ESTATUTO VIGENTE DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA- SÓLO PUEDEN SER OTORGADOS EN EL MARCO DE UNA FACULTAD.

SI SE OBJETASE EL REDUCIDO NÚMERO DE ALUMNOS CON QUE EMPEZARÍA A EXISTIR LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES (POR LO DEMÁS, COMO CUALQUIER OTRA FACULTAD INCIPIENTE), HABRÍA QUE RESPONDER QUE NO ES EL NÚMERO DE ESTUDIANTES LO QUE AFECTA A LA EXISTENCIA DE UNA FACULTAD. EL HECHO BÁSICO QUE LA DETERMINA ES LA NATURALEZA DE LOS ESTUDIOS, SU AUTONOMÍA, LA NECESIDAD DE EVITAR LA CONFUSIÓN DE PLANOS Y LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL DEL CURRÍCULUM.

YA DESDE 1964, EL PRIMER AÑO, COMÚN A LOS DOS SECCIONES PROYECTADAS EN LO INMEDIATO, EXIGE UNA INTEGRACIÓN DE AMBAS BAJO UN SOLO ÓRGANO, POR MOTIVOS OBVIOS DE ARMONIZACIÓN ACADÉMICA Y AUN ADMINISTRATIVA.

B. INTEGRACIÓN, COMO SECCIÓN, EN UNA DE LAS FACULTADES YA EXISTENTES: LETRAS, DERECHO, CIENCIAS ECONÓMICAS O COMERCIALES, FILOLOGÍA.

1. EN LA FACULTAD DE LETRAS? a) EN LO QUE TOCA AL DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA, SE HA EXPUESTO AMPLIAMENTE (CRR. I FUNDAMENTACIÓN) LA DIFERENCIA RADICAL Y ESPECIFICA ENTRE LA SOCIOLOGÍA, CIENCIA POSITIVA, Y LA FINALIDAD HUMANISTA Y CULTURAL DE ESA FACULTAD. UNA INTEGRACIÓN EVENTUAL SERÍA ENTONCES SUSCEPTIBLE DE CREAR CONFLICTOS DE ORDEN ACADÉMICO Y ADMINISTRATIVO QUE IMPEDIRÍAN LA MARCHA ADECUADA DE LOS ESTUDIOS SOCIOLOGICOS.

MÁS AÚN, DADA LA SITUACIÓN ESPECIAL DE LA FACULTAD DE LETRAS EN LA ACTUALIDAD, PODRÍA OBSTACILIZARSE INDEFINIDAMENTE LA INTEGRACIÓN DE LA SECCIÓN SOCIOLOGICA EN UNA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, BAJO LA ESPECIE DE "LA NECESARIA REVITALIZACIÓN O SUPERVIVENCIA DE LA FACULTAD DE LETRAS Y FILOSOFÍA.

b) MENOS NATURAL AÚN PARECE LA INTEGRACIÓN, AUN PROVISIONAL, DE LA SECCIÓN "CIENCIA POLÍTICA" EN LA FACULTAD DE LETRAS, SOBRE TODO SI SE TIENE EN CUENTA QUE ESA SECCIÓN TENDRÍA COMO OBJETO LA PREPARACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ALTO NIVEL.

(SI, A CAUSA DE TALES RAZONES, SE OPTASE POR ANEXAR LA SECCIÓN "CIENCIA POLÍTICA" A OTRA FACULTAD (POR EJEMPLO, A LA DE DERECHO), SE SEGUIRÍA UNA DISPERSIÓN DE LAS SECCIONES DE CIENCIAS SOCIALES EN FACULTADES DIFERENTES, CON INCONVENIENTES DE MONTA PARA LA MARCHA ARMÓNICA DE AMBAS SECCIONES, EN LO QUE TOCA A LOS CURSOS COMUNES PREVISTOS (CRR. DOCUMENTO-PROGRAMA) Y YA DESDE EL PRIMER AÑO COMÚN, COMO SE INDIcó EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DE III, A.

c) RESPECTO A LA SECCIÓN "DESARROLLO ECONÓMICO Y PLANIFICACIÓN REGIONAL", AUNQUE NO ENTRA DIRECTAMENTE EN EL PROBLEMA QUE NOS OCUPA POR NO INICIARSE DESDE ESTE AÑO, ES OBVIA SU INCOMPATIBILIDAD CON LA FACULTAD DE LETRAS Y FILOSOFÍA.

2. ÉN LA FACULTAD DE DERECHO? a) NI LA SECCIÓN "SOCIOLOGÍA" NI LA DE "DESARROLLO ECONÓMICO" CORRESPONDERÍAN, EVIDENTEMENTE, A LA FACULTAD DE DERECHO.

b) PERO SEGÚN LA CONCEPCIÓN ANTIGUA DE LAS CIENCIAS POLÍTICAS, PARECERÍA NORMAL QUE LA SECCIÓN "CIENCIA POLÍTICA"



TICA" SE INTEGRASE TEMPORALMENTE EN ESA FACULTAD. SIN EMBARGO, HA DE TENER SE EN CUENTA EL CARÁCTER ESPECÍFICO DE LA CIENCIA POLÍTICA MODERNA (CIENCIA SINTÉTICA, QUE COMPRENDE TAMBÉN LA SOCIOLOGÍA POLÍTICA Y QUE PREPARA PRINCIPALMENTE PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ELTO NIVEL). EN ESTE SENTIDO, PUÉS, YA PARECE MUCHO MENOS CONGRUENTE LA POSIBLE INTEGRACIÓN DE ESA SECCIÓN EN LA FACULTAD DE DERECHO.

LAS RAZONES, ADUCIDAS LÍNEAS ARRIBA, SOBRE LA DISPERSIÓN QUE DEBE EVITARSE, OBRAN TAMBÉN EN ESTE CASO.

POR LO DEMÁS, CONTAS QUE -SIN DUDA POR ESTOS MOTIVOS- LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA, ESTÁ DISPUESTA A DESPRENDERSE DEL ANEXO DE CIENCIAS POLÍTICAS QUE HASTA AHORA FUNCIONABA DENTRO DE ELLA.

5. EN LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y COMERCIALES?: A) NO CORRESPONDE A UNA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y COMERCIALES UNA SECCIÓN DE SOCIOLOGÍA, ENTENDIDA EN EL SENTIDO ESTRICTO Y ESPECÍFICO QUE SE ATRIBUYE A ESTAS CIENCIAS EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO (CFR. I, FUNDAMENTACIÓN).

B) TAMPOCO LA SECCIÓN POLÍTICA PODRÍA NORMALMENTE INTEGRARSE EN LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y COMERCIALES, NI SIQUIERA EN EL ASPECTO DE PREPARACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, POR TRATARSE MÁS BIEN, EN DICHA SECCIÓN DE LA FORMACIÓN DE EXPERTOS EN CIENCIA POLÍTICA (ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ALTO NIVEL) Y NO DE LA FORMACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS, EN EL SENTIDO TÉCNICO Y COMÚN DE LAS ESCUELAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

C) SÓLO LA SECCIÓN "DESARROLLO ECONÓMICO Y PLANIFICACIÓN REGIONAL" PODRÍA CONSIDERARSE EN PRINCIPIO COMO UNA PROYECCIÓN LÓGICA DE UNA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS (NO COMERCIALES, ES VERDAD). SIN EMBARGO, NO HAY QUE OLVIDAR A) QUE NO SE PUEDE PONER EN MARCHA EN LO INMEDIATO ESA SECCIÓN; Y B) QUE LA ACTUAL ESTRUCTURA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y COMERCIALES NO PARECE ORIENTARSE PRECISAMENTE EN LA DIRECCIÓN DE UNA FORMACIÓN ESPECIALIZADA EN DESARROLLO ECONÓMICO.

#### C. TRANSFORMACIÓN Y REVITALIZACIÓN DEL ACTUAL INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES.

PRECISAMENTE ÉSA ES LA RAZÓN QUE NOS MUEVE A PEDIR LA CREACIÓN DE UNA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES. NO COMO UNA ESPECIE DE GENERACIÓN ESPONTÁNEA, SINO COMO ETAPA DECISIVA EN LA EVOLUCIÓN DE DICHO INSTITUTO, AL TÉRMINO DE SUS CUATRO AÑOS DE EXISTENCIA (CFR. SUPRA A.)

EN EFECTO, SE TRATA DE UNA REESTRUCTURACIÓN DEL MISMO INSTITUTO, SIN HACER TABLA RASA NI DE LOS ESTUDIOS REALIZADOS POR SUS ALUMNOS NI DE SU APARATO ADMINISTRATIVO O ACADÉMICO. ESA TRANSFORMACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES COMPRENDE DOS FINES ACADÉMICOS: 1) UNO SE REFIERE AL CONTENIDO DEL CURRÍCULUM, A SU DIVISIÓN EN SECCIONES, ETC. PUNTO QUE HA SIDO AMPLIAMENTE DESARROLLADO A TRAVÉS DE LA FUNDAMENTACIÓN Y PRESENTACIÓN DEL PROYECTO (CFR. I, II DEL PRESENTE DOCUMENTO Y DOCUMENTO-PROGRAMA); 2) EL OTRO FIN ACADÉMICO SE REFIERE A LA NECESIDAD DE OTORGAR TÍTULOS ACADÉMICOS (BACHILLER, DOCTOR, SOCIOLOGO PROFESIONAL O EXPERTO EN CIENCIA POLÍTICA).

AHORA BIEN, AUNQUE EL PRIMERO DE ESOS FINES PODRÍA LOGRARSE SIN VARIAR LA CONDICIÓN ACTUAL DE INSTITUTO AUTÓNOMO; EL SEGUNDO, RELATIVO A LOS TÍTULOS ACADÉMICOS, SÓLO PUEDE OBTENERSE TRANSFORMÁNDOLO EN FACULTAD (ART. 38 DEL ESTATUTO DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA).

POR LO DEMÁS, SÓLO UNA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES ESTARÍA CAPACITADA PARA OTORGAR TÍTULOS DE SOCIOLOGO PROFESIONAL O EXPERTO EN CIENCIA POLÍTICA, PARA SU CONVALIDACIÓN UNIVERSAL.

NOTA: 1. EN ESTA MISMA LÍNEA DE TRANSFORMACIÓN DEL INSTITUTO EXISTENTE Y AUTÓNOMO, PODRÍA PENSARSE, EN ÚLTIMA HIPÓTESIS, EN OTRA FIGURA, COMPLICADA Y JURÍDICAMENTE DISCUTIBLE: SE EMPEZARÍA ESTE AÑO DEL NUEVO CURRÍCULUM EN EL MISMO INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES, AL QUE SÓLO SE CAMBIARÍA PARCIALMENTE EL NOMBRE POR EL "INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES", Y SE LE TRANSFORMARÍA INDEFECTIBLEMENTE EN FACULTAD A MÁS TARDAR AL COMIENZO DEL CUARTO AÑO DE ESTUDIOS (1967), CON EL OBJETO DE QUE LOS PRIMEROS EGRESADOS PUEDIESEN OBTENER EL TÍTULO ACADÉMICO NECESARIO PARA SU ACTIVIDAD PROFESIONAL.

EN ESTE CASO, LA CONDICIÓN DE "INDEFECTIBILIDAD" DE LA TRANSFORMACIÓN EN FACULTAD, HABRÍA DE ASEGURARSE PLENAMENTE, POR UN BÁSICO DEBER DE JUSTICIA PARA CON QUIENES EMPIECEN SUS ESTUDIOS EN EL INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES, CON MIRAS A LOS RESPECTIVOS TÍTULOS ACADÉMICOS, APARTIR DE 1967 (ÚLTIMO AÑO DE ESTUDIOS DE LA PRIMERA PROMOCIÓN DE AMBAS SECCIONES).

2. LA AYUDA DE LAS UNIVERSIDADES DE LILLE Y DE NIMEGA A LAS DOS O TRES SECCIONES PROYECTADAS SE MATERIALIZARÁ YA DESDE EL AÑO 1965 CON EL ENVÍO DE DOS PROFESORES POR SECCIÓN. SERÍA POR TANTO NECESARIO QUE, POR LO MENOS AL COMENZAR ESE AÑO, AMBAS ESPECIALIDADES ESTUVIERAN INTEGRADAS EN UNA SOLA FACULTAD, PARA FAVORECER LA EVIDENTE EXIGENCIA DE DIRECCIÓN CONJUNTA Y DE ARMONIZACIÓN DEL CURRÍCULO, CURSOS COMUNES, ETC.; SIN PERJUICIO DE LA NECESIDAD INDICADA (CFR. PRESENTE DOCUMENTO: III, A.) DE CONTAR CON ESA INTEGRACIÓN YA DESDE EL AÑO 1964, POR LAS CONDICIONES MUY SEMAJANTES DEL PRIMER AÑO COMÚN A AMBAS ESPECIALIDADES.

3. RESOLUCIÓN DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA PUCP QUE CREA LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, 12 DE MARZO DE 1964.



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

OFICINA CENTRAL DE REGISTRO

CREACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

(Acuerdo de Consejo Superior de 12 de Marzo de 1964)

"EL CONSEJO SUPERIOR:

CONSIDERANDO:

Que hay interés nacional en la formación de profesionales especial y cristianamente formados para encarar los problemas sociales del momento;

Que es necesario proporcionar al país, los elementos que requiere para la solución de dichos problemas;

que se ha solicitado con insistencia por diversos elementos la creación de una Facultad de Ciencias Sociales con los objetos mencionados;

que el actual Instituto de Estudios Sociales resulta insuficiente e inadecuado para alcanzar dichos objetivos y otorgar los grados académicos que corresponde a la importancia e índole de tales estudios;

en ejercicio de la atribución que le confiere el art. 23, inc. 3 del Estatuto de la Universidad,

ACUERDA:

1) Créase la Facultad de Ciencias Sociales dentro de la Pontificia Universidad Católica del Perú, mediante la transformación gradual del actual Instituto en Facultad académica. Su objeto es la preparación de profesionales preparados para resolver los problemas sociales.

2) Se encomienda esta transformación a una Junta Administrativa formada por el actual Director del Instituto quien la presidirá, el Dr. Frederic Debuyst, el Dr. César Delgado y el Dr. Helan Jaworski. Actuará de Secretario Administrativo el Secretario actual del Instituto, Dr. Manuel Román de Sirgado.

3) La Facultad constará de cuatro años de estudios profesionales y un año doctoral, previo dos años de estudios universitarios, según lo designe el Reglamento. Los años profesionales se dividen en dos ciclos: común y de especialidad. El año común será el primero; los de especialidad los tres restantes.

4) En orden a la transformación académica, el Instituto durante el presente año dictará las materias comunes del Primer año de la futura Facultad de Ciencias Sociales. En el curso de 1965, se establecerán los Departamentos Académicos de Sociología, Ciencias Políticas y Sociales y Desarrollo Económico, correspondiente a las tres especialidades de la Facultad.

El establecimiento de estos Departamentos se hará de acuerdo con las Facultades de Derecho y Ciencias Políticas, la Facultad de Ciencias Económicas de la Pontificia Universidad Católica y las Universidades de Nimega y Lille, respectivamente.



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

OFICINA CENTRAL DE REGISTRO

5) El ingreso al año común de la futura Facultad que se dictará este año bajo la dirección del Instituto se registrá por las normas administrativas y condiciones académicas que la Junta señale.

6) Habrá, además, en el Instituto una Sección no académica y destinada al complemento de la formación profesional de dirigentes sindicales, jefes de relaciones industriales, asistentes sociales y en general toda clase de trabajadores sociales.

Esta Sección del Instituto cuidará, además, muy especialmente de la difusión entre los profesores secundarios, maestros universitarios, etc., de la Doctrina Social de la Iglesia.

7) Estas disposiciones administrativas aprobadas por el Consejo Superior empezarán a regir desde la fecha de su aprobación".

ooo000ooo

**4. MALLA CURRICULAR DE LA LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA DE LA PUCP EN 1965****Primer año**

Común a las tres secciones de la Facultad de Ciencias Sociales

**Segundo año**

<i>Semestre I</i>	<i>Semestre II</i>
<b>OBLIGATORIOS</b>	
Derecho natural	Filosofía del trabajo
Análisis estadístico	Análisis demográfico
Análisis económico	Análisis económico II
Teoría política	Instituciones políticas
Historia política mundial y de América Latina	Historia política del Perú
Historia de las ideas políticas	Historia de las ideas políticas
Derecho público	Derecho del trabajo
Sindicalismo	Los partidos políticos

**Tercer año**

<i>Semestre I</i>	<i>Semestre II</i>
<b>OBLIGATORIOS</b>	
Teoría del desarrollo económico	Marxismo
Análisis económico y social del Perú contemporáneo	Vida política e ideológica del Perú contemporáneo
Derecho internacional público	Aspectos políticos y sociales del desarrollo
Finanzas públicas	Política económica del Perú
Organizaciones internacionales	Relaciones internacionales
Filosofía familiar	Filosofía del desarrollo económico
<b>ELECTIVOS (un curso)</b>	
Sociología de las organizaciones	Literatura y política
Las grandes potencias	Instituciones administrativas
Fuerzas religiosas y vida política	Agricultura en países subdesarrollados
Historia de las doctrinas económicas	Materias primas y comercio internacional

**Cuarto año**

<i>Semestre I</i>	<i>Semestre II</i>
<b>OBLIGATORIOS</b>	
Sociología política	Sociología política
Teoría del planeamiento	La planificación económica
Filosofía de la política	Filosofía de la sociedad internacional
El crédito y los bancos	Educación, cultura y desarrollo
Los estados marxista-leninista	
Relaciones económicas latinoamericanas	
<b>ELECTIVOS (un curso)</b>	
La empresa pública	Prensa y opinión pública
Política económica comparada	Principios de administración pública
Instituciones y problemas monetarios	Contabilidad nacional
El marxismo en países subdesarrollados	Soluciones asiáticas y africanas al desarrollo

## 5. MALLA CURRICULAR DE LA LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA DE LA PUCP EN 1966

### Primer año

Común a las tres secciones de la Facultad de Ciencias Sociales

### Segundo año

<i>Anuales</i>	
Análisis estadístico	
Análisis económico	
Teoría sociológica	
Metodología sociológica	
<i>Semestre I</i>	<i>Semestre II</i>
Historia política general	Historia política del Perú
Derecho natural	Instituciones políticas comparadas
Teoría política	Evolución de las ideas políticas
Historia del pensamiento social	Doctrina social de la Iglesia
	Geografía política

### Tercer año

<i>Anuales</i>	
Ciencia de la administración pública	
<i>Semestre I</i>	<i>Semestre II</i>
Teoría del desarrollo económico	Marxismo
Instituciones políticas del Perú (y derecho constitucional)	Los partidos políticos
Análisis de las relaciones internacionales	Derecho internacional público
Historia del siglo XX	Relaciones económicas internacionales
Sociología del poder	Sociología del desarrollo económico
Teoría política	Sindicalismo
Teología social	Doctrina social de la Iglesia
	Geografía política

### Cuarto año

<i>Anuales</i>	
Sociología política	
Política del desarrollo	
<i>Semestre I</i>	<i>Semestre II</i>
Los estados marxistas leninistas	Finanzas públicas
Ética social	Sociología de la religión
Teoría del desarrollo político	Teoría del desarrollo integral
Relaciones internacionales	Sociología de las relaciones internacionales
Instituciones administrativas del Perú	Organización y métodos de administración pública
Opinión pública y medios de comunicación	Organizaciones internacionales
Estructura y cambio social en el Perú	

**6. MALLA CURRICULAR DE LA LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA DE LA PUCP EN 1969****Primer año**

Común a las tres secciones de la Facultad de Ciencias Sociales

**Segundo año**

<i>Anuales</i>	
Metodología-estadística	
<i>Semestre I</i>	<i>Semestre II</i>
Teoría sociológica	Teoría sociológica
Psicología social	Sociología de las organizaciones
Análisis político I	Teoría general de la administración pública
Historia política peruana	Introducción a la administración pública
Sistemas políticos modernos I	Organización jurídica del estado

**Tercer año**

<i>Anuales</i>	
Metodología-estadística	
<i>Semestre I</i>	<i>Semestre II</i>
Teoría sociológica	Teoría sociológica
Sociología política	Análisis político II
Sistemas políticos modernos	Sistemas políticos latinoamericanos
Administración pública	Administración pública comparada
	Filosofía de la ciencia
	Fundadores del análisis político

**Cuarto año**

<i>Anuales</i>	
Investigación política	
<i>Semestre I</i>	<i>Semestre II</i>
Metodología-estadística	Psicología social
Problemas políticos peruanos	Administración pública comparada
Aspectos políticos del desarrollo	Relaciones internacionales
Finanzas públicas	Curso electivo

**7. PROYECTO DE CREACIÓN DE LA MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA (EXTRACTO)<sup>1</sup>,  
OCTUBRE DE 1997**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU**

**PROYECTO DE MAESTRIA EN CIENCIA POLITICA**

**PRESENTADO POR EL DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES**

**I. Antecedentes**

En la década del 60, la Pontificia Universidad Católica del Perú organizó el área académica de la Ciencia Política como especialidad dentro de la Facultad de Ciencias Sociales juntamente con la Sociología, la Antropología y la Economía. Esta fue una iniciativa innovadora y un caso único en las universidades del Perú de entonces; sin embargo al poco tiempo, esa especialidad debió discontinuarse porque no existía demanda social y laboral para esa profesión lo que llevó a algunos de los que egresaron a optar por el título en otras disciplinas sociales.

Por otro lado, en el Perú las Facultades de Derecho tradicionalmente se han autodenominado Facultades de Derecho y Ciencias Políticas, sin embargo, en la práctica sólo han enseñado Derecho.

Actualmente en nuestro país y en el Área Andina, la demanda social de especialistas de Ciencia Política ha crecido, pero la oferta no se ha modificado mucho ya que en la actualidad ninguna universidad otorga el grado.

En el Área Andina, hay diversos Postgrados en Ciencias Sociales, pero sólo en Bolivia hay una maestría de estudios políticos y de gestión pública. Los alcances de esa maestría, hasta donde sabemos es nacional.

**II. Fundamentación**

Hoy surge un nuevo interés por una formación académica en Ciencia Política y existe una demanda de especialistas calificados en esta disciplina. Sectores importantes de la sociedad y de la opinión pública perciben que los gobiernos requieren de élites políticas y funcionarios que sepan proyectarse más allá de lo inmediato, que puedan contar con herramientas teóricas y metodológicas para decidir con eficacia y responsabilidad y cuadros administrativos de alto nivel que estén en capacidad de gestionar las decisiones que se toman. Estas demandas provienen de diversas fuentes.

a. Una de ellas es la que proviene de funcionarios del sector público que contando con una Licenciatura en especialidades como las Humanidades, el Derecho o las Ciencias Sociales y las Administrativas, desean calificarse para la toma de decisiones importantes en el campo de los asuntos públicos. La exigencia de una mejor formación para el desempeño de una carrera pública en algunos sectores que están siendo reformados y que son altamente competitivos, refuerza esta demanda.

Otra fuente de demanda es la que procede de los líderes políticos emergentes que desean renovar la política y contribuir a reformar una institucionalidad política que no responde a las exigencias de la nueva época. Estos expresan el deseo de superar el inmediatismo en la política y el pragmatismo en el manejo de los asuntos públicos.

<sup>1</sup> Este proyecto no incluye la mención en Políticas públicas y sociedad civil, que fue incluida en el último momento.



Una tercera fuente de demanda es la que viene de los profesores universitarios tanto en Lima como en provincias, que quieren actualizar su formación en este campo, o ampliar sus estudios en el nivel de Maestría.

- b. En el área andina, la demanda puede venir del ámbito académico y profesional, de profesores universitarios jóvenes y de profesionales en el sector público. Los convenios existentes con Universidades de Ecuador, Bolivia y Colombia pueden servir de marco para la futura colaboración que se realice en este campo.

La Pontificia Universidad Católica del Perú puede atender esta demanda con una oferta de alto nivel. Ella estaría conformada por los siguientes elementos:

- a. Vinculación estrecha entre la teoría política y la investigación.
- b. Docentes altamente calificados
- c. Intercambio de docentes con Universidades extranjeras de prestigio
- d. Pasantías de nuestros estudiantes en alguna de las universidades extranjeras
- e. Una sólida infraestructura académica: locales, biblioteca, hemeroteca, acceso a la informática y al internet.
- f. Becas para los mejores estudiantes.

El sólido prestigio de la Universidad Católica constituye, sin duda, una garantía de seriedad y de calidad en la organización de la Maestría en Ciencia Política. En el ambiente académico del país y del extranjero, las diversas propuestas académicas que provienen de la Universidad Católica se las considera serias y se las valora adecuadamente.

Finalmente, la fusión de los esfuerzos del Departamento de Ciencias Sociales, Derecho y Ciencias Políticas y del área de Filosofía y de sus equipos docentes hacen posible la organización de lo que hemos llamado una oferta seria y de alto nivel en el campo de la Ciencia Política.

### *III. Características*

La característica del Magister en Ciencia Política de la PUCP es la búsqueda de la unidad de la teoría política con la investigación y la formulación de propuestas. Se trata de conocer en profundidad los problemas contemporáneos del Perú y América Latina desde la perspectiva de la ciencia política y de analizar seriamente las diversas alternativas de organización y reforma de instituciones del Estado. Concurrirán a la explicación teórica de los problemas, procesos e instituciones la Filosofía Política, la Ciencia Política, la Sociología Política y el Derecho Constitucional, perspectivas que se cultivan, por separado, en las Facultades de Ciencias Humanas, Derecho y Ciencias Políticas y Ciencias Sociales. Se trata, en suma, de estudiar la teoría política, y analizar sus procesos e instituciones en el Perú con perspectiva comparada.

### *IV. Objetivos*

1. Desarrollar la Ciencia Política como una disciplina especializada en el nivel de la Escuela de Graduados de la Pontificia Universidad Católica.
2. Contribuir a la formación de académicos especializados en Ciencia Política que requieren las diversas universidades e instituciones académicas del área andina.
3. Contribuir a la formación académica de élites políticas necesarias para la gobernabilidad democrática de los países del área andina.
4. Contribuir a la consolidación de las instituciones políticas y a su mejor desempeño en los países andinos.

**V. Áreas de Estudio**

La Maestría de Ciencia Política tendrá dos áreas básicas y dos de especialización:

- a. Teoría Política
- b. Métodos
- c. Política Comparada: Procesos e Instituciones políticas comparadas
- d. Gestión Pública

**VI. Cursos y Seminarios**

Los cursos y seminarios serán servidos principalmente por el Departamento de Ciencias Sociales complementándose con los de las Áreas de Filosofía y de Derecho Constitucional.

**VI.1 Por Áreas Temáticas**

Los cursos se organizan en áreas temáticas, dos corresponden a la formación básica en Teoría Política y Métodos, las otras dos a las alternativas de especialización: Política Comparada y Gestión Pública. Las dos áreas de formación básica son comunes para cualquiera de las dos especialidades de la Maestría en Ciencia Política. Para la especialidad es requisito llevar 15 créditos del área temática en el caso de Política Comparada y 11 créditos en el caso de Gestión Pública. El resto de créditos hasta 45 con los que se obtiene la maestría se completan con electivos de cualquiera de las cuatro áreas.

Especialidad de Política comparada: 16 cr en Teoría política

8 cr en Metodología

15 en Política comparada: procesos e instituciones

6 en otras áreas

Total: 45 Créditos

Especialidad de Gestión Pública: 16 en Teoría política

8 en Metodología

11 en Gestión pública

4 Sem. de Instituciones Peruanas

6 en otras áreas

Total: 45 créditos

**a. Teoría Política (16 cr):**

POL Elementos de Teoría Política	4 cr obligatorio
POL Teoría de la democracia	4 cr obligatorio
POL Globalización y los estados nacionales	4 cr obligatorio
Fil 640 Seminario sobre Problemas de Filosofía Política	4 cr electivo
Fil Filosofía Política	4 cr electivo

FIL Historia de la teoría política	4 cr electivo
DEE 612 o 613 Teoría del Estado	4 cr electivo
<b>b. Métodos (8 cr)</b>	
POL Metodología cual. y cuant. en la Ciencia Política.	4 cr. electivo
POL Metodología de Política Comparada	4 cr. electivo
POL Seminario de Tesis	4 cr. obligatorio
<b>c. Política comparada: procesos e instituciones (15 cr para la especialidad):</b>	
<b>C.1. Procesos Políticos comparados:</b>	
POL Economía Política en América Latina	3 cr. electivo
POL Ciudadanía y cultura cívica, comparada	3 cr. electivo
POL Relaciones Internacionales	3 cr. electivo
POL Cultura Política	3 cr. electivo
POL Acción Colectiva y Movimientos Sociales	3 cr. electivo
CCO 613 Espacios Públicos y Formación de Opinión	4 cr. electivo
<b>C. 2. Instituciones políticas comparadas:</b>	
POL Seminario de instituciones peruanas comparadas	4 cred. oblig para todos
POL Sistemas políticos en América Latina	4 cr. obl. para especialidad
POL Sistemas de partidos y sistemas electorales en A. L.	4 cr electivo
DEE Formas de Gobierno: el caso Peruano comparado	3 cr. electivo
DEE 609 Derecho Constitucional Comparado	3 cr. electivo
<b>D. Gestión Pública (11 cr para la especialidad)</b>	
POL Procesos de Toma de Decisiones	3 cr obl para especialidad
SOC Políticas Públicas y Desarrollo	4 cr electivo
SOC An. para la Gestión y el desarrollo institucional	4 cr electivo
SOC Planificación y Gestión Estratégica	2 cr electivo
SOC Negociación para la resolución de conflictos	2 cr electivo
SOC Tópico de Org. y gestión para el Desarrollo	2 cr electivo
ECO Teoría de la regulación y papel del Estado	4 cr electivo
ECO Teoría y política de los bienes públicos	4 cr electivo
<b>VI.II Cursos obligatorios y electivos</b>	
<b>Cursos Obligatorios</b>	
Elementos de Teoría Política	4 cr
Teoría de la democracia	4 cr
Seminario de Tesis	4 cr
Sistemas políticos en América Latina	4 cr (para la especialidad)
Seminario de instituciones peruanas comparadas	4 cr

POL Globalización y los estados nacionales	4 cr obligatorio
POL Procesos de Toma de Decisiones	3 cr (para especialidad)

### Cursos Electivos

Filosofía Política	4 cr
Historia de la Teoría Política	4 cr
Metodología cualitativa y cuantitativa en la Ciencia Política.	4 cr
Metodología de Política Comparada	4 cr
Globalización y los estados-naciones	3 cr
Sistemas de partidos y sistemas electorales en América Latina	4 cr
Economía Política en América Latina	3 cr
Ciudadanía y cultura cívica en una perspectiva comparada	3 cr
Relaciones Internacionales	3 cr
Cultura Política	3 cr
Movimientos sociales y Acción Colectiva	3 cr

### Cursos Electivos de Otras Áreas

Fil 640 Seminario sobre Problemas de Filosofía Política*	4 cr
Fil 628 Sem. sobre Temas de Historia del Pens. Peruano/IberoA*	4 cr
DEE 601 Derecho Constitucional Peruano	3 cr
DEE 609 Derecho Constitucional Comparado	3 cr
DEE 612 al 614 Teoría del Estado: Siglos XIX-XX*	3 cr
CCO 613 Espacios Públicos y Formación de Opinión*	4 cr
ECO 678 Teoría de la Regulación y Papel del Estado*	4cr
ECO 685 Teoría y Política de los Bienes Públicos*	4cr
SOC Políticas Públicas y Desarrollo	4 cr
SOC Análisis para la Gestión y el Desarrollo org.	4 cr
SOC Negociación para la resolución de conflictos	2 cr
SOC Planificación y Gestión Estratégica	2 cr
SOC Tópico de Organización y Gestión para Des.	2 cr

\* Estos cursos y otros de otras áreas deben ser autorizados por el Coordinador de la respectiva Maestría previa aprobación del Coordinador de la Maestría de Ciencia Política quien señalara el área de especialización a la que será equivalente el curso aprobado.

## VII. Sumillas de los Cursos

### POL Elementos de teoría política

El curso proporciona las herramientas conceptuales básicas para comprender la política y los temas y problemas que tienen que ver con ella. La tarea del curso es proponer una guía comprensiva y distintiva para el análisis político utilizando las contribuciones teóricas y metodológicas de la filosofía política, la ciencia política y la sociología política.

El curso se organiza en torno a temas centrales: las *teorías de la política* (concepciones y enfoques de teoría política; poder de hecho, poder de derecho y la obligación política; lo público y lo privado; estado, gobierno, régimen y sistemas políticos; las instituciones y el orden

#### **POL. Acción colectiva y Movimientos Sociales**

Tiene como objetivos revisar la literatura y las prácticas recientes en el campo de los movimientos sociales y la acción colectiva tanto a nivel internacional como peruano; y proponer hipótesis para un nuevo análisis de la acción colectiva en el Perú actual.

Luego de una breve introducción que asegure el manejo homogéneo de los enfoques clásicos sobre movimientos sociales y acción colectiva (Marx, Blumer, Heberle, Smelser, Olson, Touraine), la segunda parte del curso permitirá una revisión de nuevos enfoques como los de "movilización de recursos", la elección racional y otros que marcan las nuevas fronteras en este campo, vinculándolos a nuevos actores sociales, la relación entre identidades y política, cultura y política.

#### **POL. Metodologías Cuantitativas y Cualitativas**

El curso busca proporcionar las herramientas metodológicas y técnicas para el desarrollo de las investigaciones en el campo de la ciencia política. Para lograr esos fines el curso se organiza en dos partes. La primera discute los diversos enfoques metodológicos sobre la relación micro y macro en el campo de la política: El antireduccionismo, el holismo radical, el individualismo metodológico y el atomismo. La segunda parte presta atención a las estrategias intensivas y extensivas de investigación en el campo de la política (selección y formulación de problemas, la elección de los casos, la formación de los conceptos, las escalas de abstracción, los indicadores y las definiciones operativas, el tratamiento de los conceptos, las clasificaciones y las tipologías).

#### **POL. Metodología de la investigación comparada**

La primera parte expone las ventajas y límites de la metodología cuantitativa en el campo de la política: las variables y sus relaciones, el análisis de contenido, las encuestas, procesamiento de datos, escalas e índices, el análisis estadístico y el manejo de los paquetes estadísticos, la graficación de los datos. La segunda parte plantea los alcances y los límites de la investigación cualitativa: las entrevistas a profundidad, los grupos focales, la observación participante, la biografía. La tercera parte discute los planteamientos del método comparativo: Las nuevas orientaciones de método comparativo (análisis cultural y análisis estratégico) y la formalización del método comparativo.

#### **POL. Economía Política**

Acción y estructura. Explotación, valores y precios en la economía política clásica. Algunos problemas de orden social (provisión de bienes públicos; mercados, Estado y comunidad; incertidumbre, cooperación y conflicto). Normas sociales, preferencias y aprendizaje. Mercados y organizaciones en la economía política contemporánea. Propiedad, derechos de propiedad y mercados. Introducción a la economía política de la regulación de los monopolios.

### ***VIII. Organización de la Maestría.***

La Maestría en Ciencia Política es una especialidad de la Escuela de Graduados. Ella está formada por los profesores y estudiantes de la especialidad. Ella tiene un Coordinador que será profesor asociado o principal del Departamento de Ciencias Sociales y un Comité Asesor integrado por 2 profesores.

La duración de la maestría es de cuatro semestres y el número de créditos exigido para graduarse es de 44 créditos. Para la especialidad de Política comparada se exigen 12 cr. de Teoría

política, 8 cr. de Metodología, 18 cr. de Política comparada y 6 cr electivos. Para la especialidad de Gestión Pública se exigen 12 cr. de Teoría Política, 8cr de Metodología, 15cr de Gestión Pública y 9cr electivos

Aparte de los cursos con código de política, se listan una serie de cursos de otras maestrías que pueden ser elegidos por los estudiantes con permiso de la coordinación de la Maestría.

#### Profesores

Sinesio López Jiménez	Dr. en Ciencia Política, UNMSM
Catalina Romero de Iguíñiz	Ph. D. en Sociología, The New School for Social Research
Jean Marie Ansion	Dr. en Sociología, Universidad de Lovaina
José Távara Martín	Ph. D. en Economía, U. de Ahmerst, Massachusetts
Juan Carlos Cortázar	Magister en Políticas Públicas, U. de Chile
Pepi Patrón	Dr. en Filosofía, U. de Lovaina
Miguel Giusti	Dr. en Filosofía
César Landa Arroyo	Dr. en Derecho
Carlos Wendorff Montenegro	Magister en Sociología, U. de Manchester
Gustavo Guerra García	Magister en Políticas Públicas, Georgetown University
Martin Tanaka	Dr. en Ciencia Política, FLACSO, México
Romeo Grompone	Dr. en Ciencia Política, Uruguay
Nicolás Lynch	Ph. D. en Sociología Política, The New School for Social Research, N.Y.
"	

#### Profesores invitados:

Cynthia Sanborn	Ph.D., Prof. Universidad del Pacifico
Scott Mainwaring	Ph. D. Stanford University, Prof. Universidad de Notre Dame
Daniel Levine	Ph. D. University of Yale, Prof. Universidad de Michigan
José Casanova	Ph. D. The New School for Social Research. Prof. The N. S.
Manuel Alcántara	Universidad de Salamanca

#### A incorporarse en el corto plazo:

Rolando Ames Cobián	Profesor Principal	Mag. en Sociología (*)
Henry Pease García	Profesor Principal	Mag. en Sociología (*)
Narda Henríquez	Profesora Asociada	Doctora en Sociología (*)

#### IX. Requisitos para obtener el grado de Magister en Ciencia Política

- Haber aprobado cuarenta y cuatro créditos con los cursos y seminarios obligatorios así como el paquete de cursos electivos de la especialidad y complementarios.
- Redactar y aprobar una tesis de Magister
- Mostrar el dominio de un idioma extranjero (inglés, francés, italiano o alemán)

d. Haber cumplido con las obligaciones económicas y administrativas que establece la Universidad.

*X. Requisitos para los postulantes al Magister en Ciencia política*

- a. Grado de Bachiller o título profesional en alguna carrera de Ciencias Sociales, Derecho o Humanidades. En caso de haber seguido una carrera afín, el Comité Asesor de la Maestría autorizará la postulación.
- b. Certificados de Estudios Universitarios
- c. Presentación de un proyecto de investigación o ensayo en el campo de la política
- d. Entrevista personal.
- e. Manejo de lectura del inglés, alemán o francés

Lima, 1 de Octubre de 1997.

## 8. PRIMERA MALLA CURRICULAR DE LA MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA DE LA PUCP

CURSOS OBLIGATORIOS COMUNES (15 créditos)			
Teoría y análisis político	(4)	Estadística para el análisis político	(2)
Globalización y estados nacionales	(3)	Seminario de tesis 1	(2)
Métodos de investigación y evaluación	(2)	Seminario de tesis 2	(2)

CURSOS OBLIGATORIOS POR MENCIÓN (12 créditos)					
Política Comparada		Gestión Pública		Políticas Públicas y Sociedad Civil	
Procesos políticos en América Latina	(3)	Análisis económico para la gestión pública	(3)	Diseño y evaluación de políticas públicas	(3)
Teoría de la democracia y gobernabilidad	(3)	Diseño y evaluación de políticas públicas	(3)	Sociedad civil y democracia	(3)
Relaciones internacionales	(3)	Análisis de políticas públicas	(3)	Capital social y desarrollo	(3)
Sistemas de partidos y sistemas electorales en América Latina	(3)	Gestión estratégica	(3)	Descentralización y desarrollo	(3)

CURSOS ELECTIVOS POR MENCIÓN (9 créditos)					
Política Comparada		Gestión Pública		Políticas Públicas y Sociedad Civil	
Economía política en América Latina	(3)	Ética y gobierno	(3)	Análisis económico para la gestión pública	(3)
Seminario de instituciones políticas comparadas	(3)	Finanzas públicas	(3)	Redes y espacios públicos	(3)
Teoría y práctica de la reforma del estado	(3)	Teoría y práctica de la reforma del estado	(3)	Opinión pública	(3)
Ciudadanía y cultura cívica comparada	(3)	Descentralización y desarrollo local	(3)	Gestión estratégica	(3)

OTROS ELECTIVOS (9 créditos)			
Teoría social	(3)	Teoría de la regulación	(3)
Temas de políticas públicas y gestión	(3)	Procesos e instituciones económicas	(4)
Liderazgo y toma de decisiones	(3)	Sistemas constitucionales comparados	(3)
Políticas públicas y desarrollo	(4)	Derecho constitucional económico	(3)
Proyectos y programas de desarrollo	(4)	Filosofía política	(4)
Negociación para la resolución de conflictos	(2)	Seminario de ciencia política	(3)
Desigualdad social, pobreza y desarrollo humano	(3)	Análisis para la gestión y el desarrollo organizacional	(4)

(n) N° de créditos



**9. ACTUAL MALLA CURRICULAR DE LA MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA DE LA PUCP**

CURSOS OBLIGATORIOS COMUNES (17 créditos)			
Introducción a la ciencia política	(2)	Métodos de investigación y evaluación	(2)
Teoría política moderna	(3)	Seminario de investigación I	(2)
Globalización y estados nacionales	(3)	Seminario de investigación II	(2)
Estadística para el análisis político	(3)		

CURSOS OBLIGATORIOS POR MENCIÓN (13 créditos)			
Política Comparada		Relaciones Internacionales	
Política comparada	(4)	Relaciones internacionales	(4)
Partidos y sistemas de partidos en América Latina	(3)	Economía política internacional	(3)
Sistemas electorales en América Latina	(3)	Regímenes internacionales	(3)
Procesos políticos en América Latina	(3)	Seguridad internacional	(3)
Gestión Pública		Políticas Públicas y Sociedad Civil	
Políticas públicas y gerencia política	(4)	Políticas públicas y sociedad civil	(4)
Análisis económico para la gestión pública	(3)	Capital social, redes y desarrollo	(3)
Gestión pública y planeamiento estratégico	(3)	Descentralización en el Perú	(3)
Diseño y evaluación de políticas públicas	(3)	Diseño y evaluación de políticas públicas	(3)

CURSOS ELECTIVOS POR MENCIÓN (9 créditos)			
Política Comparada		Relaciones Internacionales	
Seminario de instituciones políticas comparadas	(3)	Estudios regionales	(3)
Economía política en América Latina	(3)	Economía política en América Latina	(3)
Teoría de la democracia y gobernabilidad	(3)	Política exterior comparada	(3)
Capital social, redes y desarrollo	(3)	Procesos políticos en América Latina	(3)
Opinión pública	(3)	Derecho internacional público	(3)
Gestión Pública		Políticas Públicas y Sociedad Civil	
Teoría y práctica de reforma del estado	(3)	Análisis económico para la gestión pública	(3)
Finanzas públicas	(3)	Sociedad civil y democracia	(3)
Ética y gobierno	(3)	Planeamiento, gestión y evaluación de proyectos	(3)
Temas en gestión pública	(3)	Temas de políticas públicas	(3)
Análisis de políticas públicas	(3)	Opinión pública	(3)

OTROS ELECTIVOS (9 créditos)			
Las regiones y los gobiernos locales	(3)	Migración internacional, globalización y desarrollo	(3)
La descentralización y la participación	(3)	Políticas migratorias, migración irregular y género	(3)
La regionalización	(3)	Población, migración y empleo	(3)
Temas en descentralización y gobiernos locales	(3)	Migración, remesas y codesarrollo	(3)
Seminario de ciencia política	(3)	Migración internacional y salud	(3)
Temas de políticas de seguridad	(3)	Liderazgo y proceso en la toma de decisiones	(3)

(n) N° de créditos

**10. ACTUAL MALLA CURRICULAR DE LA LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA DE LA PUCP**

CURSOS OBLIGATORIOS COMUNES (57 créditos)		
TEÓRICOS		
Introducción a la ciencia política	(4)	Teoría política contemporánea (4)
Teoría política moderna	(4)	Teorías de la democracia (4)
METODOLOGÍA		
Métodos de investigación en ciencia política	(4)	Seminario de tesis 1 (4)
Estadística para el análisis político	(4)	Seminario de tesis 2 (4)
ESTADO		
Estado y política en el Perú	(4)	Estado y política en el mundo contemporáneo (4)
Estado y política en América Latina	(4)	
COMPLEMENTARIOS		
Ideologías políticas	(3)	Deontología: ética y política (3)
Derecho constitucional peruano	(3)	Práctica pre-profesional (1)
Economía política	(3)	

CURSOS OBLIGATORIOS POR MENCIÓN (4 créditos)		
Política Comparada	Relaciones Internacionales	Administración y Gestión Pública
Análisis político comparado (4)	Relaciones internacionales (4)	Administración y gestión pública (4)

CURSOS ELECTIVOS POR MENCIÓN (18 créditos)		
Política Comparada	Relaciones Internacionales	Administración y Gestión Pública
Regímenes políticos comparados (3)	Economía política internacional (3)	Gestión pública (3)
Partidos y sistemas de partidos (3)	Derecho internacional público (3)	Políticas públicas (3)
Cultura y política (3)	Política exterior peruana (3)	Poder legislativo (3)
Política exterior comparada (3)	Regímenes internacionales (3)	Reforma del estado (3)
Sistemas electorales (3)	Seguridad internacional (3)	Descentralización y regionalización (3)
Grupos de presión y poderes de facto (3)	Estudios regionales (3)	Justicia y organismos públicos (3)
Temas en política comparada (3)	Temas en relaciones internacionales (3)	Temas en administración pública (3)

OTROS ELECTIVOS (18 créditos)		
Regímenes políticos comparados (3)	Seguridad internacional (3)	
Partidos y sistemas de partidos (3)	Estudios regionales (3)	
Cultura y política (3)	Temas en relaciones internacionales (3)	
Política exterior comparada (3)	Gestión pública (3)	
Sistemas electorales (3)	Políticas públicas (3)	
Grupos de presión y poderes de facto (3)	Poder legislativo (3)	
Temas en política comparada (3)	Reforma del estado (3)	
Economía política internacional (3)	Descentralización y regionalización (3)	
Derecho internacional público (3)	Justicia y organismos públicos (3)	
Política exterior peruana (3)	Temas en administración pública (3)	
Regímenes internacionales (3)		

(n) N° de créditos

## BIBLIOGRAFÍA

ALTMAN, David

2005 «La institucionalización de la ciencia política en Chile y América Latina: una mirada desde el sur». *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, n.º 1, pp. 3-15. Santiago de Chile.

AMES, Rolando

2007 Entrevista personal con el autor realizada por Aldo Panfichi y Mariana Alvarado. 23 de agosto. Lima (Perú).

AMORIM, Octavio y Fabiano SANTOS

2005 «La ciencia política en Brasil: el desafío de la expansión». *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, n.º 1, pp. 101-110. Santiago de Chile.

APOYO OPINIÓN Y MERCADO

2003 «Evaluación de concepto 'Carrera de Ciencias Políticas'». Lima: APOYO Opinión y Mercado. Junio.

AVRITZER, Leonardo y Zander NAVARRO

2002 *A inovacao democratica no Brasil: o orcamento participativo*. Sao Paulo: Cortez editora.

BARRIG, Maruja

1994 *La generación del 68: hablan los protagonistas*. Lima: Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

BAX, Mart

1991 «Religious Regimes and State-Formation: Toward a Research Perspective». En Eric Wolf (ed.). *Religious Regimes and State Formation: Perspectives from European Ethnology*. Nueva York: State University of New York Press.

BLANCO, Hugo

1972 *Tierra o muerte*. México D. F.: Siglo Veintiuno Editores.

BONFIGLIO, Giovanni

1989 «Formación profesional y experiencia laboral en sociología, reflexiones a propósito de un balance». *Debates en Sociología*, n.º 15, pp. 137-145. Lima.

CASTILLO, Carlos

2008 Entrevista personal con el autor realizada por Aldo Panfichi y Mariana Alvarado. 21 de febrero. Lima (Perú).

CONTRERAS, Carlos y Marcos CUETO

1999 *Historia del Perú contemporáneo*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

COSTA, Gino y Carlos BASOMBRÍO

2004 *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

COTLER, Julio

2005 *Clases, Estado y Nación en el Perú*. 3.ª ed. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

COTLER, Julio y Romeo GROMPOME

2000 *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

DEBUYST, Frédéric

2008 Entrevista personal con el autor realizada por Aldo Panfichi. 28 de febrero. Lovaina (Bélgica).

DELGADO, Deborah

2006 «¿Pluralismo y secularización? Siguiendo la participación política de los evangélicos en el Perú». Tesis de licenciatura. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

DU BOIS, Fritz

2004 *Programas sociales, salud y educación en el Perú: un balance de las políticas sociales*. Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado y Fundación Konrad Adenauer.

EASTON, David; John GUNNELL y Michael STEIN (eds.)

1995 *Regime and Discipline: Democracy and The Development of Political Science*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

FLEET, Michael y Brian SMITH

1997 *The Catholic Church and Democracy in Chile and Peru*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

GARCÉ, Adolfo

2005 «La ciencia política en Uruguay: un desarrollo tardío, intenso y asimétrico». *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, n.º 1, pp. 232-244. Santiago de Chile.

GERMANÁ, César

1996 «La sociología como ciencia y como profesión». *Debates en Sociología*, n.ºs 20-21, pp. 183-232. Lima.

GIESECKE, Alberto

1989 «Mi "curriculum vitae" comentado». *Debates en Sociología*, n.º 15, pp. 147-149. Lima.

HAMPE, Teodoro

1989 *Historia de la Pontificia Universidad Católica del Perú (1917-1987)*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2001 «Perú: estimaciones y proyecciones de población, 1950-2050». En *Boletín de Análisis Demográfico*, n.º 35. Lima: INEI.

<[www1.inei.gov.pe/DocumentosPublicos/Proyecciones\\_Libro.pdf](http://www1.inei.gov.pe/DocumentosPublicos/Proyecciones_Libro.pdf)>

INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN (INP)

1966 *Censo nacional de población y vivienda 1961: centros poblados*. 4 vols. Lima: INP.

JAWORSKY, Hélan

2007 Entrevista personal con el autor realizada por Aldo Panfichi y Mariana Alvarado. 8 de agosto. Lima (Perú).

JO, Young-Hyun

2005 *Sacerdotes y transformación social en Perú (1968-1975)*. México D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

KEEN, Benjamin y Mark WASSERMAN

1980 *A Short History of Latin America*. Boston: Houghton Mifflin.

KLING, Merle

1963 «The State of Research on Latin America: Political Science». En Charles Wagley (ed.). *Social Science Research on Latin America*. Nueva York: Columbia University Press, pp. 168-213.

LAEZA, Soledad

2005 «La ciencia política: el pulso del cambio mexicano». *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, n.º 1, pp. 192-203. Santiago de Chile.

LEIRAS, Marcelo y otros

2005 «La ciencia política en Argentina: el camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas». *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, n.º 1, pp. 76-91. Santiago de Chile.

LERNER FEBRES, Salomón

1995 «Las ciencias sociales y la Universidad Católica». En Gonzalo Portocarrero y Marcel Valcárcel (eds.). *El Perú frente al siglo XXI*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 623-626.

LÓPEZ, Sinesio

1997 *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapa de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.

2008 Entrevista personal con el autor realizada por Aldo Panfichi y Mariana Alvarado. 8 de febrero. Lima (Perú).

LUCCA, Juan Bautista

2008 «Debates y embates de la politología». *Íconos: revista de ciencias sociales*, n.º 30, pp. 13-26. Quito.

MARZAL, Manuel

1995 «Religión y sociedad peruana del siglo XXI». En Gonzalo Portocarrero y Marcel Valcárcel (eds.). *El Perú frente al siglo XXI*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 363-378.

MAZA, Gonzalo de la

2004 *Trayectorias, redes y poder: sociedad civil y política en Chile 1990-2003*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

MEJÍA, Andrés y otros

2005 «La ciencia política en Ecuador: un reflejo de su fragilidad democrática (1978-2005)». *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, n.º 1, pp. 147-161. Santiago de Chile.

MURAKAMI, Yusuke

2007 *Perú en la era del chino*. Lima: Center for Integrated Area Studies e Instituto de Estudios Peruanos.

NAVARRETE, Julio Mejía

2005 «El desarrollo de la sociología en el Perú. Notas introductorias». *Sociologías*, año 7, n.º 14, pp. 302-337. Porto Alegre.

OLIART, Patricia y Gonzalo PORTOCARRERO

1989 *El Perú desde la Escuela*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario.

PANFICHI, Aldo

2002 *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica y Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

PATIÑO, Alexis

2008 Entrevista personal con el autor realizada por Mariana Alvarado. 12 de junio. Lima (Perú).

PEASE, Henry

2007 Entrevista personal con el autor realizada por Aldo Panfichi y Mariana Alvarado. 27 de agosto. Lima (Perú).

QUIJANO, Aníbal

1964 «Imagen y tareas del sociólogo en la sociedad peruana». *Letras*, año 36, n.º 72-73, pp. 134-172. Lima.

REMY, María Isabel

2005 *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ROCHABRÚN, Guillermo

1989 «Los ruidos y las nueces». *Debates en Sociología*, n.º 15, pp. 97-110. Lima.

1995 «Horizontes y discursos en la sociología peruana». En Gonzalo Portocarrero y Marcel Vacárcel (eds.). *El Perú frente al siglo XXI*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 638-639.

ROMERO, Catalina

1995 «Iglesia y sociedad en el Perú: mirando hacia el siglo XXI». En Gonzalo Portocarrero y Marcel Valcárcel (eds.). *El Perú frente al siglo XXI*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 379-393.

2007 Entrevista personal con la autora realizada por Aldo Panfichi y Mariana Alvarado. 25 de octubre. Lima (Perú).

SCORZA, Manuel

1983 *Redoble por rancas*. 2.ª ed. Barcelona: Plaza & Janés.

SHEAHAN, John

1999 *Searching for a Better Society: The Peruvian Economy from 1950*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.

SKIDMORE, Thomas y Peter SMITH

1992 *Modern Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.

SPAËY, Philippe

1971 *La élite política peruana: un estudio teórico y empírico*. Lovaina: Universidad Católica de Lovaina.

2008 Entrevista personal con el autor realizada por Aldo Panfichi. 27 de febrero. Lovaina (Bélgica).

TANAKA, Martín

2005 «Los estudios políticos en Perú: ausencias, desconexión de la realidad y la necesidad de la ciencia política como disciplina». *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, n.º 1, pp. 222-231. Santiago de Chile.

THORP, Rosemary

1988 *Perú: 1890-1977: crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Mosca Azul; Fundación Friedrich Ebert y Universidad del Pacífico.

TUESTA, Fernando

2004 «Una introducción a la ciencia política». Documento inédito. Lima.

URIBE, Consuelo

2008 *Un modelo para armar: teorías y conceptos de desarrollo*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

VARNOUX, Marcelo

2005 «La ciencia política en Bolivia: entre la reforma política y la crisis de la democracia». *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, n.º 1, pp. 92-100. Santiago de Chile.

VEGA-CENTENO, Máximo

2001 «Balance de la Especialidad de Economía». En Orlando Plaza (ed.). *Perú: actores y escenarios al inicio del nuevo milenio*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 42-69.

VELAOCHAGA, Luis

2007 Entrevista personal con el autor realizada por Aldo Panfichi y Mariana Alvarado. 18 de septiembre. Lima (Perú).

WEBB, Richard y Adolfo FIGUEROA

1975 *Distribución del ingreso en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

WILS, Fritz

1995 «Ciencias sociales frente a los desafíos del desarrollo en el Perú». En Gonzalo Portocarrero (ed.). *El Perú frente al siglo XXI*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 664-669.

YAMADA, Gustavo y Juan Francisco CASTRO

2007 «Poverty, Inequality and Social Policies in Peru: As Poor As It Gets». Documento de discusión. Documento inédito. Lima.

### Documentos del Archivo de la PUCP

- Acta de la sesión del Consejo Ejecutivo del 18 de febrero de 1960.
- Acta de la sesión del Consejo Ejecutivo del 23 de enero de 1964.
- Acta de la sesión del Consejo Ejecutivo del 30 de enero de 1964.
- Acta de la sesión del Consejo Ejecutivo del 12 de marzo de 1964.
- Acta de Sesión del Consejo Ejecutivo del 7 de abril de 1971.
- Carta del pleno de profesores del Instituto de Estudios Sociales al R. P. MacGregor, 11 de octubre de 1963.
- Plan de Expansión y Crecimiento de Ciencia Política, 1969.
- Prospecto de la Facultad de Ciencias Sociales, 1965.
- Prospecto de la Facultad de Ciencias Sociales, 1966.
- Programa del Departamento de Ciencia Política, 1969.
- Proyecto de una Facultad de Ciencias Sociales. Discutido por el Consejo Superior en su sesión del 23 de enero de 1964.
- Proyecto de Maestría en Ciencia Política. Presentado por el Departamento de Ciencias Sociales, 1997.
- Transcripción de la sesión del Consejo Universitario del 3 de diciembre en la cual se crea la Maestría en Ciencia Política y se aprueba su plan de estudios, 1997.





# Disciplina partidaria en el Congreso peruano

MILAGROS CAMPOS

## 1. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los grupos parlamentarios son una institución peculiar, pues constituyen un espejo del sistema de partidos en el parlamento. En las democracias más institucionalizadas son los actores claves para la deliberación y la representación. Se forman usualmente sobre los partidos o alianzas electorales que obtienen escaños en el Congreso. Son ellos los que designan con criterio de proporcionalidad a los representantes ante las comisiones y otros órganos parlamentarios; ordenan el debate, pues reducen las posiciones individuales a grupales y llevan la posición de los partidos políticos que representan. Asimismo, facilitan la negociación y la toma de decisiones políticas contribuyendo decididamente en la formulación de las políticas públicas, las cuales requieren un marco legal y un soporte de legitimidad.

Las definiciones de grupos parlamentarios atienden regularmente a su origen plural, a su vínculo ideológico y a la función que cumplen en el Congreso, cual es, organizar el trabajo parlamentario dentro del pluralismo político. Planas los define como las células políticas de la dinámica parlamentaria y verdadera estructura de la voluntad de cada cámara. Sostiene que se forman como resultado de la previa configuración de los partidos o como reconocimiento dentro del parlamento de tendencias comunes (Planas 1997: 130). Los grupos parlamentarios son el conjunto de miembros que manifiestan la voluntad política de un partido en una cámara parlamentaria y que están dotados de estructura y disciplina constantes (García Guerrero 1996: 46). **Son los auténticos coordinadores de las cámaras** (Navas Castillo 1997: 93), disciplinan la conducta de los parlamentarios y hacen más fácil la toma de decisiones (Gentile 1997: 82). Para Recorder, la figura del grupo parlamentario «es un ejemplo de institución, surgida en la práctica para responder a las necesidades organizativas del Parlamento y que, posteriormente, ha sido recogida por el ordenamiento jurídico constitucional y parlamentario, para hacer de ella una institución jurídica compleja en todo los países analizados» (Recorder 2007: 61).

Dos son los criterios básicos que fundamentan hoy la presencia de los grupos parlamentarios: la racionalización del trabajo y la proyección en los órganos parlamentarios de las fuerzas políticas que han obtenido representación. Para el mexicano Pablo de Bufalá, el grupo parlamentario se considera la expresión parlamentaria de un partido político y se organiza sobre la base de dos ideas, la coordinación de sus actividades y la representación del partido. Respecto de lo primero, que es más bien una tarea de gestión, busca una cierta coherencia llevándolos a tomar y a defender las mismas posiciones hasta donde sea posible (De Bufalá 1999: 53).

En relación con su origen, Alonso de Antonio (2000: 98) precisa que la progresiva potenciación de los partidos políticos y su reconocimiento legal, la evolución en el modo de entender la acción política hasta consolidar la idea de trabajo colectivo, la paulatina complejidad de la actividad parlamentaria y el deseo de los núcleos dirigentes de los partidos políticos de asegurar un comportamiento uniforme de sus miembros en las cámaras, fueron razones que contribuyeron a la aparición de los grupos parlamentarios durante el siglo XX en las democracias representativas.

Para la conformación de los grupos parlamentarios lo usual es que se exija un número de miembros, pues la idea de grupo es por definición plural. En España, perdida la pluralidad, el grupo se disuelve. La directa relación con los partidos políticos permite que en algunos países se contemple la posibilidad de los grupos unipersonales como en Argentina, en el Senado chileno o en Bolivia. Planas (1997: 132) da cuenta de situaciones similares en Portugal, Holanda y Noruega.

Hay países que fijan un plazo para la constitución de los grupos, regularmente al inicio del período constitucional. Otros permiten la constitución de nuevos grupos al inicio de cada período anual de sesiones, como el caso de España o Brasil. Pocos lo permiten en cualquier momento. En Bolivia, por ejemplo, la división de bancadas no da lugar al reconocimiento de otras nuevas hasta la conclusión del período constitucional (Alcántara 2005: 161).

Desde una perspectiva comparada, no hay una regulación estandarizada de los grupos parlamentarios. Las mejores prácticas de los parlamentos en las democracias institucionalizadas no provienen de las normas, sino de reglas aceptadas y del funcionamiento de sus instituciones. En otros casos, las mejores normas jurídicas pueden no tener los resultados esperados porque la realidad los desborda.

José Alonso de Antonio clasifica las funciones de los grupos parlamentarios entre las referidas a la organización de órganos parlamentarios y a la organización de las actividades parlamentarias. Ejemplo de las primeras es la integración de la Mesa Directiva, Junta de Portavoces o comisiones; de las segundas, la distribución del tiempo en los debates (Alonso de Antonio 2000: 107 ss.). En España, como en buena parte de las democracias más institucionalizadas, los grupos parlamentarios monopolizan la función legislativa, la función de control y tienen competencias específicas en relación con otros órganos constitucionales. La participación de los grupos parlamentarios en los parlamentos se rige por el principio o criterio de proporcionalidad y el de pluralidad. En función de es-

tos criterios, se procura que todas las comisiones cuenten con al menos un representante de cada grupo parlamentario. Ello en la práctica puede no darse cuando el número de comisiones es muy alto y el de los integrantes de un grupo es pequeño.

## 2. GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL PERÚ

En la presente sección, abordaremos la forma como se han regulado los grupos parlamentarios en el Perú. Describiremos su funcionamiento mostrando las distorsiones que han existido, las medidas correctivas adoptadas y las que aún persisten. Partimos del hecho de que la institucionalidad no se crea a través de normas jurídicas; sin embargo, con la finalidad de institucionalizar la democracia, hace falta desde la regulación legal, establecer incentivos a favor de las débiles instituciones democráticas. En tal sentido, es conveniente privilegiar la formación de grupos parlamentarios sobre partidos políticos que compitieron en las elecciones, evitar que los parlamentarios que fueron en la misma lista formen grupos diferentes e impedir que los congresistas que abandonen sus grupos puedan formar otros nuevos. Si no se brindan incentivos para permanecer en los grupos parlamentarios, si el sistema premia a quienes se separan, o les brinda un mismo trato, será muy difícil fortalecer los partidos políticos y evitar casos de transfuguismo. Somos conscientes de que una regulación muy encorsetada puede quedar desbordada por la realidad de un sistema de partido incoativo, pero normas permisivas terminan por tratar igual a grupos parlamentarios que no son iguales.

La Constitución Política del Estado señala que el Congreso establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios (artículo 94). El Reglamento del Congreso (artículo 37)<sup>1</sup> define los grupos parlamentarios como conjuntos de congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines. Lo ideal hubiera sido precisar que son conjuntos de congresistas que pertenecientes a un mismo partido o alianza electoral concurren en una misma lista a las elecciones parlamentarias. De esa manera se hubiera eliminado

<sup>1</sup> Los Grupos Parlamentarios son conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y se conforman de acuerdo a las siguientes reglas: 1. Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de seis Congresistas. 2. Si no logran llegar al número de representantes a que se refiere el inciso anterior, serán considerados como Grupo Parlamentario Especial sólo para los efectos de presentación de proyectos de ley, salvo que se junten dos o más agrupaciones representadas en el Congreso para constituir Grupo Parlamentario. 3. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido. 4. Cada Grupo Parlamentario aprueba su reglamento interno que obliga a todos sus integrantes. Los Grupos Parlamentarios son registrados en la Oficialía Mayor. Tienen derecho a contar con personal, recursos y ambientes para el desarrollo de sus funciones, en proporción al número de sus miembros. Cada Grupo Parlamentario elegirá a sus representantes, titulares y suplentes, ante los órganos directivos que establezca el Reglamento, dando cuenta por escrito de tales nombramientos a la Oficialía Mayor. También propondrán a sus candidatos a los cargos de la Mesa Directiva y para conformar las comisiones y canalizarán la presentación de propuestas legislativas de acuerdo a lo que señala el artículo 76° del presente Reglamento. Los documentos mediante los que se dé cuenta de la elección de los referidos representantes, deben estar firmados por no menos de la mitad más uno del número de miembros que conforman el Grupo Parlamentario.

la ambigüedad que supone la expresión de compartir ideas, intereses comunes o afines. En tal caso, se distorsiona la figura del grupo parlamentario como instrumento para organizar su trabajo y representar a un partido.

En cuanto a las reglas para la conformación de los grupos, consideramos que la lectura conjunta que debe darse a los numerales 1 y 2 salvan la imprecisión anterior. De manera que constituyen un grupo parlamentario solo los partidos o alianzas de partidos que logren representación en el Congreso de la República, siempre que cuenten con un número mínimo de seis congresistas. Si (los partidos o alianzas de partidos) no logran llegar al número de seis representantes, serán considerados grupo parlamentario especial solo para los efectos de presentación de proyectos de ley; de tal manera que se excluya la posibilidad de reconocer como grupo parlamentario especial a cualquiera que con número inferior a seis se forme a partir de los congresistas que abandonan el grupo parlamentario original.

En la definición y señalamiento de atribuciones vigente no se mencionan las relaciones de los grupos parlamentarios con los partidos políticos. El texto precisa que: «Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de seis Congresistas». Un breve análisis de este texto nos lleva a identificar posibles vacíos: *a)* No se precisa si la alianza de partidos participó en la elección en forma conjunta o si puede conformarse después, ante una nueva elección. *b)* Tampoco se precisa si los partidos que fueron en una alianza y cuentan cada uno con un número igual o mayor a seis pueden conformar grupos separados. *c)* ¿Podrían incorporarse nuevos miembros a un grupo parlamentario ya existente, durante el período legislativo? *d)* Menos aún queda contemplado el supuesto de que seis congresistas pudieran formar un nuevo grupo parlamentario, al inscribirse un nuevo partido al que ellos adscriban.

El Reglamento del Congreso precisa las funciones de los grupos parlamentarios:

- Presentan listas para la Mesa Directiva (artículo 12). De acuerdo con esta norma, no podría presentarse una lista de independientes sin el aval de un grupo parlamentario.
- Integran órganos del Congreso: el Consejo Directivo está integrado por los miembros de la Mesa Directiva y los representantes de los grupos parlamentarios (artículo 30). La Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva y por un portavoz por cada grupo parlamentario. Los grupos parlamentarios deben presentar a la Presidencia del Congreso sus propuestas para cada una de las Comisiones.
- Participan en la elaboración de la agenda legislativa: al inicio del período anual de sesiones, los grupos parlamentarios y el Consejo de Ministros presentan una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho período (artículo 29).

- Canalizan el derecho de iniciativa legislativa parlamentaria:<sup>2</sup> actualmente los proyectos de ley que presentan los congresistas debe canalizarlos el grupo parlamentario.
- Regulan el debate distribuyendo proporcionalmente el tiempo máximo acordado (artículo 55).

Otra función que cumplen los grupos parlamentarios es la designación de autoridades de los organismos constitucionalmente autónomos. Son ellos los que proponen, respaldan y luego votan cómo queda integrado el Tribunal Constitucional, parte del directorio del Banco Central de Reserva y el defensor del pueblo.

Organizar el Congreso en torno a grupos parlamentarios que reflejen el sistema de partidos es un dato constante en democracias institucionalizadas. Cuando los congresistas que se separan de sus grupos pueden formar otros nuevos con iguales derechos, se incentiva la fragmentación en el Congreso. Así, hay prácticas que incentivan la fragmentación del Congreso: reservar espacios en las comisiones para los congresistas que no pertenecen a grupo alguno o permitir que todos los grupos tengan tiempos iguales. Si no se restringe el tiempo de los congresistas no adscritos a grupos parlamentarios, se brinda un incentivo perverso colocando en mejor posición a los congresistas que se aparten de su grupo, pues pueden participar del debate en mejores condiciones que los que pertenecen a un grupo parlamentario. Es cierto que el Reglamento debe garantizar los derechos de las minorías, pero debe hacerlo en el marco de los principios de proporcionalidad.

Si comparamos las competencias asignadas a los grupos parlamentarios en el Perú con las que se les reconocen en la legislación comparada y doctrina expuesta en párrafos precedentes, encontramos gran similitud. Los grupos parlamentarios son los actores principales de los parlamentos de hoy. La conducción política y administrativa del parlamento debiera procurar fortalecerlos en las decisiones que tome. Un ejemplo de ello es la necesidad de organizar la asesoría parlamentaria partidaria en torno a ellos más que en torno a los parlamentarios individuales.

A continuación, presentaremos la composición de los grupos en el período anterior y en el presente para luego analizar el caso de la función legislativa.

### **2.1. Número y composición de los grupos en los períodos 2001-2006 y 2006-2007**

La regulación de los grupos parlamentarios, hasta la modificación del 2006, no hacía referencia alguna a los partidos políticos o alianzas electorales. Tampoco los grupos parlamentarios coincidían necesariamente con los partidos políticos que participaron en el proceso electoral respectivo. Con esta regulación, los congresistas que abandonaron los grupos parlamentarios o partidos políticos, por cuyas listas fueron elegidos, conformaron nuevos

<sup>2</sup> Esta modificación al Reglamento del Congreso fue introducida al término del período 2001-2006 mediante resolución legislativa del Congreso 025-2005-CR, del 21 de julio de 2006, en respuesta a problemas suscitados por el incremento de iniciativas legislativas del que damos cuenta más adelante.

grupos parlamentarios. Hubo partidos que se unieron para lograr un número mínimo y así conformar un grupo parlamentario, grupos formados por quienes abandonaron al partido político por cuya lista fueron elegidos y formaron nuevos partidos políticos —caso de Perú Ahora— y grupos de congresistas cuyo «interés común» fue no quedar sin grupo parlamentario y acceder a las prerrogativas que les brinda el Reglamento del Congreso, expuestas en los párrafos precedentes. De todo esto resultó un caos, generado no solo por la debilidad de nuestras instituciones democráticas, sino por una regulación permisiva e inadecuada que equiparó a los nuevos grupos parlamentarios otorgándoles las mismas atribuciones y funciones que a aquellos que provienen del incipiente sistema de partidos formados al inicio del período legislativo con la representación partidaria en el Congreso resultante del proceso electoral. Así, en el Congreso del período pasado se formaron grupos parlamentarios muy diversos generando un problema de gobernabilidad al interior del Congreso que se reflejó también en su altísima desaprobación en las encuestas.<sup>3</sup>

En el cuadro 1 puede observarse cómo se modificó la composición del Congreso por grupos parlamentarios durante el período iniciado en el 2001, en el que ningún partido político obtuvo mayoría en el Congreso.

Cuadro 1

**Grupos parlamentarios en el Congreso de la República, período 2001-2006**

Grupo parlamentario	2001	2006
Perú Posible (PP)	47	32
Partido Aprista Peruano (APRA)	28	28
Unidad Nacional (UN)	17	12
Frente Independiente Moralizador (FIM)	11	6
Unión Parlamentaria Descentralista (UPD) <sup>1</sup>	13	11
No agrupados	4	10
Alianza Nacional	-	8
Perú Ahora	-	6
Concertación Parlamentaria		7

**Fuente:** Congreso de la República

Elaboración propia

<sup>1</sup> Conformada por: Unión por el Perú (UPP, Somos Perú (SP) y Acción Popular (AP)

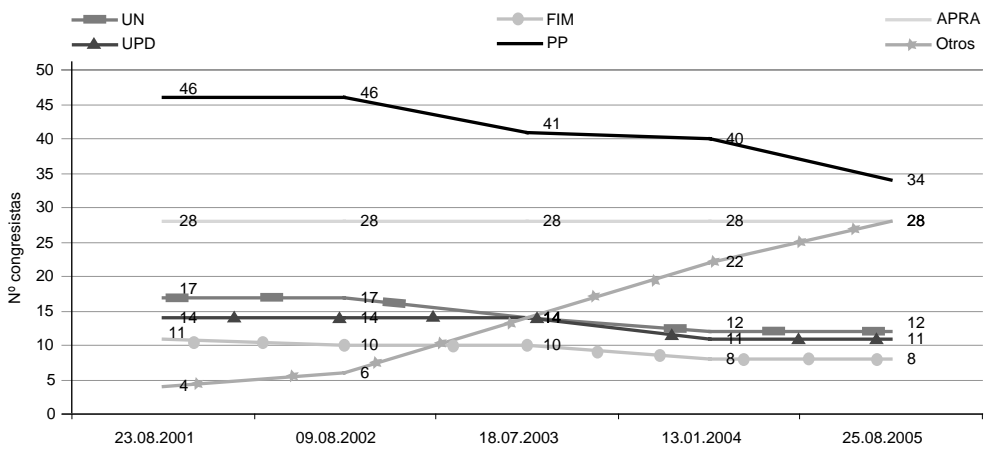
Si se hubieran aplicado los criterios propuestos en el período legislativo 2001-2006, solo se habrían formado cuatro grupos parlamentarios. Sin embargo, se formaron cinco grupos,

<sup>3</sup> Ante la pregunta: ¿Usted tiene mucha, alguna, poca o ninguna confianza en el Congreso de la República? Solo 4% de encuestados declara tener mucha o alguna confianza. Fuente: Reporte de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, n.º 1. En noviembre de 2005, 9% aprueba la gestión del Congreso de la República. Fuente: Encuesta realizada por APOYO Opinión y Mercado S. A. en 15 de las principales ciudades representativas del país en la Costa, Sierra y Selva. En la misma línea, la Encuesta de Confianza en las instituciones de noviembre de 2005 da cuenta de la sucesiva caída de la confianza en el Congreso de la República de 14,6% en el 2003 a 10% en el 2004 y 7,8% en el 2005. Fuente: Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, Lima Metropolitana y Callao.

terminaron siendo ocho, tres de los cuales estuvieron integrados por quienes abandonaron el partido o alianza al que representaron en las elecciones del 2001. Al no exigirse vinculación partidaria, ni ideológica, ni limitar el plazo para formar nuevos grupos parlamentarios se incentivó la conformación de nuevas bancadas y el reagrupamiento de otras con intereses diversos, algunos de los cuales estuvieron dirigidos a acceder a cargos y prerrogativas. En los nuevos grupos no existió afinidad ideológica ni partidaria, elemento característico de las bancadas que se reflejan en la regulación de estas en México, España o Alemania. Las nuevas bancadas, señala Pease, fueron básicamente una suma de individualidades y las negociaciones para lograr los consensos necesarios para los acuerdos terminaron siendo persona por persona, con las consecuencias negativas que precisa el autor, «pues no hay Congreso que garantice estabilidad y coherencia así» (2006: 448). Por otro lado, como puede observarse en el gráfico 1, la nueva correlación de fuerzas en el Congreso en el 2005 dista mucho de aquella que dispuso el electorado en las elecciones parlamentarias del 2001.

Gráfico 1

### Variación de la correlación de fuerzas en el Congreso de la República entre el 2001 y el 2005



Fuente: Congreso de la República  
Elaboración propia

En el caso del Congreso elegido en las elecciones generales del 2006, el cuadro 2 muestra la conformación inicial, la vigente en diciembre de 2007 y en agosto de 2008.<sup>4</sup> Se observa una tendencia a la fragmentación y la formación de nuevos grupos parlamentarios, tal como ocurrió en el período pasado. El gráfico 2 muestra cómo se ha modificado la correlación de fuerzas a partir de la nueva conformación de las bancadas.

<sup>4</sup> Aun cuando el estudio comprende el período entre julio de 2006 y diciembre de 2007, hemos incluido en este cuadro la modificación en la composición de los grupos parlamentarios producida en agosto de 2008, por ser relevante para el análisis y conclusiones de este acápite.



Cuadro 2

**Grupos parlamentarios en el Congreso de la República, período 2006-2011**

Grupo parlamentario	2006	2007	2008
Nacionalista Unión por el Perú	42	19	8
Partido Aprista Peruano	36	36	36
Unidad Nacional	17	15	13
Grupo Parlamentario Fujimorista	13	13	13
Alianza Parlamentaria <sup>1</sup>	9	9	7
No agrupados	3	5	6
Nacionalista	-	23	23
Alianza Nacional	-	-	6
Unidad Popular Patriótica	-	-	8

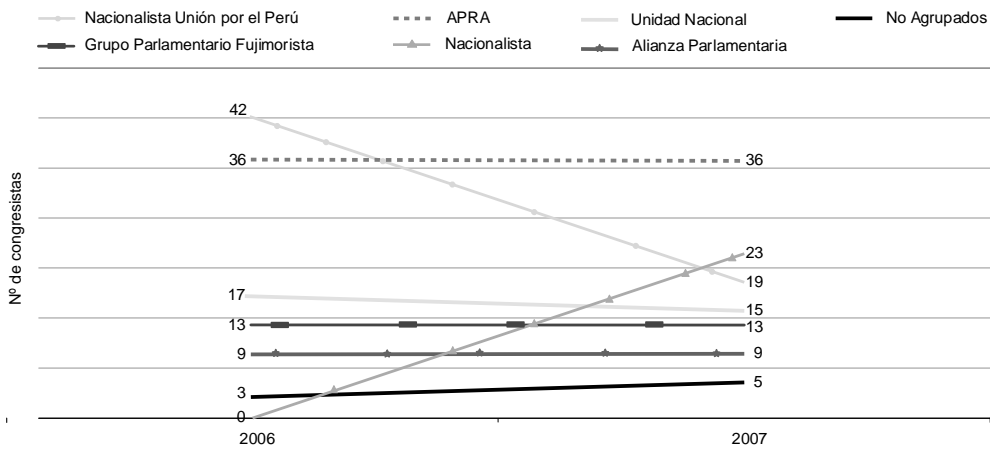
**Fuente:** Congreso de la República

Elaboración propia

<sup>1</sup> Conformada por: Frente de Centro (FC), Perú Posible, Renovación Nacional (RN)

Gráfico 2

**Variación de la correlación de fuerzas en el Congreso de la República entre el 2006 y el 2007**



**Fuente:** Congreso de la República

Elaboración propia

De acuerdo con la Ley Orgánica de Elecciones, para ser candidato en el Perú se requiere ir en la lista de un partido político, el cual puede llevar hasta una quinta parte de invitados. No obstante ello, percibimos que no existen incentivos ni regulación adecuada en el sistema político para que el congresista elegido se mantenga en el partido, o en el grupo parlamentario formado por ese partido o alianza. Como veremos más adelante,

la modificación hecha en el Reglamento del Congreso de julio de 2006 no fue lo suficientemente clara y contundente para evitar que se repitan hechos similares a los ocurridos entre el 2001 y el 2006.

Quiénes no adscriben a un grupo parlamentario aparecen en una categoría especial llamada «No agrupados». Como se ha precisado en los párrafos precedentes, el grupo parlamentario especial está referido a los partidos o alianzas electorales que participaron en elecciones y que no alcanzan el número de seis. Tales grupos no tendrían derecho a oficina, asesoría y representante ante la Junta de Portavoces. Contra esta interpretación, se ha admitido que tres congresistas que no se incorporaron al grupo parlamentario que integró la lista en la que resultaron elegidos, formen uno nuevo considerándolo grupo parlamentario especial. Siguiendo las soluciones que se han dado en otros países, a los parlamentarios no agrupados no se les puede impedir el ejercicio de los derechos regulados en el Reglamento del Congreso, pero debe entenderse que son restringidos, pues los parlamentos en democracias institucionalizadas se organizan en torno a grupos parlamentarios.

## **2.2. La inflación legislativa y la reforma del 2006**

Durante el período 2001-2006, se produjo un inusitado incremento de las iniciativas legislativas, llegando al término del período a 13.656 —cifra que no incluye las presentadas por el Poder Ejecutivo ni otras instituciones con derecho de iniciativa—. Entre los principales problemas que genera esta inflación legislativa están los que derivan de los cuellos de botella que se producen en las comisiones ordinarias, encargadas del estudio y de proponer el dictamen correspondiente. Estas iniciativas respondieron más que a posiciones partidarias, a ideas individuales cuando no a plagios de proyectos de ley de otros parlamentos. El problema se agudizó cuando observadores e instituciones que realizaban seguimiento al Congreso utilizaron como indicador de la gestión parlamentaria exitosa el número de proyectos de ley presentados. Con el objetivo de racionalizar las iniciativas, se planteó que estas respondan a planteamientos de los grupos parlamentarios, originando un primer debate al interior de estos e incentivando un cierto grado de coordinación y coherencia interna. Así, al término del período legislativo 2001-2006, se incluyó en la modificación al Reglamento del Congreso que las iniciativas de los congresistas debían ser presentadas a través del grupo parlamentario y que requerían del respaldo de la mayoría de sus miembros, en el caso del grupo parlamentario conformado por seis congresistas; o de no menos de seis congresistas, en el caso de los grupos parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a seis parlamentarios. El portavoz debe certificar el respaldo con su firma. Presentamos en el cuadro 3 la comparación del número de proyectos de ley por períodos legislativos. Aun cuando cada cual corresponde a procesos políticos muy diversos, el problema descrito nos parece evidente.

## Cuadro 3

**Número de iniciativas legislativas por período de gobierno**

Período	Número de iniciativas legislativas parlamentarias
1995-2000	5.231
2000-2001	1.734
2001-2006	13.656
2006-2007	1.190

**Fuente:** Congreso de la República  
Elaboración propia

Sostenemos que mientras las reglas institucionales incentiven la acción individual de los parlamentarios por encima de aquella que realizan los grupos, el parlamento incurre en una gestión ineficiente. Determinadas actuaciones como la presentación de iniciativas legislativas deben ser colegiadas, con el objetivo de racionalizar el trabajo parlamentario y facilitar la gobernabilidad democrática.

El análisis realizado entre agosto de 2006 y diciembre de 2007 permite afirmar que el número de proyectos de ley ha disminuido en relación con la primera legislatura del año anterior, de 847 a 530 proyectos. Pero, donde se evidencia la disminución es en la comparación con el período análogo del gobierno pasado, 2001-2006. En la primera legislatura 2002-2003 se presentaron 2.364 proyectos: la disminución es de 78%. Aun cuando se trata de un indicador cuantitativo, creemos que es relevante por cuanto las comisiones ordinarias tienen mejores condiciones para realizar una labor más eficiente cuando tienen un número menor de proyectos que someter a estudio. Sin embargo, el número de leyes no ha disminuido en igual proporción. El promedio de leyes anuales es cercano a 250, casi una ley por día laborable, cifra que contrasta con las 80 que emite Chile o las 40 leyes españolas anuales.

### 3. RELACIÓN ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS Y GRUPOS PARLAMENTARIOS

El tema que desarrollaremos en este acápite es el de la relación entre parlamentarios y sus partidos políticos, con especial énfasis en los grupos parlamentarios cuyos miembros pertenecen a un mismo partido político. Analizaremos los criterios de Mainwaring y Scully para definir un sistema de partidos institucionalizado. Argumentaremos a partir de dichos criterios que en el Perú no hay un sistema de partidos institucionalizado. Sin embargo, es nuestra convicción que los partidos políticos son relevantes para la gobernabilidad democrática así como para la elaboración y ejecución de políticas públicas. Finalmente, abordaremos tres temas importantes en la relación partidos políticos, grupos parlamentarios y parlamento: la prohibición del mandato imperativo y su relación con la disciplina partidaria, la tensión entre dirigentes y parlamentarios, así como el transfuguismo.

Como hemos visto en los acápitales anteriores, la relación entre partidos políticos y grupos parlamentarios es explícita en varios países, sea por la propia norma interna del Congreso o por las reglas y arreglos institucionales no escritos. No obstante, pueden distinguirse niveles

de relación entre los grupos parlamentarios y los partidos. Fernández Riveira (2003: 263) distingue cinco modelos de relación entre el grupo y el partido político: *a)* Vinculación débil: un grupo puede estar integrado por miembros de diferentes partidos. *b)* Vinculación atenuada: no se descarta que el parlamentario pueda pertenecer o integrarse en un grupo distinto de aquel con el que concurrió en las elecciones. *c)* Vinculación clara: los miembros del grupo no tienen, en sentido estricto, que pertenecer al mismo partido político. No obstante, se exige expresamente identidad de objetivos políticos. El ejemplo más claro de este modelo es el parlamento alemán. *d)* Vinculación total, como la que se presenta en parlamentos autonómicos y que impide la formación de grupos con diputados que no se hayan presentado como tales a las elecciones. *e)* Regulaciones híbridas que tienen en cuenta el número mínimo para la constitución del grupo y, de no alcanzarse, el requisito de configurarse como colectivo o agrupación representante de un partido político. Tanto el Tribunal Constitucional español<sup>5</sup> como el Tribunal Federal alemán<sup>6</sup> han reconocido reiteradamente la estrecha vinculación de las bancadas con los partidos políticos, sin que se trate de una relación con relevancia jurídica. La separación entre el partido político y el grupo parlamentario queda garantizada jurídicamente por los dispositivos constitucionales y reglamentarios que prohíben el mandato imperativo. Ello, sin embargo, no oculta la realidad: en las democracias de partidos con un sistema institucionalizado, los grupos parlamentarios son los voceros de los acuerdos y de las posiciones de los partidos políticos. Son, como dice García Pelayo, la penetración de la organización del partido en la estructura del parlamento, el cual se ha transformado en cámara de partidos (1986: 94). El autor explica que la capacidad funcional del Estado constitucional se basa en la existencia de los partidos. Si los diputados son representantes de la nación, lo son solo por mediación de los partidos en los que reside en realidad la representación. Las sesiones de pleno no son el *focus* de la decisión política sino el *locus* de la legitimación de las decisiones tomadas por los grupos parlamentarios. Aunque las votaciones sean nominales, los autores españoles destacan que estos son votos de grupos.

En términos generales, son los partidos los que contribuyen a dar estabilidad al régimen democrático; pero no cualquier tipo de partido político: la gobernabilidad democrática requiere de la existencia de partidos sólidos, con identidad política y coherencia ideológica (Pizarro 1995: 93). Los partidos políticos cumplen varias funciones en los sistemas democráticos, la principal es servir de instrumento de mediación entre el Estado y la sociedad, concretando demandas que se implementan desde las instituciones estatales.

### 3.1. El sistema de partidos en el Perú

Para definir qué se entiende por un sistema de partidos institucionalizado seguimos los criterios desarrollados por Scott Mainwaring y Timothy Scully (comps.) (1996). Los autores desarrollan cuatro condiciones para que un sistema de partidos democráticos se considere institucionalizado:

- *Estabilidad en las reglas y en la naturaleza de la competencia entre partidos.* Los partidos deben mostrar regularidad. Partidos que aparecen en una elección y que prácticamente desaparecen en la siguiente no constituyen un sistema institucionalizado de partidos.

<sup>5</sup> Por ejemplo: ATC 12/1986; STC 64/2002; STC 36/1990.

<sup>6</sup> Sentencia del 13 de junio de 1989 (BverfGE 80). Citada por Santaolalla (2007: 398).

- *Deben tener raíces más o menos estables en la sociedad.* Esta condición alude a la función de representación. La capacidad de los partidos para sobrevivir un largo tiempo muestra que han logrado captar lealtades de sus electores. También es frecuente que los partidos con estos vínculos tiendan a ser más consistentes con sus relativas posiciones ideológicas. Los cambios en la posición ideológica relativa implican lazos más débiles entre partidos y la sociedad.
- *Los actores políticos dan legitimidad al proceso electoral y a los partidos.* Parte de las reglas conocidas y practicadas es que las elecciones constituyen la ruta principal para llegar al gobierno.
- *Las organizaciones partidarias tienen importancia.* No están subordinados a los intereses de los líderes. Trascienden al fundador y a sus intereses. Las élites políticas son leales a los partidos. La disciplina partidaria en las legislaturas es razonablemente sólida.

De las características señaladas por los autores, resulta obvio que el nuestro no es un sistema de partidos institucionalizado. Como puede observarse en el cuadro 4, hay una alta volatilidad. Los números en las columnas están referidos a la cantidad de representantes. Cabe precisar que la inscripción de algunos de los partidos ha sido cancelada por no haber alcanzado representación parlamentaria en aplicación de lo establecido en la Ley de Partidos Políticos.

Cuadro 4

**Partidos y alianzas electorales con representación parlamentaria**

Partido político/ alianza electoral	Número de parlamentarios		
	2001	2006	2006-2011
Perú Posible	45	32	2
Partido Aprista Peruano	28	28	36
Unidad Nacional	17	12	17 <sup>1</sup>
Unión por el Perú	6	1	45 <sup>2</sup>
Frente Independiente Moralizador	12	-	-
Cambio 90 - Nueva Mayoría (C90-NM)	3		13
Acción Popular	3	3	4
Somos Perú	4	1	1
Solución Popular	1	-	-
Todos por La Victoria	1	-	-
Proyecto País	1	-	-

**Fuente:** ONPE

Elaboración propia

<sup>1</sup> Al cierre de la segunda legislatura 2006-2007, dos de los representantes elegidos por Renovación Nacional, por acuerdo del partido, se apartaron de la alianza electoral Unidad Nacional. Al inicio de la primera legislatura 2008-2009, los congresistas de Solidaridad Nacional se apartaron de Unidad Nacional, quedando trece congresistas en el grupo parlamentario.

<sup>2</sup> Antes del inicio del período legislativo 2006-2011, tres congresistas se apartaron sin integrarse al grupo parlamentario UPPNP, luego este se escindió en dos grupos, el de los candidatos elegidos cercanos al Partido Nacionalista y los de Unión por el Perú. Al inicio de la primera legislatura 2008-2009, el grupo parlamentario Unión por el Perú quedó con ocho congresistas como consecuencia de la separación y renuncia de algunos de sus miembros al partido y al grupo parlamentario.

Parafraseando a Mainwaring, los sistemas institucionalizados de partidos facilitan la gobernabilidad porque permiten la representación así como canalizar los conflictos de manera que no sobrepasen el sistema político. El problema en el país es que dos instituciones esenciales para la democracia han sido percibidas como una combinación explosiva: partidos políticos y Congreso. Los índices de desconfianza en la región son altos, particularmente en Perú, llegando a niveles críticos en los años pasados.<sup>7</sup>

Algunas de las experiencias del período 2001-2006 mostraron que la relación entre partidos políticos y representación parlamentaria no fueron ni estables ni institucionales, sino que respondieron más a líderes que aglutinaron en torno a ellos a un grupo de personas, contribuyendo y reforzando la desconfianza hacia los partidos y el Congreso.

Afirmamos que el rol de los grupos parlamentarios dentro del parlamento depende del grado de institucionalización de los partidos políticos. Mientras más organizado y estructurado sea un partido, habrá mayor vinculación con el grupo y mayor control sobre el parlamento. Este grado de institucionalización puede tener un impacto positivo en la eficacia para solucionar los problemas del país, pues con cuadros adecuados y votos suficientes podrán aplicar políticas públicas, tema que desarrollaremos en los párrafos siguientes.

### 3.2. Partidos políticos y políticas públicas

A los gobiernos se les juzga por su rendimiento y por su capacidad para resolver los principales problemas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Aun cuando la democracia no garantiza mayores niveles de bienestar y desarrollo económico, los países de la región requieren desarrollar e implementar políticas públicas eficientes para dar legitimidad al sistema. Por ello, modernamente se reconoce en los partidos políticos las funciones de elaborar políticas públicas y de capacitar a sus militantes a fin de contar con cuadros que puedan asumir responsabilidades al ganar elecciones en cualquiera de los niveles de gobierno.

Cuando se requiere un marco legal, el Congreso es formalmente la principal institución para su elaboración por el rango de sus normas y la legitimidad de las decisiones multipartidarias. Por tal motivo, las decisiones de gran trascendencia para definir la marcha del país y establecer prioridades como son el presupuesto, las reformas estructurales en educación, salud o seguridad ciudadana, reformas en la legislación tributaria y el desarrollo de las normas constitucionales sobre el diseño del Estado, deben ser aprobados por el Congreso. Para la aprobación de estas políticas se requieren partidos disciplinados que den lugar a grupos parlamentarios consistentes en sus votaciones. Así, los partidos cumplen de mejor manera con su rol de agentes hacedores de políticas y sus preceptos programáticos llegarán más fácilmente a cristalizarse como estrategias de desarrollo para el país (Brown 2004: 49). Ello no será posible si se encuentran en medio con el obstáculo de no poder ni siquiera lograr un mínimo consenso dentro de sus filas.

<sup>7</sup> Para la afirmación en relación con los países de la región: Latinobarómetro 2004, 2005, 2006, 2007. <[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)>.

El rol de los partidos políticos en la elaboración de políticas públicas ha sido reforzado por la Ley de Partidos Políticos, ley 28094. Así, establece entre los fines y objetivos de los partidos políticos formular sus idearios, planes y programas que reflejen sus propuestas para el desarrollo nacional, de acuerdo con su visión de país (artículo 2 literal c). Una modificación a la ley impuso la obligación de los partidos políticos, alianzas, movimientos y organizaciones políticas locales de entregar al Jurado Nacional de Elecciones su Plan de Gobierno (artículo 23 A). Aun cuando no hay un balance sobre esta medida, apunta claramente a la función que aludimos.

En el caso de la representación parlamentaria, la presentación del plan de gobierno es conveniente, pues orientará la presentación de proyectos de ley de bancada en torno al diagnóstico de problemas del país y propuestas de solución. Les permitirá tener una agenda legislativa conjunta y de negociación política. La conducta parlamentaria cercana a un ideario, al plan de gobierno y el asesoramiento de un equipo técnico que comparta la línea programática e ideológica del partido, evita iniciativas personales muchas veces inconsistentes con los planteamientos del partido, facilitando la coherencia y la disciplina partidaria. Por otro lado, las coaliciones parlamentarias pueden darse en torno a la aprobación de políticas públicas.

### **3.3. La tensión entre la prohibición del mandato imperativo y la disciplina partidaria**

Los partidos políticos desplazaron al diputado individual, protagonista en los parlamentos y se convirtieron ellos en los actores principales. Como consecuencia de este proceso, surge la disciplina de voto y la organización parlamentaria en torno a las bancadas, expresado de forma contundente por Carl Schmitt: «la posición del diputado se encuentra fijada por el partido; la coacción parlamentaria es una práctica del parlamentarismo actual». Recorder (2007: 61) sostiene que en gran parte de los sistemas europeo-continetales, cada vez es más frecuente que los grupos se vean influidos, y hasta eclipsados, por los partidos con los que se corresponden. En relación con España, Fernández Riveira (2003: 383) explica que el voto en las asambleas legislativas es eficiente y práctico. Eficiente, porque debe proporcionar un resultado rápido y no mostrar fisuras en el conjunto de votos de un grupo parlamentario. Es práctico porque no responde a una estructura interna del propio parlamentario. No surge tras la confrontación de pareceres, sino de las «instrucciones» del grupo parlamentario. Precisa que el voto en las sesiones confirma decisiones ya tomadas que se gestaron fuera de las cámaras. Se ha convertido en el eco legitimador de la decisión ya tomada. Manin (1992: 258) señala que el representante, diputado o miembro del parlamento ya no es libre para votar de acuerdo con su propia conciencia o juicio: está obligado con el partido al que debe su elección. No obstante ello, los parlamentarios una vez elegidos no están sujetos a mandato imperativo alguno.

Actualmente, la prohibición del mandato imperativo es una ficción jurídica de difícil explicación (Sanz 2007: 245). Punset (2001: 209) expresa que la interdicción de instrucciones y de revocabilidad no se dirige a los partidos, sino a los electores.

Llevada a nivel constitucional en el Perú, desde la Constitución de 1933, la prohibición del mandato imperativo la proclama el artículo 93 de la Constitución Política del Estado

de 1993. Respecto de esta disposición, Bernales (1996: 387) explica: «la Constitución no puede formular un extremo que signifique atentar contra la unidad y la disciplina de los partidos políticos». «[...] los parlamentarios representan a la Nación, pero ejercen tal representación en nombre de los partidos y organizaciones políticas que facilitaron su elección». De manera que el que los congresistas no estén sujetos a mandato imperativo «no debe interpretarse como independencia absoluta y deslealtad partidaria. Al contrario son voceros y expresan el punto de vista de sus movimientos coordinando con ellos a través de sus respectivas estructuras y defendiendo sus propuestas programáticas». Comentando la misma disposición constitucional, García Toma (1998: 268) sostiene que debiera revisarse esta disposición pues «el país está harto de congresistas que divorcian el discurso de la práctica, la promesa y el comportamiento». Para Rubio (1999: 78), desde que los congresistas representan a la nación, «no existe grupo alguno que pueda imponerles sus propios puntos de vista al tomar decisiones». Sin embargo, el congresista no puede olvidar que fue elegido «sobre la base de unas promesas y plataforma que iba a condicionar ideológica y políticamente su labor». Interpretar este artículo constitucional supone conciliar los principios del Estado democrático y representativo que legitima el rol de los partidos y el de los grupos parlamentarios, a la par que garantizar la prohibición del mandato imperativo. Así, junto a Planas (2001: 251) y García Pelayo (1986: 96), afirmamos que las decisiones del partido político no vinculan jurídicamente a los miembros, quienes libremente se someten a respetar las decisiones tomadas al interior de su partido político, debate en el que pueden expresar su posición. Con arreglo a la disposición constitucional que comentamos, los congresistas no pueden ser despojados de su escaño en caso de indisciplina. De manera que la sujeción a las decisiones partidarias y la disciplina del voto deben garantizar «la libertad de juicio y de voto del representante y su vinculación inmediata con el representado» en una tensión constructiva entre representante-partido y representados.

Lo común en los países con un sistema de partidos institucionalizados es que, a pesar de que el mandato representativo excluye un mandato imperativo, este virtualmente se da no respecto de los electores sino del partido político.

De manera que esta supuesta contradicción desaparece al ser interpretada con otros principios que provienen de la naturaleza del Estado democrático y representativo. Explica Alcántara (2006: 74) que el estilo de los legisladores latinoamericanos está guiado principalmente por una concepción de mandato más que por una de representación. Evidentemente, esta conducta confronta a los parlamentarios con los líderes partidarios, presentando una tensión que será analizada en el acápite siguiente.

### **3.4. La tensión entre congresistas y dirigentes partidarios**

Una vez en el Congreso, los diputados están más expuestos al público que la mayor parte de los líderes partidarios. Alcántara y Freidenberg (2001: 20) explican que la representación parlamentaria puede ser la única cara del partido expuesta ante la opinión pública. En efecto, el parlamentario se convierte en el portavoz del partido político, desplazando a la dirigencia partidaria que no ostenta cargo público.



La relación entre los dirigentes y los parlamentarios en el interior del partido es abordada por varios autores. Maurice Duverger (2000: 212) distingue tres fases en la evolución de los partidos: «el dominio de los parlamentarios sobre el partido; el equilibrio relativo entre parlamentarios y dirigentes del partido; finalmente, el dominio del partido sobre los parlamentarios». Aun cuando podríamos encontrar ejemplos para cada caso, el autor lo explica a través de la evolución de los partidos políticos. En el primer caso hay independencia de cada diputado que dirige los comités locales. El grupo parlamentario no tiene «acción común, ni disciplina en la votación». El segundo caso responde a un nivel mayor de organización partidaria que genera rivalidad entre parlamentarios y dirigentes; «se produce un estado de tensión, si no de equilibrio entre los dirigentes interiores y los parlamentarios» (Duverger 2000: 213 ss.). El dominio del partido sobre los parlamentarios es el resultado de la estructura y organización partidaria. Se acrecienta cuando el partido controla las candidaturas y los fondos de campaña.

Lo ideal para el sistema político es la integración entre el grupo y el partido. Para lograrlo será necesario que algunos parlamentarios participen en la dirigencia del partido,<sup>8</sup> aunque no de manera exclusiva, pues debe distinguirse el terreno de lo partidario y de lo parlamentario. Por lo demás, los partidos políticos en un sistema de partidos institucionalizado deben tener vida fuera del parlamento. En cualquier caso, las experiencias en países con democracias institucionalizadas muestran que debe existir una coordinación periódica y habitual entre el coordinador de la bancada y los dirigentes del partido, siendo recomendable para De Bufalá la confusión de jerarquías.

Finalmente, la relación de los parlamentarios con los partidos varía según sea el grado de institucionalización del sistema de partidos y la condición de dirigente, militante o independiente invitado del parlamentario. Pedraglio (2005) explica que en un Congreso que, como en el peruano, no se sostiene en partidos políticos medianamente sólidos, resulta imposible el juego democrático parlamentario, razón por la cual se convierte en una maraña de intereses personales o de grupo que se alinean dependiendo del tema en debate y que provocan una evidente inestabilidad.

### 3.5. El transfuguismo

Coincidimos con Delgado Guembes en que el transfuguismo es más un síntoma del sistema de representación política, en general, y de los sistemas de partidos, en particular. Pease encuentra que más allá de la coyuntura política del 2000, las razones del transfuguismo están en la debilidad estructural de los partidos y la facilidad con que la ley abre la puerta a listas coyunturales donde no hay cohesión asociativa, ideológica ni programática (Pease 2006: 447).

Un primer problema con el que nos encontramos es el de la carencia de una definición unívoca en torno a este hecho político. El abandono del partido político por el que un

<sup>8</sup> Evidentemente, este supuesto se da en el caso de partidos institucionalizados, pues si hablamos de maquinarias electorales, concluida la elección, la estructura y organización partidaria desaparecen hasta la siguiente.

congresista fue elegido puede no tener una connotación corrupta ni recibir el rechazo de la población, elementos asociados al transfuguismo. En el marco institucional del Perú actual es, sin embargo, expresión de la volatilidad y carácter fragmentario y patológico de la esfera pública, tiene una connotación peyorativa, censurable. El tráfuga comete un acto contra la buena fe (Delgado 2000: 104 ss.). Las razones por las que asociamos el transfuguismo con la corrupción del poder político y una visión pragmática de la política están relacionadas con los hechos que desencadenaron la crisis política del 2000 y la caída del gobierno de Fujimori.

El transfuguismo es un fenómeno político que se presenta tanto en democracias con sistemas de partidos institucionalizados como en aquellas democracias con instituciones políticas débiles. Tiene en términos generales una connotación negativa, pues se ve al tráfuga como un oportunista cuando no como un corrupto.

Ante este problema que distorsiona el resultado electoral, debilita a los partidos políticos, daña la imagen del Congreso e impacta en su funcionamiento se han planteado diversas soluciones. Frente a la posibilidad de tolerar esta conducta, se plantean soluciones más radicales como la vacancia en el cargo o sanciones de índole político. En el Perú se ha intentado legislar sobre el tema desde el 2000. En el período legislativo 2001-2006 se presentaron 16 proyectos de ley.

Se trata, evidentemente, de un tema espinoso, donde confluyen varias exigencias constitucionales, no siempre fáciles de armonizar. Por un lado, el voto ciudadano a un partido político con determinados postulados y programas y; por otro lado, la reconocida independencia del representante (Santaolalla 2007: 395). Planas explica que hay dos posiciones en torno a la interpretación del transfuguismo: quienes consideran ilícito mudar de partido, porque ello supone traicionar no solo la lealtad del partido sino la voluntad del elector, que fue a favor del partido; y, quienes sin aplaudir el cambio de tienda política, consideran que resulta una conducta lícita desde una perspectiva estrictamente constitucional, ya que este cambio se ampara en la prohibición del mandato imperativo (Planas 1997: 144).

Castigar a quien abandona a un partido con la pérdida del escaño le parece a Sartori (2003: 209) excesivo e innecesario. Las soluciones propuestas que penalizan el abandono del partido o grupo parlamentario tipificándolo como delito pueden resultar peor que el mal que pretende curar. Sancionar al congresista con la vacancia puede, en algunos casos, resultar un despropósito cuando no injusto. ¿Qué ocurre si es el partido político el que se aparta de los postulados que convocaron a sus militantes y electores? Las soluciones planteadas no solo son discutibles sino que plantean nuevos problemas. En primer lugar, porque importa la eliminación del principio de la representación política que prohíbe el mandato imperativo, vulnerando un nervio esencial del sistema democrático como es la independencia del representante; en segundo lugar, porque otorgan el escaño al partido político originando nuevos problemas; en tercer lugar, porque la sanción puede resultar ineficaz en tanto podría ocurrir que el parlamentario se mantenga en el grupo para evitar las sanciones pero que coordine y vote con otro grupo parlamentario.

Si el transfuguismo es fundamentalmente un problema político, creemos que la solución debe darse desde el mismo sistema político.<sup>9</sup> Para Santaolalla (2007: 420), frente a estas prácticas abusivas solo caben medidas indirectas o soluciones alternativas. Creemos que es necesario pensar en soluciones que sin penalizar desincentiven el transfuguismo. Medidas como impedir que los congresistas tránsfugas integren nuevos grupos parlamentarios o se incorporen a los existentes, impedir la postulación de candidatos en listas diferentes a las que participaron en la elección previa, entre otras medidas, pueden ser más eficaces. Un sistema de normas jurídicas que no premien al tránsfuga y un pacto entre los partidos políticos puede desincentivar esta conducta que, como hemos visto, no se da solo en el Perú ni en la región.

#### 4. LA DISCIPLINA PARTIDARIA EN EL CONGRESO PERUANO

Los acápites precedentes han pretendido dejar en claro tres ideas: que las democracias requieren de un sistema de partidos institucionalizado para favorecer la gobernabilidad democrática; que los partidos políticos en tal contexto facilitan la elaboración e implementación de políticas públicas; y que los grupos parlamentarios como nexo entre partidos y Congreso organizan el trabajo parlamentario. En la mayoría de las democracias institucionalizadas, para que este diseño institucional funcione, se requiere que los grupos parlamentarios tengan cohesión, coherencia y fundamentalmente disciplina al momento de votar. En este acápite definiremos qué entendemos por disciplina partidaria, circunscribiéndola a las votaciones en el Congreso para luego analizar las votaciones en este año y medio de gobierno aprista, es decir, desde el 28 de julio de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2007.

La disciplina partidaria brinda unidad en la acción política, ordena y hace previsible las decisiones en el Congreso. Solo con grupos parlamentarios medianamente disciplinados puede lograrse construir políticas públicas eficaces y controlar la agenda. Para Weldon (2002: 197), una alta disciplina del partido gobernante es un poder metaconstitucional del presidente. Explica que si el partido en el gobierno no tiene una bancada disciplinada no será capaz de cumplir con lo prometido. Sartori (2003: 206) señala que la disciplina partidista se aplica solo a los partidos en el parlamento y requiere que el partido parlamentario vote sin discrepancias. Se necesita para ello un partido sólido que pertenezca y traiga consigo un sistema de partidos estructurado que sea lo suficientemente firme para controlar la votación de los miembros en el parlamento. Recorder (2007: 55), en su estudio sobre grupos parlamentarios en la Europa continental, precisa que la existencia de disciplina interna en un grupo parlamentario se explica por su conexión con fuerzas políticas organizadas. La normatividad interna de los grupos establece una serie de principios tendientes a garantizar la mayor cohesión posible.

<sup>9</sup> España ensayó una solución política a través del pacto antitransfuguismo entre los partidos políticos. Una solución de este tipo parte del hecho de que el transfuguismo se da no solo por la voluntad de quien se aparta del grupo parlamentario o partido político, sino porque hay otro que lo recibe.

El voto disciplinado no es una obligación del parlamentario, sino una decisión y parte de las reglas de juego en la relación del partido con los parlamentarios. Cuanto más institucionalizado sea un partido, tanto más institucionalizada será la disciplina de voto. En orden a respetar el principio de la prohibición del mandato imperativo, Planas señala que lo importante para garantizar la libre decisión es que, si renuncia o es expulsado, y deja de pertenecer al grupo, el parlamentario mantenga siempre su escaño (1997: 144). Explica que cada grupo parlamentario puede ser flexible en algunos temas, pero puede prever también en sus reglas internas la sanción de un parlamentario, sea con una amonestación, con una multa o con alguna suspensión.

La cohesión de una bancada, reflejada en sus votaciones, le da fuerza en la negociación política y justifica instituciones como la Junta de Portavoces.<sup>10</sup> Grupos disciplinados al momento de votar aumentan la predictividad de los resultados de sus actuaciones. El conocimiento del grado de acuerdo entre los miembros permite predecir el voto (Ruiz Rodríguez 2006a: 285). Así, los parlamentos en los que se organiza el trabajo parlamentario en torno a los grupos con menos poder para los parlamentarios individuales suelen ser más disciplinados.

Carey destaca que el voto es asimismo relevante para la rendición de cuentas o *accountability* legislativo, tanto de manera colectiva —del partido político—, como individual —del parlamentario—. En el Perú, la rendición de cuentas no toma muy en cuenta esta mirada que proponemos: el récord de votación de los partidos y de los parlamentarios.

Al abordar el tema de la disciplina partidaria expreso mi convicción de que la disciplina partidaria no es un bien en sí mismo; sin embargo, sin ella se dificulta la posibilidad de lograr decisiones coherentes y efectivas en la implementación de políticas públicas. La disciplina supone la deliberación al interior de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios como expresión y consecuencia de la democracia. La disciplina en la votación es pues consecuencia de la deliberación, no solo de una instrucción.

La disciplina rígida puede ser tan dañina para el sistema democrático como la indisciplina. Un mínimo de flexibilidad en este punto es tolerable, sobre todo cuando no es precedida de un debate al interior de la bancada o, en su caso, del partido político. Del Estal explica que el pragmatismo británico de los *whips* en el parlamento da flexibilidad en el voto. Los proyectos de ley o cuestiones a debatirse se entregan allí subrayados a los miembros del partido gobernante. Si el subrayado es de una línea, son opcionales en presencia y voto. Si es de dos líneas, el parlamentario del partido en el poder debe equilibrar su ausencia con la de otro parlamentario de la oposición. Si es de tres líneas, se sanciona

<sup>10</sup> De acuerdo con lo establecido por el artículo 31 A del Reglamento del Congreso, la Junta de Portavoces está compuesta por un portavoz por cada grupo parlamentario, quienes tienen un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada. Entre sus funciones, le compete la elaboración del Cuadro de Comisiones, la exoneración, con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, del trámite de estudio de los proyectos de ley en las comisiones ordinarias, así como de la obligación de prepublicación de los dictámenes. La ampliación de la agenda de la sesión y la determinación de prioridades en el debate.

tanto la ausencia como el voto contrario (Del Estal 1992: 178). Para Mainwaring y Shugart (comps.) (2002: 256), los partidos extremadamente disciplinados pueden obstruir las relaciones presidente-parlamento cuando el presidente no tiene mayoría y puede anular las ventajas del presidencialismo cuando sí la tienen. De manera que en modo alguno esta puede ser un valor absoluto.

La disciplina partidaria puede, como veremos en este acápite, generar una tensión entre el parlamentario individual y su bancada. Es una tensión saludable, pues mientras el parlamentario se aparte del voto disciplinado, el partido no lo considerará para cargos o nuevas responsabilidades; mientras que si el partido se encierra y no escucha al parlamentario que representa a un sector de su electorado, puede perder cada vez más apoyo y no lograr los votos suficientes para que sus representantes accedan a algún cargo de elección popular.

Entendemos por disciplina partidaria la disciplina de voto en las bancadas. Es decir, que todos los miembros de la bancada asistan y voten en igual sentido al acordado. La disciplina partidaria no es otra cosa que «legisladores del mismo partido votando juntos casi todo el tiempo» (Mainwaring y Shugart (comps.) 2002: 279). Sartori (2003: 207) explica que es posible imponer disciplina pero que esta puede ser espontánea. Distingue cuatro formas de votación, según se sigan o no los lineamientos del partido: la disciplina obligatoria desde la central del partido; la espontánea, referida a la cohesión que se da en el caso de los partidos ideológicos o religiosos que comparten una fuerte convicción; la disciplina racional, que es consecuencia del interés propio; y la disciplina por difusión o intercambio de información, la cual resulta de la necesidad de unirse contra otros partidos disciplinados. Advierte que la disciplina resulta fácil de obtener cuando la desobediencia puede acarrear fuertes sanciones.

#### 4.1. Diferencia entre cohesión, coherencia y disciplina

En expresiones coloquiales, las expresiones «disciplina» y «coherencia partidaria» son utilizadas como sinónimas;<sup>11</sup> sin embargo, los estudios sobre disciplina distinguen entre ambos conceptos. La coherencia apunta hacia actitudes y formas de pensar; mientras que la disciplina pone énfasis en los votos y la cohesión en la coincidencia de la mayoría de los votos. Valencia (2005: 14) explica que la unidad del partido es el resultado de la cohesión y la disciplina; la cohesión es el resultado de intereses comunes y la disciplina es producto del control ejercido por los líderes sobre sus miembros. A diferencia de la lealtad, la coherencia aborda el tema de las ideas compartidas y la postura de los miembros de un partido frente a ciertos temas o al programa.

<sup>11</sup> Carey (2007: 193) explica la diferencia entre ambos conceptos: disciplina apunta hacia los votos, la cohesión a compartir ideas similares. Los términos «cohesión» y «disciplina» se utilizan con frecuencia en referencia a la unidad en el voto de los miembros de partidos en el Congreso, pero es importante tener en cuenta la diferencia conceptual entre los términos. El primero se refiere al grado en que los miembros de un grupo comparten las mismas preferencias; el segundo a la medida en que los líderes del grupo son capaces de obtener unidad en el voto de parte del grupo, independientemente de las preferencias de los miembros. A menos que haya razones para creer que en un patrón de comportamiento de voto, este tiene como causa cualquiera de ambos: cohesión o disciplina». (La traducción es nuestra).

## 4.2. ¿De qué depende la disciplina partidaria?

La respuesta a esta pregunta depende en parte del contexto de cada país, de la existencia o no de partidos políticos institucionalizados. Muchos estudios encuentran respuestas relacionadas con las reglas del sistema electoral. Tratamos la disciplina partidaria como una variable dependiente, explorando los factores que influyen en la existencia o no de bancadas disciplinadas.

Sostenemos que en las democracias con sistemas de partidos institucionalizados, la disciplina puede ser consecuencia de la coherencia partidaria de los legisladores. Cuando ello no ocurre, la disciplina responde a un sistema de premios o incentivos y castigos que genera un equilibrio entre los deseos del parlamentario y la necesidad de coherencia en el partido.<sup>12</sup> Al parlamentario usualmente le interesa hacer una carrera política en el partido, por lo que tratará de alinearse con él. Las sanciones se refieren a la segregación del grupo, el retiro del apoyo político, ser excluido de las candidaturas futuras, hasta la eventual expulsión del partido, si la gravedad del caso lo amerita. El ensayo de Mascott Sánchez (2006: 6) reporta diversos estudios sobre comportamiento de los legisladores en torno al voto. Explica las motivaciones para ser disciplinado o no, en relación con la decisión tomada al interior de la bancada: existen los «legisladores que tienden a apoyar las decisiones de las dirigencias partidistas cuando éstas mantienen el control sobre las nominaciones para los puestos de elección popular, y a romper la disciplina cuando el electorado adquiere mayor centralidad en la arena electoral»; otros logran el voto disciplinado «gracias a los incentivos y poderes existentes al interior de los congresos, tales como el acceso a los recursos, privilegios y prestigio asociados con el cuerpo legislativo y, en particular, al proceso de toma de decisiones». Sartori (2003: 208) explica que un partido político puede disciplinar a sus miembros si cumple con una de las siguientes condiciones: la existencia de una organización partidaria sin la cual el candidato no puede triunfar y que el dinero político sea canalizado a través del partido y que no llegue directamente al candidato. Al revés, cuando el candidato puede por sí mismo conseguir el respaldo de votos y fondo para su campaña tenderá a ser más indisciplinado.

Encontramos que una razón fundamental para justificar y fortalecer institucionalmente la disciplina partidaria es la gobernabilidad democrática. La gobernabilidad supone la idea de eficacia y legitimidad, fundamentales en la aplicación de políticas públicas. Los partidos políticos requieren de la disciplina de sus miembros a fin de facilitar la agregación para la conformación de mayorías. Votar disciplinadamente es esencial para la

<sup>12</sup> Hemos elegido uno de los testimonios que cita Carey (2007: 43), pues describe claramente lo expresado. Alexis Sibaja, dirigente del partido de la minoría, de Costa Rica, resume: «Hay disciplina partidaria porque la carrera política en Costa Rica es partidista. Mi futuro está en Liberación Nacional (PLN), no fuera de ella. Soy disciplinado cada día porque estoy interesado en avanzar dentro del PLN [...] Los votos disidentes en temas importantes son juzgados con dureza por los militantes y simpatizantes del partido. Aquellos que han abandonado la línea de partido en el pasado han sido retirados de la política porque el partido es muy estricto». (La traducción es nuestra). Por otro lado, en relación con España, García-Atance y Torres del Moral (2003: 242) explican que la indisciplina se paga con la exclusión de las candidaturas en las siguientes elecciones.

negociación e implementación de acuerdos políticos, más aún en Congresos sin mayoría y con un esquema multipartidista como el que predomina en el Perú, así como en la mayoría de países de la región. La multiplicidad de actores requiere de un instrumento disciplinario para mitigar los riesgos que suponen los gobiernos divididos, sobre todo en la región latinoamericana (Valencia 2005: 40).

Mainwaring y Shugart (comps.) (2002: 256) explican que los partidos disciplinados proporcionan mayor previsibilidad y facilitan las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Agregan que una disciplina débil refuerza la inestabilidad del apoyo legislativo a la política gubernamental. En los países con sistemas de partidos institucionalizados se incrementa la posibilidad del apoyo del Congreso al Ejecutivo, a través del voto de respaldo de parte de la bancada del gobierno. El voto libre dentro de una bancada no favorece a la gobernabilidad. En su estudio, Mainwaring y Shugart sustentan las razones que fundamentan por las que no solo es conveniente la disciplina partidista en los regímenes parlamentarios, sino también en los presidenciales, fundamentos que resumo a continuación: *a)* El nivel de disciplina afecta el grado en que un presidente puede confiar en los líderes partidarios para que le den el voto a su partido. *b)* La indisciplina hace más difícil establecer relaciones estables entre el gobierno, los partidos y las legislaturas. *c)* Con partidos disciplinados el presidente no tiene que negociar para cada propuesta legislativa. *d)* La disciplina partidaria simplifica el proceso de negociación, pues reduce los actores involucrados al negociar solo con líderes partidarios. *e)* Los partidos disciplinados ayudan a que los votantes comprendan lo que representa cada partido, facilitando el proceso de *accountability* (Mainwaring y Shugart (comps.) 2002: 279 ss.).

La tensión entre parlamentarios y dirigentes partidarios que abordamos en el acápite anterior se presenta particularmente al momento de votar. Por un lado, los dirigentes, preocupados por mantener los principios ideológicos y propuestas que identifican al partido o que fueron las banderas de campaña y; por el otro, «quienes están más preocupados en satisfacer las demandas inmediatas de la población aquí y ahora» (Carey 2007: 12). Valencia explica que los diputados difieren del partido cuando los intereses de sus representados difieren de la posición de este (2005: 32). No sirve de nada seguir disciplinadamente a un partido que pierde respaldo electoral y que no representa ni canaliza las demandas de la población. Esta tensión es la que juzgamos positiva, en tanto se resuelve adecuadamente. El partido tenderá a ser flexible en temas que son particularmente sensibles al electorado, explicará sus votos y fortalecerá su rendición de cuentas. Por otro lado, la tensión entre parlamentarios y la dirigencia partidaria funciona como un mecanismo de control del sistema. Si bien es de los electores de quienes depende la reelección y permanencia del diputado en el escaño, también el diputado se debe al partido político, el que deberá proponerlo para la lista de candidatos.

### **4.3. Sistema de gobierno y disciplina partidaria**

Lo que queremos explorar en este punto es si hay relación entre el régimen presidencial o parlamentario y la disciplina partidaria. Aun cuando no hay estudios concluyentes, los autores expresan tendencias.

La indisciplina, en el caso de los gobiernos parlamentarios, puede comprometer la supervivencia del gobierno, no así en el sistema presidencial. Muchos estudios reportan que los partidos en los sistemas parlamentarios son altamente disciplinados; mientras que en aquellos en los que el presidente es elegido mediante el voto popular, la disciplina es menor (Carey 2007: 89). El autor (2007: 202) explica que en los regímenes presidenciales, el poder del presidente es muy grande, lo que le permite ejercer presión de manera efectiva sobre todos los parlamentarios, no solo sobre los de su partido. En igual sentido, Linz y Valenzuela (comps.) (1994: 79) sostienen que en muchas democracias latinoamericanas los partidos son débiles y no tienen disciplina. Los representantes se comportan de manera localista y de acuerdo con sus propios intereses. Un presidente sin clara mayoría procuraría convencer a los legisladores individuales de producir un cisma dentro de los partidos, distribuir prebendas y formar alianzas locales clientelistas; lo que le permitiría gobernar sin mayoría. El presidente, así, compite con los líderes partidarios para conquistar los votos de los legisladores de todas las bancadas, quebrando con ello la disciplina partidaria. Por tal razón, Linz afirma que la debilidad de los partidos en muchas democracias latinoamericanas no solo está relacionada con el sistema presidencial, sino que es más bien una consecuencia del mismo sistema. En efecto, el Ejecutivo maneja el presupuesto, aun cuando es el Congreso quien lo aprueba. Su poder en relación con los parlamentarios se incrementa por el manejo directo sobre los programas sociales, la posibilidad de realizar pequeñas obras en las circunscripciones, brindar puestos de trabajo y la facultad constitucional de observar los proyectos de ley que el Congreso aprobó. Todas estas facultades pueden jugar en contra de la disciplina partidaria de los grupos de oposición.

Pero no necesariamente el presidente buscará quebrar la disciplina partidaria. Mainwaring y Shugart (comps.) (2002: 280) explican que con partidos disciplinados, el presidente también resulta favorecido, pues no tiene que negociar una nueva coalición para cada propuesta legislativa. Lo óptimo es que se pueda negociar con líderes partidarios, reduciendo el número de actores involucrados en las negociaciones y simplificando así el proceso.

Para Brown (2004: 58), el tema no es que el «presidencialismo promueva la constitución de partidos indisciplinados, sino que sencillamente no necesita que los partidos sean disciplinados». En los sistemas parlamentarios, la disciplina del partido de gobierno es más fuerte que la disciplina de la oposición, lo que brinda un margen de seguridad al gobierno (De Bufalá 1999: 51 ss.) y (Carey 2007: 203 ss.).

#### **4.4. Sistema electoral y disciplina partidaria**

Las reglas electorales y sus efectos ejercen un poderoso impacto sobre el número de partidos, sobre la disciplina partidaria y; por lo tanto, sobre la manera como funciona el presidencialismo. Las reglas influyen sobre la disciplina en la medida en que favorecen u obstruyen la cooperación de los legisladores con sus partidos.

La forma de las candidaturas y la votación afectan la relación entre el elector y el candidato, entre los candidatos y su partido; pero, fundamentalmente, afectan en la disciplina del voto del parlamentario.



#### 4.5. ¿De qué manera afecta a la disciplina partidaria la elección por circunscripciones uninominales?

Algunos estudios afirman que cuando la elección de parlamentarios se realiza por circunscripciones uninominales, la disciplina en el voto se relaja. Sin embargo, no hay estudios concluyentes ni data contundente sobre el tema. Se entiende que en las circunscripciones pequeñas es más probable que los candidatos apelen al localismo y a los lazos personales (Brown 2004: 71). Pachano (2006) observa algún grado de correlación negativa entre el tamaño de la provincia y la indisciplina partidista; por un lado, y entre el tamaño del partido ya la indisciplina; por otro lado. Los diputados elegidos en las provincias más pequeñas que son las que cuentan con menos capacidad de negociación tienden más a la indisciplina, porque entran en una negociación con el gobierno del momento por recursos para la provincia. Asimismo, los diputados de partidos más pequeños muestran también mayor tendencia a la desafiliación, lo que puede obedecer a la menor capacidad de negociación de sus partidos, pero también al carácter instrumental de estos o de las agrupaciones de independientes. Un diputado mexicano del Partido de la Revolución Democrática (PRD) explica que: «Los diputados uninominales son militantes de base, en muchos casos sin una formación partidista sólida y sin compromisos institucionales fuertes».

#### 4.6. El caso de las listas

La importancia de los partidos políticos en la vida parlamentaria comienza ya antes de la formación de las cámaras, a la hora de confeccionar las listas (Alonso de Antonio 2000: 19). Explica Tuesta que «las candidaturas individuales fomentan en cierta forma la independencia del candidato frente al partido. En el caso de las listas de partidos, según sea su forma, puede fortalecerse (lista cerrada y bloqueada) o debilitarse (lista cerrada y no bloqueada, lista abierta) la dependencia del candidato frente a su partido; además, en el caso de las listas cerradas y bloqueadas, el candidato está atado a la nominación del partido pero no así en el caso de las listas cerradas y no bloqueadas y de las listas abiertas» (Tuesta 2005: 23). El tema es muy relevante para Mustapic (2000: 574), quien afirma que la principal variable para explicar la disciplina partidaria en Argentina es el sistema electoral. Mainwaring y Shugart (comps.) (2002: 286) sostienen que los sistemas de listas cerradas y bloqueadas dan a las organizaciones partidarias mayor control sobre sus candidatos. Por el contrario, las listas cerradas no bloqueadas proporcionan fuertes incentivos para el individualismo. Un tema particularmente relevante en la relación entre los grupos de parlamentarios elegidos y los partidos políticos es que las listas de candidatos son inscritas por los partidos. Es claro que las listas cerradas y bloqueadas contribuyen al fortalecimiento de los partidos políticos.

Ames (2000: 35) grafica el tema en términos de los intereses individuales de los diputados y el diseño de las reglas electorales. Dada una estructura electoral en la que los diputados deban su escaño y su futuro político totalmente a los líderes del partido, tales diputados no tienen alternativa: deben delegar el poder a los líderes del partido a cambio de tener acceso a los «bienes del partido». Pero supóngase que los diputados tienen lugares auto-

máticos en las listas de candidatos del partido, que los votantes votan por los candidatos en lugar de por el partido, y que la recaudación de fondos se centra completamente en los candidatos. Para algunos diputados —en particular para aquellos que no dominan a su grupo de electores— que comparten su base electoral con colegas de partido o que compiten con diputados de otros partidos, el trueque es fácil: necesitan al partido. Para otros, el partido es secundario, por lo que conceden autonomía solo después de una compensación adecuada.

Mucho se ha debatido sobre la conveniencia de mantener o no el voto preferencial en el Perú. Tiene defensores y detractores. Algunos de los problemas nos muestran que debilita a los partidos políticos, pues restringe considerablemente la posibilidad del partido de planificar la composición del grupo parlamentario y planificar su gestión. Si bien puede lograr una relación más intensa del elector con el candidato que con el partido y quiebra el monopolio del partido en la selección de candidatos, puede afectar la disciplina partidaria. En tal sentido, hay un daño potencial al sistema de partidos, pues el representante una vez elegido sentirá mayor independencia frente al partido que en una lista cerrada porque sus votos preferenciales lo llevaron al escaño. John Carey (2002) explica que el voto preferencial tiene efectos postelectorales entre los miembros de una bancada: «[...] Así, por ejemplo, los partidos en Brasil y Perú —donde los legisladores deben competir contra sus propios copartidarios por votos preferenciales personales para ser elegidos, tienden a ser menos unidos que los de Argentina, Costa Rica, y Nicaragua, donde no existe el voto preferente».

Algunos autores ponen énfasis en los efectos de la reelección parlamentaria sobre la disciplina partidaria. La carrera política en el partido es un fuerte incentivo para ser disciplinado. El partido estará interesado en proponer la reelección de quienes hayan realizado una buena gestión. Ello supone una valoración de la disciplina partidaria mostrada por el parlamentario y las posibilidades de lograr nuevamente el apoyo del electorado. La reelección ilimitada en el Congreso hace a los legisladores menos dependientes de sus partidos porque deben su carrera al electorado que los eligió (Valencia 2005: 209), salvo que el control del partido sea determinante. Allí donde no hay reelección o las posibilidades de ser reelegidos son bajas, el incentivo para ser disciplinados está en la posibilidad de continuar la carrera política en el partido (Mustapic 2000: 574). En efecto, en los países con partidos sólidos es frecuente que los parlamentarios ostenten previa y posteriormente otros cargos de elección popular.

#### **4.7. La publicidad del voto**

Las votaciones deben ser públicas y publicarse como regla general, no solo por el principio de transparencia de las decisiones del Estado propio del sistema democrático, sino porque facilita el *accountability* legislativo. Pedro de Vega señala que «la publicidad del voto contribuye a la educación política y proporciona la base para poder desarrollar un cierto control de los representados sobre sus representantes y mantener a salvo de arbitrariedades el funcionamiento de toda la actividad parlamentaria» (Pedro de Vega citado por Fernández Riveira 2003: 230). «Conocer la posición del parlamentario, y por ende,

la posición del grupo y del partido político es lo verdaderamente imprescindible en la democracia representativa» (Fernández Riveira 2003: 231).

El artículo 57 del Reglamento del Congreso peruano establece que las votaciones pueden ser: *a)* Por tablero: cuando cada congresista acciona el sistema de votación electrónica, registrándose en acta su nombre y sentido de su voto. Si por algún motivo no pudiera utilizarse el tablero electrónico, el presidente, tratándose de leyes y resoluciones legislativas, dispondrá votación nominal, en cuyo caso el relator llama a cada uno de los congresistas por su nombre y estos responden sí, no o se abstienen. *b)* A mano alzada: siempre que no se trate de leyes ni resoluciones legislativas.

En principio, todas las votaciones son públicas, salvo que dos tercios de los miembros hábiles del pleno acuerden que sean secretas. Las votaciones secretas se realizan recibiendo cada congresista una cédula, expresando su voto en ella y depositándola en el ánfora.

La exigencia del *accountability* legislativo viene planteando la necesidad de generalizar el voto público, sea este nominal o por tablero electrónico. La posibilidad de conocer las votaciones permite fiscalizar al legislador y al partido, pero también permite que el partido vele por el cumplimiento de los acuerdos. Las votaciones secretas facilitan la indisciplina en el voto e impiden al legislador —y al partido responsabilizarse por el resultado—. Carey (2007: 135) explica que la transparencia legislativa reduce la corrupción. La percepción de la corrupción tiende a ser menor donde los votos son visibles.

Si bien en el Perú existe una ley sobre transparencia en el acceso a la información pública,<sup>13</sup> esta no contempla la publicidad de las votaciones en el Congreso ni en otros niveles de gobierno.

#### 4.8. El caso peruano

En los párrafos siguientes analizamos las votaciones de julio de 2006 a diciembre de 2007, correspondiente a tres legislaturas ordinarias.

En cuanto a las votaciones que son materia de análisis, formulo las siguientes precisiones: presentamos los resultados del total de votaciones realizadas mediante tablero electrónico en sesiones del pleno del Congreso durante el período de estudio. No constituyen el total de votaciones realizadas, pues quedan excluidas aquellas votaciones secretas así como las que pudieran haberse realizado a mano alzada. Por otro lado, en lo que se refiere a la función legislativa, muchas leyes se aprobaron en Comisión Permanente, por lo que tampoco puede concluirse que corresponden a la aprobación de todas las leyes del período.

Muchos de los estudios revisados contabilizan todas las votaciones, precisando luego que no todas tienen la misma relevancia. Por tal motivo, el estudio analiza del total de las votaciones una selección de 68 que abordan funciones diversas: la legislativa, la de control

---

<sup>13</sup> Ley 27806.

político y la de designación de autoridades. La selección de las votaciones realizada para esta parte del estudio responde a un criterio cualitativo. Se trata de aquellas votaciones que configuran decisiones político parlamentarias de trascendencia, pues todas responden a mandatos constitucionales. Es decir, se han seleccionado aquellas votaciones que no tienen una referencia general al mandato constitucional de aprobar leyes y resoluciones legislativas, sino que apuntan hacia decisiones políticas tomadas en cumplimiento de normas específicas de la Constitución Política del Estado. La ventaja de la selección de estas votaciones es que, por la trascendencia que tienen, suponen un acuerdo previo de los grupos parlamentarios y eventualmente un acuerdo entre estos para alcanzar la mayoría requerida. A continuación, se detallan los temas de las votaciones aludidas y su específico mandato constitucional.

Son igualmente relevantes otras votaciones contempladas en la Constitución, pero que no se han dado durante el período de estudio. Tal es el caso de la elección del defensor del pueblo, la censura ministerial o las reformas constitucionales.

#### 4.9. ¿Cómo medir la disciplina partidaria?

En el Perú, medir la disciplina partidaria no es común. Para hacerlo he recurrido a los índices utilizados en estudios similares de otros países. El hoy llamado índice de Rice mide la disciplina partidaria basándose en una operación aritmética en la que se resta la votación de los disidentes y se expresa en términos porcentuales. Calcula la disciplina partidaria a partir de la diferencia entre el porcentaje mayoritario y el porcentaje minoritario del voto de una fracción parlamentaria. Sus valores van de 0 a 1, donde 0 significa baja disciplina y 1, alta disciplina.

Pese a su extendido uso, el índice de Rice tiene algunas limitaciones que pueden ser relevantes para el Congreso peruano. La principal, desde mi punto de vista, es la exclusión de las abstenciones y las ausencias de la medición. En efecto, al considerar solo los votos a favor y los votos en contra no mide el disenso de quienes se abstienen, de los que por razones diversas no responden o de los que se ausentan al momento de la votación. Medir la disciplina, en estricto, supone incluir la capacidad de movilización del partido.

Las ausencias pueden tener explicaciones razonables y justificadas. En principio, los congresistas deben votar. En ocasiones, una visita de autoridades ediles, una entrevista o un viaje pueden ser verdaderamente importantes, pero podría interpretarse también como una debilidad del partido político para movilizar a sus congresistas.

En cualquier caso, estas circunstancias no las refleja el índice de Rice. Para atender a estas situaciones, Weldon elabora un índice de Rice modificado (Mascott Sánchez 2006: 12), a fin de calcular la disciplina partidista durante las LVII y LVIII legislaturas en México. El índice modificado de Rice contabiliza las abstenciones como votos en contra, porque las considera formas de rechazo, desacuerdo o indisciplina hacia la línea del partido. En ese sentido, incorpora la variable de las abstenciones.

Cuadro 5  
Votaciones consideradas en el análisis especial

Tema de la votación	Detalle	Artículo constitucional
Elección de autoridades	<p>El Congreso eligió a los miembros del directorio del Banco Central de Reserva.</p> <p>La votación se llevó a cabo en dos fechas. Finalmente, se eligieron a cuatro magistrados del Tribunal Constitucional.</p>	<p><i>Artículo 86</i> El Banco es gobernado por un Directorio de siete miembros. El Poder Ejecutivo designa a cuatro, entre ellos al Presidente. El Congreso ratifica a éste y elige a los tres restantes, con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros. [...]</p> <p><i>Artículo 201</i> El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. [...]</p> <p>Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso de la República con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros.</p>
Aprobación de las normas de presupuesto	<p>En el período analizado se aprobaron las leyes de Presupuesto, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero, correspondientes al 2007 y el 2008</p>	<p><i>Artículo 78</i> El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año. En la misma fecha, envía también los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero. [...]</p> <p><i>Artículo 80</i> [...]</p>
Comisiones de Investigación	<p>Se incluye el otorgamiento de facultades de comisión investigadora a las comisiones ordinarias, mas no la votación de la admisión a debate de la moción ni la conformación de miembros</p>	<p>Si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el Proyecto de éste, que es promulgado por decreto legislativo.</p> <p><i>Artículo 97</i> El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. [...]</p>
Acusaciones constitucionales	<p>Solo se votó la acusación constitucional de la congresista Elsa Canchaya</p>	<p><i>Artículo 100</i> Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad. [...]</p>

Tema de la votación	Detalle	Artículo constitucional
Cuestión de confianza	Voto de investidura del Gabinete Del Castillo	<p><i>Artículo 130</i> Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza. [...]</p>
Interpelación	Admisión a debate de Mociones de Interpelación al presidente del Consejo de Ministros, así como a los ministros de Energía y Minas, Interior, Salud, Vivienda y Construcción, Transportes y Comunicaciones, Comercio Exterior y Justicia.	<p><i>Artículo 131</i> Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpellarlos. [...]</p>
Delegación de facultades legislativas	Se aprobaron tres leyes autoritativas que delegaron funciones legislativas en materia tributaria, de tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, terrorismo y otros temas penales; así como respecto de la implementación del Acuerdo de promoción comercial Perú Estados Unidos.	<p><i>Artículo 104</i> El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. [...]</p>
Leyes Orgánicas	Se votaron modificaciones a leyes orgánicas. La más importante fue la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.	<p><i>Artículo 106</i> Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución. [...]</p>
Insistencias	La importancia de estas votaciones radica en el contrapeso del Congreso frente a la facultad presidencial de observar los proyectos de ley aprobados por el Congreso.	<p><i>Artículo 108</i> La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda. Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días. Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.</p>

El índice de Rice modificado no evalúa las ausencias o los silencios, los cuales pueden ser muy elocuentes. Tal es el caso de las votaciones relativas a la admisión a debate de las interpelaciones. Allí la oposición que interpela requiere la presencia y voto favorable de los parlamentarios. Para graficar la disciplina en casos como el descrito, John Carey desarrolla el índice Unity (2007: 145). En nuestra opinión, este índice compensa las deficiencias de los otros índices. El índice Unity de Carey incorpora a todos los miembros del grupo parlamentario. Es un índice exigente, pues contabiliza las ausencias, considerando que la unidad del partido se pone de manifiesto en la capacidad de movilizar a todos los miembros del grupo parlamentario. Sin embargo, la imprecisión vendrá aquí por exceso, pues no discrimina si la ausencia es producto de razones justificadas como pueden ser una enfermedad, representación oficial o designación como ministro de Estado. No obstante lo dicho, este índice, al que llamamos Carey, permite una mirada complementaria al índice de Rice.

Antes de analizar los cuadros con los resultados debemos formular algunas precisiones. En primer lugar, debe quedar claro que lo que en realidad estamos midiendo bajo el nombre de disciplina partidaria es la disciplina de los grupos parlamentarios. En segundo lugar, los partidos con representación parlamentaria son doce, aunque solo cinco tienen más de tres representantes. No hubiera sido conveniente ni posible medir la disciplina del partido cuando este tiene solo un representante o dos. En tercer lugar, son seis los grupos parlamentarios; cinco de las seis bancadas cuentan con congresistas independientes, siendo en tres de ellas mayoría. Como quiera que los grupos parlamentarios son la expresión de los partidos, aun cuando no existe plena coincidencia entre partidos y grupos por las limitaciones expuestas, hemos optado por medir la disciplina de los grupos. Por lo demás es en torno a estos que se organiza el trabajo parlamentario. Finalmente, cinco grupos parlamentarios se formaron al inicio. El sexto surgió de la escisión de Unión por el Perú y el Partido Nacionalista. Como quiera que desde el inicio se distinguieron dos bancadas a través de las votaciones e iniciativas que impulsaron, para todos los efectos hemos registrado los votos desde julio de 2006 de manera independiente.

Frente a la pregunta sobre los posibles factores que influyen en la disciplina partidaria, se plantearon los siguientes supuestos. Primero, que la relación entre los partidos políticos organizados y los grupos parlamentarios favorece a la disciplina partidaria. Es decir, que los grupos parlamentarios formados por partidos políticos más organizados son más disciplinados. Segundo, que los grupos parlamentarios con militantes de un mismo partido político presentan mayor disciplina que los que tienen invitados. Tercero, los partidos con mayor antigüedad presentan mayor disciplina que los partidos más nuevos. Cuarto, los grupos parlamentarios integrados por alianzas de partidos o por varios partidos son menos disciplinados que los que están integrados por un solo partido. Finalmente, que algunas normas del sistema electoral y de la regulación de los partidos políticos influyen en la indisciplina partidaria.

A continuación, se presentan los resultados de las 68 votaciones. El cuadro 6 muestra la siguiente evidencia.

El índice de Rice presenta a la bancada de la alianza electoral Unidad Nacional<sup>14</sup> con el índice promedio más alto, seguido por el Partido Aprista. El tercer lugar está empatado por el Grupo Parlamentario Fujimorista y Alianza Parlamentaria.<sup>15</sup> El índice promedio total de las votaciones analizadas es alto, 0,94; mostrando Unión por el Perú el índice menor.

Se comprueban las hipótesis que plantean la relación favorable entre partidos políticos organizados y mayor disciplina partidaria. En efecto, los índices mayores corresponden a Unidad Nacional y a la Célula Parlamentaria Aprista, bancadas en las que la mayor parte de los miembros son militantes de partidos con más de cuarenta años de existencia. Asimismo, se comprueba la relación favorable entre partidos políticos con mayor antigüedad y mayor disciplina en el voto.

Cuadro 6  
**Índice de Rice**

Grupo parlamentario	Media
Unidad Nacional	0,98
Partido Aprista Peruano	0,97
Grupo Parlamentario Fujimorista	0,95
Alianza Parlamentaria	0,95
Grupo Parlamentario Nacionalista	0,94
Grupo Parlamentario Nacionalista Unión por el Perú	0,86

Cuando se calculan las abstenciones, con la primera modificación al índice de Rice que se muestra en el cuadro 7 el resultado varía. Muestra el índice promedio más alto de disciplina para la bancada del Partido Aprista, seguido de Unidad Nacional y del Grupo Parlamentario Nacionalista. Varía también el índice total promedio, el cual disminuye a 0,92. La modificación del índice de Rice ratifica las hipótesis sobre la relación entre partidos políticos y disciplina partidaria. Coloca a la bancada más joven, algunos de cuyos miembros pertenecen al también joven Partido Nacionalista, en tercer lugar.

<sup>14</sup> Al momento del estudio, el grupo parlamentario Unidad Nacional estaba integrado por quince congresistas. Nueve de ellos son militantes del Partido Popular Cristiano; dos, de Solidaridad Nacional; y cuatro, independientes.

<sup>15</sup> Al momento del estudio, el grupo parlamentario Alianza Parlamentaria es una bancada integrada por nueve congresistas, pertenecientes a cuatro partidos políticos: Acción Popular y Somos Perú, los cuales formaron parte de la alianza electoral Frente de Centro, Perú Posible y Restauración Nacional.



Cuadro 7

**Índice de Rice modificado**

Grupo parlamentario	Media
Partido Aprista Peruano	0,97
Unidad Nacional	0,96
Grupo Parlamentario Nacionalista	0,92
Grupo Parlamentario Fujimorista	0,91
Alianza Parlamentaria	0,88
Grupo Parlamentario Nacionalista Unión por el Perú	0,86

En los párrafos precedentes se explicó la relevancia de medir no solo las abstenciones, sino también aquellos silencios que pueden graficar una leve disidencia. En estos casos, el congresista está presente pero no registra su voto. Con la finalidad de calcular estos «silencios», proponemos una segunda modificación al índice de Rice. El resultado muestra la mayor disciplina en primer lugar para Unidad Nacional y un triple empate de los grupos parlamentarios aprista, fujimorista y nacionalista. El índice total promedio en este caso disminuye a 0,87, mostrando a su vez la relevancia del registro de los llamados «silencios» en la segunda modificación al índice de Rice que se muestra en el cuadro 8.

Cuadro 8

**Índice de Rice: segunda modificación**

Grupo parlamentario	Media
Unidad Nacional	0,91
Partido Aprista Peruano	0,87
Grupo Parlamentario Nacionalista	0,87
Grupo Parlamentario Fujimorista	0,87
Alianza Parlamentaria	0,84
Grupo Parlamentario Nacionalista Unión por el Perú	0,85

Finalmente, en el cuadro 9 se muestra el índice propuesto por John Carey que incorpora las ausencias a las votaciones en el cálculo de la disciplina. Se observa una importante disminución no solo en el índice promedio que presenta cada grupo parlamentario, sino en el orden de estos. La representación aprista tiene el índice mayor, registrando la mayor disciplina partidaria seguido de la Alianza Parlamentaria, de Unidad Nacional y del Grupo Parlamentario Nacionalista. Determinar cuándo una ausencia es excusable puede ser muy evidente cuando se trata del presidente del Congreso, de los ministros de Estado o de alguien ausente por enfermedad. En los casos analizados concurren los dos primeros supuestos para el APRA y aun así aparece en primer lugar. Sin embargo, hay que precisar que los ministros de Estado han asistido y votado en la mayor parte de

las sesiones en las que se votaron por temas trascendentes como la muestra analizada. El índice total promedio es de 0,54, bastante menor al de los promedios anteriores.

**Cuadro 9**  
**Índice de Carey**

Grupo parlamentario	Media
Partido Aprista Peruano	0,59
Alianza Parlamentaria	0,58
Unidad Nacional	0,56
Grupo Parlamentario Nacionalista	0,55
Grupo Parlamentario Fujimorista	0,53
Grupo Parlamentario Nacionalista Unión por el Perú	0,47

Todos los índices promedios analizados muestran en el último lugar al grupo parlamentario Unión por el Perú. Los índices más altos corresponden en dos casos al Partido Aprista y, en otros dos, a Unidad Nacional. En estos últimos casos, el segundo lugar corresponde a la Célula Parlamentaria Aprista.

En el cuadro 10 se muestra el resultado del total de votaciones por índice. Pueden observarse algunas variaciones. En todos los índices, el primer lugar lo tiene el APRA; en tres de los cuatro índices, Unidad Nacional tiene el segundo lugar y Alianza Parlamentaria, el tercer lugar; mientras que la Alianza Fujimorista y el Partido Nacionalista tienen el cuarto y quinto lugar en tres de los cuatro índices. No hay variación respecto del grupo parlamentario Unión por el Perú que ocupa el sexto lugar en el cálculo de todos los índices.

**Cuadro 10**  
**Ranking total de votaciones**

Rice	Grupo Parlamentario	Rice1	Grupo Parlamentario	Rice2	Grupo Parlamentario	Carey	Grupo Parlamentario
0,9	APRA	0,98	APRA	0,92	APRA	0,66	APRA
0,8	AP	0,96	UN	0,89	UN	0,63	UN
0,8	UN	0,95	AP	0,88	AP	0,62	AP
0,7	FUJ	0,91	FUJ	0,85	NAC	0,62	FUJ
0,92	NAC	0,89	NAC	0,83	FUJ	0,59	NAC
0,91	UPP	0,84	UPP	0,79	UPP	0,59	UPP

Se comprueba que la relación entre los partidos políticos organizados y los grupos parlamentarios favorece a la disciplina partidaria. Los grupos parlamentarios formados por partidos políticos más organizados son más disciplinados. Se comprueba asimismo que

los grupos parlamentarios con militantes de un mismo partido político presentan mayor disciplina que los que tienen invitados. En efecto, la Célula Parlamentaria Aprista tiene tres invitados entre sus treinta y seis congresistas. En el caso de Unidad Nacional, hay cuatro invitados. También se comprueba que los grupos parlamentarios vinculados a partidos políticos más antiguos presentan mayor disciplina que aquellos vinculados a partidos más nuevos. Ello en relación con el APRA, el Partido Popular Cristiano —la mayoría de Unidad Nacional— y Acción Popular —la mayoría del grupo parlamentario Alianza Parlamentaria—. Más bien, no parece relevante el hecho de que los grupos parlamentarios integrados por alianzas de partidos o por varios partidos sean menos disciplinados que los que están integrados por un solo partido. La organización de los partidos políticos resulta ser un elemento mucho más relevante.

#### 4.10. El presidente y la disciplina en la oposición

Otra de las hipótesis tiene relación con el poder real del presidente de la República en los regímenes presidenciales o semipresidenciales para lograr el apoyo de parte de las bancadas, incentivando con ello la indisciplina partidaria. Al analizar las votaciones relativas al voto de confianza del Gabinete Del Castillo, las interpelaciones y las delegaciones de facultades legislativas, no encontramos índices por encima del promedio que reflejen indisciplina. En el cuadro 11, puede observarse el índice de Rice modificado que incluye los votos a favor, en contra y las abstenciones. Se comprueba que en la mayoría de casos no hay un cambio relevante que coloque el promedio de estas votaciones por debajo del promedio general de votaciones materia del estudio. Salvo, en el caso del promedio de las votaciones producidas para delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, en el que Alianza Parlamentaria presenta una disminución significativa en relación con el promedio. Lo que demuestra que, en ese tema, la bancada se quebró al momento de la votación, mostrando una mayor indisciplina.

Cuadro 11  
Índice de Rice modificado por temas

Grupo parlamentario	Voto de confianza Gabinete Del Castillo	Promedio admisión a debate de las mociones de interpelación	Promedio aprobación de delegación de facultades	Promedio votaciones materia del estudio
Alianza Parlamentaria	1,00	0,88	0,73	0,88
Grupo Parlamentario Fujimorista	1,00	1,00	0,94	0,91
Grupo Parlamentario Nacionalista	1,00	0,92	1,00	0,92
Grupo Parlamentario Nacionalista Unión por el Perú	1,00	0,85	1,00	0,86
Partido Aprista Peruano	1,00	1,00	1,00	0,97
Unidad Nacional	1,00	1,00	1,00	0,96

Si se observa el cuadro 11 que muestra las mismas votaciones con el índice de Carey —que incorpora ausencias y los llamados «silencios»—, se comprueba que hay disminuciones significativas en el caso del promedio de votaciones para interpelaciones. Esta disminución se observa en Alianza Parlamentaria y el Grupo Parlamentario Fujimorista. Asimismo, se observa menor disciplina en el caso del Grupo Parlamentario Nacionalista en la delegación de facultades.

Cuadro 12  
Índice de Carey por temas

Grupo parlamentario	Voto de confianza Gabinete Del Castillo	Promedio admisión a debate de las mociones de interpelación	Promedio aprobación de delegación de facultades	Promedio votaciones materia del estudio
Alianza Parlamentaria	0,89	0,54	0,59	0,58
Grupo Parlamentario Fujimorista	1,00	0,43	0,59	0,53
Grupo Parlamentario Nacionalista	0,78	0,59	0,46	0,55
Grupo Parlamentario Nacionalista Unión por el Perú	1,00	0,51	0,47	0,47
Partido Aprista Peruano	0,97	0,56	0,86	0,59
Unidad Nacional	0,93	0,66	0,69	0,56

La posibilidad del gobierno de convencer a los congresistas para que no asistan a votar o para que se abstengan en una determinada votación que les resulte particularmente sensible no solo muestra la debilidad de las bancadas, sino fundamentalmente la fuerza del gobierno. Es cierto que de acuerdo con diversos estudios, la combinación política institucional más problemática para la democracia es el sistema de gobierno presidencial combinado con un multipartidismo sin coaliciones (Chasquetti 2003: 327). En tal sentido, es deseable que se logren mayorías para la toma de decisiones políticas en el Congreso. Sin embargo, mejor escenario es aquel en el que las políticas públicas se construyen sobre consensos o mayorías formadas en la negociación con los partidos políticos representados en el Congreso.

#### 4.11. ¿Mayorías o coaliciones?

Afirma Chasquetti (2003: 327) que los presidencialismos multipartidistas con coaliciones de gobierno son estructuras político institucionales aptas para el mantenimiento de la estabilidad democrática. Un presidente sin mayoría en el Congreso tiene incentivos para construirla a partir de coaliciones con partidos políticos con representación parlamentaria. El mejor escenario para el fortalecimiento de las instituciones democráticas exige que, en la búsqueda de los votos suficientes para aprobar una ley, se lleguen a acuerdos con los partidos políticos representados en el Congreso, es decir, con los grupos parlamentarios y no fraccionándolos.

El gobierno aprista que inició su período de gobierno el 28 de julio de 2006 no tiene mayoría en el Congreso. Treinta y seis de los ciento veinte parlamentarios forman la Célula Parlamentaria Aprista. No puede hablarse propiamente de coaliciones<sup>16</sup> de gobierno o parlamentarias, pero es un hecho que en el período observado se lograron mayorías lideradas por el APRA para aprobar buena parte de los proyectos del Poder Ejecutivo, para la designación de autoridades y las tres delegaciones de facultades. Aun así, en algunos casos, estas mayorías han sido solo coincidencias o agrupamientos efímeros.

En el proceso de esta investigación se ha observado que sin establecer coaliciones de mediano plazo, el gobierno del APRA logró formar las mayorías requeridas en las tres legislaturas analizadas. Estas se lograron con el Grupo Parlamentario Fujimorista y Unidad Nacional. En otros casos, con los votos del Grupo Parlamentario Nacionalista y Unión por el Perú. Las mayorías se han construido según los temas que deseaban aprobar. Documentar las coaliciones aludidas constituye una línea de investigación distinta a la trazada en este estudio. Sin embargo, se presentan algunos resultados obtenidos al medir la disciplina de las bancadas.

Presentamos en el cuadro 13 el índice de Kappa a fin de mostrar los acuerdos entre el grupo parlamentario del partido de gobierno y los demás grupos. En este caso, las cifras más altas muestran los mayores niveles de acuerdos. La cifra ubicada en la parte superior se refiere a la selección de votaciones relevantes, mientras que la ubicada en la parte inferior corresponde a la totalidad de votaciones.

Cuadro 13  
**Índice de Kappa**

Del APRA en relación con los grupos parlamentarios	Valor	Signif. aprox.
Alianza Parlamentaria	-,071 ,204	,458 ,000
Partido Fujimorista	,641 ,604	,000 ,000
Partido Nacionalista	-,082 -,039	,350 ,248
Unidad Nacional	,343 ,463	,000 ,000
Unión por El Perú	,072 ,148	,392 ,000

<sup>16</sup> Coalición es el agrupamiento de partidos políticos para lograr determinadas metas comunes: «una coalición de gobierno puede ser definida como: i) un conjunto de partidos políticos que ii) acuerdan perseguir metas comunes, iii) reúnen recursos para concretarlas y iv) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas» (Chasquetti 2003: 329). Para Lujambio un partido se incluye en la coalición cuando más del 50% de sus diputados votó en sentido aprobatorio (Lujambio 2003: 270).

Se encuentra evidencia respecto de votaciones conjunta entre el APRA y el fujimorismo, con una cifra incluso mayor en los casos de las votaciones más relevantes. También puede observarse un nivel de acuerdo relevante en los índices de Unidad Nacional, mostrándose un nivel mayor de acuerdo en las votaciones ordinarias que pueden revelar un menor acuerdo político.

Las líneas de investigación posibles a partir de las votaciones en el Congreso son muchas y exceden al presente estudio. Profundizar en ellas permitirá brindar a los estudios parlamentarios una dimensión diferente a la mostrada hasta hoy.

## 5. CONCLUSIONES

Las conclusiones del estudio en la relación partidos políticos, parlamento y grupos parlamentarios refirman que estos últimos constituyen un espejo del sistema de partidos en el parlamento. En el Perú no hay un sistema de partidos institucionalizado. Algunas de las experiencias del período 2001-2006 mostraron que la relación entre partidos políticos y representación parlamentaria no fueron ni estables ni institucionales, sino que respondieron más a líderes que aglutinaron en torno a ellos a un grupo de personas, reforzando la desconfianza hacia los partidos y el Congreso, dos instituciones esenciales para la democracia. Hubo grupos parlamentarios vinculados a partidos que surgieron después de la elección del 2001; otros formados por los que se apartaron del partido o lista que los llevó al escaño; parlamentarios sin partidos y partidos sin representación parlamentaria, aunque algunos de estos adoptaron parlamentarios que fueron elegidos en otra lista. Este caos fue tolerado cuando no incentivado por una regulación permisiva.

La institucionalidad no se crea a través de normas jurídicas. Sin embargo, la regulación legal puede crear incentivos a fin de fortalecer las débiles instituciones de la democracia. En tal sentido, es conveniente precisar las normas del Reglamento vigente del Congreso, el nuevo texto del artículo 37 del Reglamento, según la propuesta que formulamos, quedaría redactado en los términos siguientes:

Los grupos parlamentarios constituyen la Junta de Portavoces y representan a los partidos políticos o alianzas electorales que participaron conjuntamente en la elección del Congreso del período legislativo respectivo.

Se conforman de acuerdo con las siguientes reglas:

- Los partidos o alianzas electorales que logren representación en el Congreso de la República constituyen un grupo parlamentario, siempre que cuenten con un número mínimo de seis congresistas.
- Los partidos o alianzas electorales que no lograran llegar al número de representantes a que se refiere el numeral anterior serán considerados grupo parlamentario especial solo para los efectos de presentación de proyectos de ley.

- En ningún caso pueden constituir un grupo parlamentario separado los congresistas que pertenezcan a un mismo partido, ni los que se separen de sus grupos o partidos.
- Los congresistas que no se integren a un grupo parlamentario formarán parte del grupo mixto.

Cada grupo parlamentario aprueba su reglamento interno que obliga a todos sus integrantes.

Los grupos parlamentarios son registrados en la Oficialía Mayor durante los diez primeros días siguientes al inicio del período legislativo.

Tienen derecho a contar con personal, recursos y ambientes para el desarrollo de sus funciones, en proporción al número de sus miembros.

Cada grupo parlamentario elegirá a sus representantes, titulares y suplentes ante los órganos directivos que establezca el Reglamento, dando cuenta por escrito de tales nombramientos a la Oficialía Mayor. También propondrán a sus candidatos a los cargos de la Mesa Directiva para conformar las comisiones y canalizarán la presentación de propuestas legislativas de acuerdo con lo que señala el artículo 76 del presente Reglamento. Los documentos mediante los que se dé cuenta de la elección de los referidos representantes deben estar firmados por no menos de la mitad más uno del número de miembros que conforman el grupo parlamentario.

La propuesta acoge el grupo mixto para evitar la denominación no agrupados vigente hoy. Esta regulación tiende a fortalecer a los partidos políticos, institucionalizar el Congreso y desalentar el transfuguismo. Esta tarea no es solo ni fundamentalmente normativa; sin embargo, el diseño de las instituciones jurídico políticas debe favorecer la democracia. Sin partidos políticos sólidos y sin espacios de coordinación, fortalecer el Congreso y los partidos resulta una tarea difícil. Las reformas no solo están destinadas a generar un sistema de incentivos y sanciones, sino que buscan tratar de manera diferente a quienes en el sistema político no representan a partidos. El sistema debe, sin embargo, prever la flexibilidad que requieren los procesos políticos.

Es usual que en los parlamentos modernos de las democracias institucionalizadas la deliberación se realice en los grupos parlamentarios, cuando no en los partidos políticos que los originan. Para la aprobación de políticas públicas se requieren partidos disciplinados que den lugar a grupos parlamentarios consistentes en sus votaciones.

Se constata que la mayor relación entre partidos políticos y grupos parlamentarios genera una saludable tensión para la democracia. Aun en un esquema de desprestigio de los partidos políticos, la relación de las bancadas con su partido es provechosa, pues opera como un mecanismo de control institucional porque permite que este se responsabilice por la gestión del grupo parlamentario. El partido político trasciende a los individuos que lo integran y a los que fueron elegidos para un período legislativo determinado.

En el ámbito del trabajo parlamentario, las conclusiones de la investigación muestran que los grupos parlamentarios son los actores principales de los parlamentos modernos del siglo XXI. El trabajo parlamentario se ordena y organiza, teniendo como actores centrales a los grupos parlamentarios formados sobre la base de los partidos políticos que participaron conjuntamente en las elecciones parlamentarias. Organizar el Congreso a partir de los grupos parlamentarios permite al electorado identificarlos con los partidos políticos que obtuvieron representación parlamentaria. La negociación política se reduce a un número menor de actores que representan a su bancada, disminuyendo las posiciones a un número razonable. Facilita la división del trabajo y especialización de los congresistas miembros de una misma bancada.

En relación con la función legislativa, la modificación al Reglamento con la finalidad de establecer que los proyectos se presentan por bancada, ha tenido un relativo éxito en la disminución de iniciativas pero no de número de leyes. No obstante ello, hay que remarcar que el objetivo de la modificación no fue solo reducir el número de estos, sino fundamentalmente dar un incentivo para que los partidos se cohesionen ideológica y programáticamente, enviando propuestas que son debatidas al interior de las bancadas o que desarrollan su plan de gobierno o al menos que responden a sus principios ideológicos. Un tema pendiente en el fortalecimiento de los grupos parlamentarios es la necesidad de organizar la asesoría parlamentaria partidaria en torno a las bancadas, más que en torno a los parlamentarios individuales. Una estructura de asesoría en tales términos no solo optimiza recursos, sino que permite contar con asesores especializados en diversas materias en las bancadas, quienes a diferencia de las fuentes de información institucional y las externas, analizan las materias bajo la óptica de la ideología, plan de gobierno y propuestas del partido político al que adscriben los miembros de la bancada.

Encontramos que una razón fundamental para justificar y fortalecer institucionalmente la disciplina partidaria es la gobernabilidad democrática. La disciplina de las bancadas brinda unidad en la acción política, ordena y hace previsibles las decisiones en el Congreso. Solo con grupos parlamentarios medianamente disciplinados puede lograrse construir políticas públicas eficaces y controlar la agenda.

Para el Poder Ejecutivo, la disciplina partidaria resulta particularmente relevante en su relación con el Congreso. En los regímenes parlamentarios porque sostienen al gobierno; en los presidenciales, porque el Ejecutivo requiere de su bancada para implementar sus políticas públicas. La coordinación entre el Ejecutivo y su grupo parlamentario es condición necesaria para lograr gobiernos eficaces, pues la disciplina partidaria en las democracias no supone el sometimiento silencioso a los mandatos del Ejecutivo sino el apoyo coordinado de la bancada al gobierno. El voto disciplinado de los grupos parlamentarios de oposición es esencial para cumplir acuerdos políticos y formar coaliciones parlamentarias para determinados temas. La indisciplina de los grupos parlamentarios de oposición puede constituir un recurso del gobierno para evitar decisiones que les resulten incómodas.



En relación con las hipótesis de trabajo, al aplicar los cuatro índices encontramos que se confirma la hipótesis respecto de la favorable relación entre grupos parlamentarios que corresponden a partidos políticos organizados y la disciplina partidaria. Los grupos parlamentarios formados por partidos políticos más organizados son más disciplinados. Los promedios más altos corresponden a la Célula Parlamentaria Aprista y al grupo parlamentario Unidad Nacional. En ambas bancadas, la mayor parte de los miembros son militantes de partidos con más de cuarenta años de existencia.

Se confirma la hipótesis que establece una relación favorable entre disciplina en el voto y grupos parlamentarios con militantes de un mismo partido político. En efecto, ambos grupos parlamentarios tienen en la mayoría de sus integrantes a miembros de un partido político.

Se comprueba la hipótesis respecto de la relación favorable entre la disciplina de la bancada y partidos políticos con mayor antigüedad.

No parece relevante la hipótesis respecto de las alianzas de partidos. No hay evidencia respecto de la relación entre una menor disciplina partidaria y grupos parlamentarios integrados por alianzas de partidos o por varios partidos. Los lugares ocupados por Unidad Nacional y Alianza Parlamentaria no confirman la hipótesis planteada. La evidencia de las votaciones analizadas muestra que las alianzas de partidos pueden ser más disciplinadas.

Es necesario profundizar en la investigación a fin de poder concluir respecto de la influencia del sistema electoral y, concretamente, del voto preferencial en la disciplina partidaria en el Perú. Sin embargo, los estudios consultados permiten afirmar que algunas normas del sistema electoral y de la regulación de los partidos políticos podrían influir en la indisciplina partidaria. En efecto, según los autores, la disciplina partidaria se acrecienta cuando el partido controla la candidatura o cuando el grado de participación de la dirigencia partidaria en la selección de candidatos es muy grande, pues el parlamentario no se desligará de los acuerdos del partido poniendo en riesgo su incorporación a la lista en las próximas elecciones. Al contrario, con voto preferencial y con financiamiento a las candidaturas más que a las listas y al partido, pueden darse incentivos para una conducta indisciplinada. En el Perú, los partidos tienen influencia en el manejo de la presentación de las listas para las elecciones internas. El orden de los candidatos en las listas no es relevante, pues es el voto preferencial el que ordena el resultado electoral. En relación con los recursos, estos no son administrados por el partido ni por el grupo parlamentario. Por ello puede señalarse que en el Perú no existen suficientes incentivos para la disciplina partidaria.

Termino señalando que el mejor incentivo para la disciplina partidaria es el de la carrera política del congresista. Por tal motivo, el diseño político jurídico debe orientarse a fortalecer a los partidos políticos, por un lado y; por el otro, a modernizar a los parlamentos con mecanismos de transparencia, eficacia y eficiencia donde los partidos políticos sean actores centrales a través de los grupos parlamentarios.

**BIBLIOGRAFÍA**

ALCÁNTARA, Manuel (comp.).

2005 *El poder legislativo en América Latina a través de sus normas*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

ALCÁNTARA, Manuel

2006 *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI Editores de España.

ALCÁNTARA, Manuel y Flavia FREIDENBERG

2001 «Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina». En *Partidos políticos de América Latina: Cono Sur*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 11-32.

ALONSO DE ANTONIO, J.

2000 *Derecho parlamentario*. Barcelona: Bosch.

AMES, Barry

2000 «Disciplina partidaria en la legislatura brasileña». En *Política y Gobierno*, vol. VII, n.º 1, primer semestre, pp. 15-60.

BERNALES, Enrique

1996 *La Constitución de 1993: análisis comparado*. Lima: Constitución y Sociedad.

BROWN ARAÚZ, Harry

2004 «Los partidos políticos en Centroamérica. Un estudio institucional comparado sobre la disciplina partidista en Costa Rica, Guatemala y Panamá». Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <<http://eprints.ucm.es/tesis/cps/ucm-t28074.pdf>>.

BUFALÁ FERRER-VIDAL, Pablo de

1999 *Derecho parlamentario*. México D. F.: Oxford University Press de México.

CAREY, John M.

2002 «Algunas reflexiones sobre el voto nominal, su efecto sobre la cohesión de los partidos y la responsabilidad política». <[http://www.terra.com.co/elecciones\\_2002/centro\\_de\\_documentacion/johncarey.doc](http://www.terra.com.co/elecciones_2002/centro_de_documentacion/johncarey.doc)>.

2007 «Legislative Voting and Accountability»; Department of Government Dartmouth College; Hanover, Revised Draft: July

CHASQUETTI, Daniel

2003 «Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación». En Jorge Lanzaro. *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

DELGADO GUEMBES, César

2000 «Transfuguismo y crisis postelectoral en el proceso de reinstitucionalización democrática». *Derecho PUCP*, n.º 53, 2000, pp. 89-132. Lima.

2006 «Transfuguismo, su matriz histórica: entre la libertad y la anomia en la institucionalidad política». *Derecho PUC*, n.º 59, 2006. Lima.

DUVERGER, Maurice

2000 *Los partidos políticos*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

ESTAL, Gabriel del

1992 «Libertad parlamentaria y disciplina del voto». *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México D. F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa

2003 *El voto parlamentario*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid.

GARCÍA-ATANCE, María Victoria y Antonio TORRES DEL MORAL

2003 *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*. Madrid: Colex.

GARCÍA GUERRERO, José Luis

1996 *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados.

GARCÍA PELAYO, Manuel

1986 *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

GARCÍA TOMA, Víctor Óscar

1998 *Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993*. T. 2. Lima: Fondo de Desarrollo Editorial de la Universidad de Lima.

GENTILE, Jorge

1997 *Derecho parlamentario argentino*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.

LINZ, Juan J. y Arturo VALENZUELA (comps.)

1994 *La crisis del presidencialismo: perspectivas comparativas*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

LUJAMBIO, Alonso

2003 «Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México». En Jorge Lanzaro (ed.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

MAINWARING, Scott y Timothy SCULLY (comps.)

1996 *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*. Santiago de Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).

MAINWARING, Scott y Mathew SHUGART (comps.)

2002 *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

MANIN, Bernard

1992 «Metamorfosis de la representación». En *Qué queda de la representación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO), pp. 9-40.

MASCOTT SÁNCHEZ, María de los Ángeles

2006 *Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas*. México D. F.: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y Cámara de Diputados de México.

MUSTAPIC, Ana María

2000 «Oficialistas y diputados»: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina». *Desarrollo Económico*, vol. 39, n.º 156, enero-marzo, pp. 571-595.

NAVAS CASTILLO, Florentina

1997 «La composición de las comisiones parlamentarias en la jurisprudencia constitucional». En *Parlamento y justicia constitucional*. Barcelona: Aranzadi, pp. 78-94.

OÑATE, Pablo

2003 «Los partidos políticos». En Rafael del Águila (ed.). *Manual de Ciencia Política*. 4.ª ed. Madrid: Trotta.

PACHANO, S.

2006 «Sistemas políticos y gobernabilidades los Países Andinos». 18, 19 y 20 de junio, Santa Cruz (Bolivia).  
<[http://www.agora.org.pe/downloads/documento/Estudio\\_Andino\\_borrador\\_final.pdf](http://www.agora.org.pe/downloads/documento/Estudio_Andino_borrador_final.pdf)>.

PEASE GARCÍA, Henry

1999 *Electores, partidos y representantes: sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

2006 *Por los pasos perdidos: el Parlamento peruano entre el 2000 y el 2006*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

PEDRAGLIO, Santiago

2005 «El Parlamento y su entorno». En *Por un Congreso más representativo y eficiente*. Lima: CONSOE, USAID PERÚ, pp. 9-22.

PIZARRO LEÓN GÓMEZ, Eduardo

1995 «La comisión para la reforma de los partidos». En: *Análisis Político*, n.º 26, septiembre-diciembre, pp. 90-108.

PLANAS, Pedro

1997 *Derecho parlamentario*. Lima: Ediciones Forenses.

2001 *Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

PUNSET, Ramón

2001 *Estudios parlamentarios*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

RECORDER, Tatiana

2007 «Los grupos parlamentarios en la Europa Continental: principales modelos». *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 1, pp. 19-61.

RICE, Stuart

1925 «The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement». *Political Science Quarterly*, vol. 40, n.º 1, marzo, pp. 60-72.

RUBIO, Marcial

1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993*. T. 4. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

RUÍZ RODRÍGUEZ, Leticia

2006a «La coherencia programática en los partidos políticos». En Manuel Alcántara. *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI Editores de España, pp. 281-310.

2006b «Coherencia partidista: la estructuración interna de los partidos políticos en América Latina». *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 14, pp. 87-114.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando

2007 «El transfuguismo en algunos países europeos». *Anuario de Derecho Parlamentario 2007*, n.º 19, pp. 395-421. Publicaciones de las Cortes Valencianas.

SANZ PÉREZ, Ángel

2007 «Los grupos parlamentarios en la organización y en el funcionamiento de los parlamentos». *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 1, pp. 243-282.

SARTORI, Giovanni

2003 *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. 3.ª ed. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

2005 *Representación política: las reglas también cuentan, sistemas electorales y partidos políticos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y Friedrich Ebert Stiftung.

VALENCIA ESCAMILLA, Laura

2005 *La disciplina parlamentaria en México*. México D. F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

WELDON, Jeffrey

2002 *Factores institucionales y políticos de la disciplina partidaria en la Cámara de Diputados de México 1998-2000*. México D. F.: Departamento Académico de Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Disponible en: <[http://usmex.ucsd.edu/research/conf\\_pdfs/weldon.pdf](http://usmex.ucsd.edu/research/conf_pdfs/weldon.pdf)>

## **Redes de corrupción en los alrededores del Palacio de Justicia: de los falsificadores a los abogados informales<sup>1</sup>**

JARIS MUJICA

La sede de Palacio de Justicia ubicada en la primera cuadra de la avenida Paseo de la República (hoy Paseo de los Héroe Navales) constituye unos de los principales monumentos arquitectónicos del Centro Histórico de Lima. El Palacio está rodeado por las calles Manuel Cuadros, Miguel Aljovín y el pasaje Buenaventura. Entre sus columnas grecorromanas, una larga escalinata custodiada por dos leones de mármol conduce hacia grandes puertas de bronce macizo. Las puertas ubicadas en los laterales en el primer nivel del edificio permiten ingresos auxiliares; los vitrales interiores que representan la justicia se imponen en el salón principal denominado Salón Vidaurre, donde las escalinatas y sus balaustres de mármol de Carrara, los mosaicos, las lámparas, los faroles y la cerrajería de bronce integran el estilo Neoclásico. En lo alto, una cúpula gesta la iluminación que se imprime en las oficinas colindantes. Los salones de Embajadores, Bolívar, de Acuerdos y la biblioteca de la Corte Suprema son amplios ambientes decorados con pinturas, muebles de madera y grandes arañas de cristal. Pero en los ambientes de hermosa arquitectura se asientan viejos escritorios, archivos desordenados y mesas de partes acomodadas para permitir el funcionamiento de la burocracia local. Asimismo, en este edificio y en sus alrededores se llevan a cabo cotidianamente diversos actos de corrupción.

Los sistemas de corrupción no son estructuras que funcionen fuera del campo político, sino que se integran de diversas maneras a él. Del mismo modo, la política no se limita a los campos formales del Estado, sino que se articula con diversos elementos y prácticas de la vida de las personas. Los sistemas de corrupción en las instituciones públicas tampoco se limitan a sus fronteras físicas, es decir, no están encerradas en los recintos públicos solamente, sino que se extienden fuera de estos, a través de redes complejas y sistemas de técnicas de corrupción.

---

<sup>1</sup> Este artículo está basado en el capítulo 3 de Mujica (2008).

Vamos a estudiar la conformación de redes de corrupción desde los espacios exteriores del Palacio de Justicia, lo que nos ha permitido desde la interacción directa en campo, recoger información sobre técnicas, redes, estrategias y formas de corrupción que vinculan actores del exterior del Palacio de Justicia con diversos sujetos dentro del aparato burocrático. En este sentido, el estudio de las redes exteriores nos permite una primera aproximación a las redes interiores de corrupción de la burocracia formal; se trata de un índice de acción que nos muestra una trama compleja de prácticas que exceden considerablemente las normas y las leyes formales. Y es que la corrupción no está limitada a la burocracia o a los funcionarios o servidores públicos, implica un entramado más complejo que se extiende fuera de las paredes de los edificios públicos y que implica a los ciudadanos, diversos sujetos, negocios, actividades y funciones.

## 1. EXTERIORES DE PALACIO: TRAMITADORES, FALSIFICADORES Y OTROS ACTORES

El Palacio de Justicia se erige frente a lo que en un tiempo será la gran Estación Central de autobuses de la ciudad. La puerta principal, que mira a dicho espacio, es también puerta de un lugar reinventado y que ha sido asignado para ciertas labores formales, pero que al mismo tiempo ha sido apropiado por una serie de actores que constituyen un elemento importante de la estructura de relaciones sociales que ahí se teje.

Hay entonces diversos actores en ese entorno y, al mismo tiempo, diversos campos de acción que funcionan además del propio recinto. La ciudad, como elemento complejo, se ha rearticulado en su prácticas; pero ha mantenido en lo que fue su casco central una serie de edificios públicos que simbolizan la estructura del gobierno, y que permanecen en la ciudad cercada. El Palacio de Gobierno, el Congreso y el Palacio de Justicia están todos en el centro de la ciudad.

Pero así como estos elementos se han constituido como núcleo de lo político formal, la propia vida social de las personas ha reestructurado su interior y su exterior. Afuera del Palacio de Justicia se erige un hotel, que fue antaño uno de los más importantes de la ciudad, y que si bien aún mantiene cierta categoría, no se trata ya de los más prestigiosos. Símbolo del poder económico, ya no se encuentra solo en esas calles que bordean el Palacio de Justicia. A pocas cuadras está el jirón Lampa, lo que es hoy un centro de comercialización de artefactos eléctricos, muchos de ellos robados, así como elementos para la gasfitería. Varias calles disponen la mercadería en las vitrinas que hasta hace unos diez años fuera una zona de comercio de objetos robados y una de las zonas de reventa de diversos productos, un mercado negro enorme se extendía en esas calles. Conocido como Tacora o La Cachina, este mercado flanqueaba por el norte al Palacio de Justicia.

Pero hay calles cercanas al Palacio que se mantienen y que siguen siendo campos de trabajos que vinculan a la población local, a los antiguos ladrones, asaltantes, carteristas y falsificadores, con las dinámicas de «la justicia» y de diferentes oficinas y burocracia local. El jirón Azángaro —que une a través de una decena de cuadras el Paseo de los Héroes Navales, frente a la cual se encuentra el Palacio de Justicia, y la Iglesia de San Francisco— es

una calle hartamente conocida, debido a los falsificadores de documentos y las imprentas que llenan sus calles finales, por cierto, las más cercanas al Palacio de Justicia.

Tabernas, restaurantes, hostales y algunas casas de citas conocidas de la zona se ubican también alrededor del Palacio de Justicia del Centro de la ciudad. Asimismo, a pocas calles de sus laterales este y oeste se ubican dos centros de comercio importantes: por un lado, el complejo de galerías y tiendas que se ubican entre la avenida Wilson y la avenida Bolivia, a escasas cuadras del Palacio, en donde el comercio de «piratería» informática, tráfico de información, falsificación de documentos y *software* es muy conocido (además de ser un centro de reventa de equipos de computadoras y contrabando). Por el otro lado, el Campo Ferial Polvos Azules, cruzando la avenida Grau, muestra un centro de venta de objetos de contrabando, «piratería», objetos robados, etcétera. En suma, el Palacio de Justicia está bordeado por un nuevo cerco. No es más la muralla que protegía Lima a finales del siglo XVI, sino más bien una muralla simbólica de comercio, falsificación, «piratería» y contrabando, que lo dispone como un articulador simbólico de estas actividades.

Ahora, estos espacios reinventados en los alrededores del Palacio de Justicia no son un mero accesorio de las redes que ahí se tejen, sino más bien elementos que se articulan a la vida de las personas que trabajan y acuden al Palacio de Justicia. Resultan entonces lo más exterior topográfico de la estructura interna de acción y de las redes y recursos que se demandan para acceder a la justicia. La pregunta es ¿cuál es la relación entre estos elementos que constituyen el cerco exterior del Palacio y el funcionamiento de las lógicas de corrupción?

La respuesta gira en torno a los actores que se disponen en el escenario exterior y que gestan canales de conexión con las redes interiores del Palacio de Justicia. Estos actores y las lógicas de interacción, así como los servicios que ofrecen no resultan marginales al sistema político, sino más bien, se integran (inicialmente) de manera aparentemente tangencial a este. Es decir, la estructura formal del Poder Judicial, y en este caso, del Palacio de Justicia, no funcionan de manera aislada del acontecer de la ciudad ni de sus alrededores físicos, no resulta una mónada separada de la estructura de relaciones sociales que existen en los exteriores de sus muros.

En este sentido, los actores formales del Palacio de Justicia, los abogados, los fiscales, los jueces y secretarías se vinculan de diversas maneras con las lógicas exteriores del propio Palacio gestando redes informales. Lo informal es parte de este sistema formal (Mujica 2005b). ¿Quiénes son entonces estos actores y cuáles son los servicios que ofrecen al exterior del Palacio de Justicia?

Los actores que desempeñan funciones vinculadas con la administración de justicia de manera informal, y en muchos casos de manera ilegal, son sustancialmente los tramitadores (y «tipeadores»), los falsificadores y los abogados que ofrecen servicios de asesoría legal (y los estudios de abogados informales o «al paso») que circundan el Palacio de Justicia.



Los tramitadores y «tipeadores» desempeñan sus labores en los alrededores del Palacio, en las calles aledañas a la parte trasera de este, y en los jirones Azángaro y las bocacalles que se conectan con él. Asimismo, algunos de ellos incluso ofrecen sus servicios en el interior del Palacio de manera discreta, para no ser detectados por los vigilantes o a través de ciertos contactos que logran hacer con estos (por amistad, a través del cobro de cupos o por intercambio monetario).

Los tramitadores y «tipeadores» se encargan de transcribir manuscritos (con una máquina de escribir o con una computadora) de las personas que atraviesan un proceso legal. Asimismo, estos integran redes informales sostenidas en la amistad o en el tiempo en que se conocen entre sí, de modo que no solamente conocen a los actores que se ubican en las calles, sino también, a aquellos que trabajan en las postrimerías o dentro del Palacio de Justicia: los vigilantes, algunos policías, abogados, etcétera.

Los tramitadores constituyen un grupo de actores que no tienen acreditación formal de abogados, pero que conocen los procedimientos que las personas deben seguir para llevar sus casos. Indican cuáles son los pasos, en términos de la burocracia, pero además conocen cuáles son las maneras de sobrepasar las propias trabas burocráticas y llevar a cabo un proceso más ágil. En este sentido, no solamente conocen las lógicas formales, sino las trabas que estas tienen y las maneras informales de evitarlas, «destrabarlas» o sobrepasarlas. Para ello es necesario entender que estas lógicas informales funcionan, incluso, desde afuera del Palacio de Justicia. Las personas que necesitan, por alguna razón acudir a esta instancia, y que no tienen maneras para informarse o ser asesoradas formalmente, acuden a los tramitadores que les darán no solamente consejos prácticos o indicaciones sobre el procedimiento, sino también contactos puntuales, nombres de trabajadores del Palacio que puedan ayudar a «agilizar» los procesos, siempre a cambio de una determinada cantidad de dinero. La información y el conocimiento de los procedimientos formales y de los informales (las redes de funcionarios, por ejemplo) tienen precio. Los tramitadores y los «tipeadores» conocen dicha información y son la última parte de una compleja red informal de interconexión de actores.

Claro, cuando yo me fui a hacer mi juicio, nadie me quería atender. Recién con el señor Roldán [un conocido tramitador] me ayudó, porque él conoce cómo funcionan las cosas allá. Si no conoces no te hacen caso, él me asesoró para que yo supiera donde ir (Diana, 50 años).

Estos actores no son los únicos en el campo exterior del Palacio de Justicia. Los tramitadores constituyen uno de los elementos importantes de información y de conexión con redes internas en el espacio local; sin embargo, funcionan junto a las redes de otros actores que tienen una labor paralela y complementaria, pero que, además, ofrecen un servicio más, sumamente importante: se trata de redes de falsificadores de documentos.

La mayor parte de estos falsificadores realizan sus labores en dos centros: las últimas cuadras del jirón Azángaro, a doscientos metros del Palacio de Justicia; y en la parte trasera del Palacio, en donde ofrecen sus servicios «al paso» o a través de «jaladores»

(agentes contratados por las casas de falsificación de documentos para ofrecer públicamente los servicios, y cuando alguien se muestra interesado, llevarlo al centro o tienda en el que se hacen las transacciones y se determinan los costos de los documentos que se fraguarán). Los falsificadores de documentos llaman a su servicio «trámite». Incluso se encuentra en los alrededores del Palacio a diversas personas gritando a modo de pregón: «¡Trámites, trámites, documentos!».

Siempre los encuentras ahí a sus jaladores, diciendo «trámite, trámite, trámite», pero lo que ofrecen es pues falsificado, bamba. Pero lo hacen igualito eso sí (Carlos, 35 años).

Los espacios en los cuales los documentos son falsificados se encuentran sustancialmente en el jirón Azángaro y están la mayor parte de veces dentro de una imprenta o una «estudio de abogados informal o al paso». Se pueden falsificar partidas de nacimiento, DNI, partidas matrimoniales, registros de vivienda, documentos de propiedad, cartas notariales, firmas, sellos, etcétera. Cualquier documento puede ser, literalmente, falsificado ahí. Existen, además, diversos tipos y calidades de falsificación. Desde las «sencillas», que implican el escaneado de algún documento original y el retoque electrónico de este a través de una computadora y un programa de diseño, hasta las falsificaciones complejas, que implican la sustracción de documentos originales en blanco, que pueden ser llenados directamente por el personal de estas «imprentas» o redes de falsificadores. En este caso, no se trata de documentos falsos en sentido estricto, sino más bien de documentos ilegalmente obtenidos.

Hay distintas calidades [de falsificación de una partida de nacimiento]. Si quieres te consigo una igualita, pero de computadora nomás. Si quieres, pero ya es más inversión [...] unos 100 puntos [100 dólares], te puedo conseguir una legal legal, pero ya la arreglamos aquí (Freddy, trabajador del jirón Azángaro).

El asunto es que los falsificadores son actores que también brindan asesoría en los trámites que las personas deben seguir para continuar o iniciar sus proceso judiciales.<sup>2</sup> Los falsificadores tramitan también documentos, organizan la información, indican cuáles son los procesos formales, cuáles son los informales, e indican también qué tipos de redes pueden utilizar las personas para conseguir «agilizar», «demorar», «suspender» un proceso, o «extraviar», «fabricar» o conseguir algún documento. Los falsificadores, la mayor parte de veces, son también tramitadores, pero no todos los tramitadores son falsificadores.

Estos actores no pueden, en el espacio exterior del Palacio, realizar sus funciones solos, requieren de redes de otros actores que les permitan construir dinámicas de imbricación con dicho interior formal. Estos espacios de intermediación están dados justamente por

<sup>2</sup> Es importante indicar que en muchos casos los falsificadores de documentos y los abogados resultan ser estafadores que prefieren aletargar los procesos para ganar más dinero a costa de las personas que pagan sus servicios.

los abogados que trabajan en los alrededores del Palacio y que brindan «asesoría jurídica» a las personas que lo requieren. Cabe acotar que muchas de las personas que trabajan como tramitadores han tenido un vínculo directo con abogados o con el interior del sistema judicial. Muchos han trabajado como asistentes, como conserjes, vigilantes, secretarios, etcétera. Del mismo modo, muchos de los falsificadores han tenido estudios de derecho en diversas universidades, muchos no han terminado las carreras y las dejaron ya hace varios años; otros, conocen las dinámicas internas del sistema porque han trabajado en él como asistentes, practicantes o vienen de familias en las que hay abogados.

Antes trabajaba con el doctor Castillo en su despacho. Era como... le ayudaba a las labores del despacho, los oficios, las cartas, diversas funciones [...] pero luego ya no, y como ya sabía cuáles eran los trámites, me vine aquí con mi máquina de escribir (Ignacio, 56 años, tramitador).

Yo era trabajador del Palacio, era asistente del despacho [...], y aprendí, como conocía ya todo desde adentro, y a las personas que trabajan años, entonces con todo eso uno ya sabe cómo moverse (Fernando, 52 años, tramitador).

Abogado de carrera. Estudié en la Villarreal, pero no terminé porque me faltaba un curso y ya lo dejé, pero ya conozco cómo es pues, ya no me ganan en eso y puedo trabajar acá [...] y me va bien (Daniel, 38 años, «abogado»).

Lo importante, sin embargo, es que las lógicas de acción de los tramitadores y falsificadores no funcionan sino en el lenguaje, en la codificación y en la estructura de acción de los abogados. Y al mismo tiempo que estos resultan ser el canal de conexión inmediata entre estos actores y el interior del Palacio de Justicia; y sucede a la inversa, resultan un canal importante de conexión entre las dinámicas informales de los abogados y las personas en la vida cotidiana del Palacio.

Los estudios de abogados de los alrededores de Palacio funcionan en la mayor parte de los casos como espacios informales, sin licencia. Muchos de los abogados que ahí trabajan no tienen títulos reales, sino que son falsificados. No pueden entablar una demanda formal porque no están colegiados, sin embargo, utilizan la figura del «asesor legal». Es decir, brindan servicios de asesoría a las personas que ahí deciden acudir. Indican de manera más precisa los procedimientos legales, pues los conocen bien; asimismo, indican cuál es la estructura del proceso, el tiempo, los costos, etcétera. Otros, que sí están colegiados, brindan además el servicio jurídico de abogados formales, no solo asesoran a las personas, sino que además siguen los procesos formales, y oficialmente. Además de constituir un espacio de apoyo legal, constituyen también un canal de acceso a redes informales de información y de movilización de datos, intereses y actos de corrupción.

Muchas personas indican, que lo más importante de uno de estos abogados, no es tanto los conocimientos que tenga del proceso o del propio sistema, sino más bien las redes que puede llegar a movilizar para que este proceso sea ganado y llegue a buen curso. Lo que las personas valoran de estos abogados entonces no refiere únicamente a sus

habilidades en el plano jurídico formal, sino a la extensión de sus redes y de las técnicas de corrupción que puedan ejercer para lograr los resultados esperados. Esto es fundamental, pues en el campo exterior de Palacio estos abogados constituyen la formalidad jurídica, pero también la conexión con lo informal y lo ilegal.

Lo que quiero es que el doctor me solucione mi problema rápido. Eso es lo que me interesa más, porque si lo hago por la vía legal eso demora años; años de verdad a la legal. Con el doctor es más rápido, porque él tiene sus contactos, ellos ayudan porque saben cómo es la cosa adentro (Fernando, 35 años).

Es claro además que estos actores tienen redes inmediatas y conocidos y amigos entre los grupos y redes de tramitadores y falsificadores. Estas redes que conectan abogados (formales e informales), tramitadores y falsificadores se manifiestan, por ejemplo, cuando una persona solicita el servicio de «tipeo» a algún tramitador. Este le recomienda a algún falsificador para conseguir un determinado documento faltante o que pueda ayudar en su proceso y a algún abogado que lo pueda asesorar formalmente. Es interesante que los abogados y falsificadores tengan redes similares. Es decir, cuando alguna persona se acerca a estos para solicitar sus servicios recomiendan a algún falsificador «amigo» o a algún tramitador que pueda ayudarlo con los papeleos menos complejos. Se construyen en dicho campo sistemas de reciprocidad local y redes delictivas que funcionan en un microcosmos, que en sumatoria, resulta ser enorme.

Sí, para hacer ese servicio, mejor con el doctor Soto, él es el mejor y yo siempre le recomiendo a él. [...] Bueno, sí, es como que yo le recomiendo a él porque lo conozco, de ahí el también como que me da sus clientes, o por ahí podemos hacer algo pues (Ricardo, 34 años, trabajador del jirón Azángaro).

## 2. LA ARTICULACIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE CORRUPCIÓN Y LA FALSIFICACIÓN

El espacio exterior del Palacio está articulado entonces por una serie de actores que conocen el funcionamiento interno de la estructura judicial y que manejan un complejo entramado de contactos. Por ahora, estos aparecen como un conglomerado de agentes que se conocen entre sí, pero que no parecen integrar un conjunto de imbricaciones sistemáticas con lo formal. Muchos de aquellos espacios, como se ha indicado antes, están delimitados por los tramitadores, los falsificadores de documentos, y por los abogados informales que habitan los alrededores del Palacio.

Las prácticas de falsificación de documentos, la asesoría legal, o el trabajo de asistencia en los trámites documentarios a los usuarios del Poder Judicial constituyen entonces no solamente prácticas delictivas o ilegales en algunos casos, sino también elementos de imbricación del sistema de las redes informales que funcionan al exterior del sistema de justicia, en este caso, simbolizados, por el Palacio de Justicia. El punto reside en que estas dinámicas ilegales manifiestan los poderes exteriores, los sistemas de transgresiones sistemáticas muestran una estructura de relaciones, y al mismo tiempo, gestan canales para

el encuentro constante de los actores que muestran de manera más evidente y exterior esta lógica.

Sin embargo, como hemos indicado también, el asunto indica que las personas acceden al espacio de la justicia no solamente a través de la vía legal y formal, sino también a través de canales informales y en muchos casos ilegales. Esto resulta un tema importante, puesto que muestra que para acceder a la justicia, para acceder a lo legal, en muchos casos hay que hacerlo de manera ilegal.

¿Quiénes son las personas que acuden o demandan los servicios de los tramitadores, falsificadores o abogados informales? ¿Qué objetivo tienen estas personas? ¿Cuál es la eficiencia de los servicios que ofrecen estos actores? ¿Qué mecanismos utilizan para lograr estos objetivos? Las personas que acuden a este servicio parecen ser inicialmente aquellas que vienen de espacios de bajos recursos, sin embargo, una observación más precisa muestra que son diversos los ciudadanos que requieren estos servicios. Por un lado, se puede encontrar personas de bajos recursos; por otro lado, sujetos que cuentan con posibilidades económicas pero que necesitan «agilizar» los procesos en los que se encuentran, y la vía legal resulta lenta y engorrosa.

Asimismo, se pueden encontrar personas que indican que demandan justicia para sus casos (y aparentemente tienen la certeza de que son ellos quienes deberían ganar los casos, pues tienen la razón y las pruebas), pero que han tenido dificultades para recibir un trato justo. En este sentido, dicen acudir a los espacios informales, pues a pesar de que sean en muchos casos ilegales, les permite acceder a una red de contactos y de otras redes que facilitan y aceleran los procesos. Del mismo modo, indican que en este terreno pueden tener un panorama más amplio de lo que ocurre en los procesos judiciales y que sin ello no podrían tener un juicio justo. Por otro lado, se encuentran sujetos que saben que no tienen «la razón» en sus juicios o casos, y que deberían perderlos. Y es justamente por eso que acceden a estos espacios (falsificación de documentos, abogados informales o formales que les permitan tener ventajas en los procesos a través de coimas, sobornos o tráfico de influencias).

Con mi proceso estoy como diez meses. Toditas las pruebas he entregado y no me hacen caso. Porque ya la primera instancia no me ha dado razón, tengo que volver al juicio, porque es injusto. Entonces mejor me asesoro con el doctor porque con él que conoce cómo es adentro me ayuda mejor. Sabe, tiene sus contactos (Leandro, 55 años, usuario del Palacio de Justicia).

Así es la cosa pues, si no tienes contacto, si no pones plata, así tengas la razón, igualito te cae. Con más razón, si tú quieres justicia y tienes todo para demostrarlo, mejor de frente te vas con los tigres [falsificadores, abogados al paso, etcétera], los que saben mover las fichas y rápido sale tu juicio. Si no te friegas y el otro te gana el vivo, se te adelanta, mete plata y te gana (Roberto, 30 años, tramitador).

No sé hermanito, yo sé que tengo que hacer lo que sea para que no me den duro en el juicio. Mi compadre [un abogado de la zona] ya sabe de qué se trata, así que va a mover a su gente adentro para que podamos ganarle. [...] Todo se vale. Yo sé que tengo las de perder, pero con contactos uno puede llevársela (Fernando, 32 años, usuario del Palacio de Justicia).

No hay entonces uniformidad en las personas que solicitan los servicios de estos actores informales en los exteriores del Palacio de Justicia. Se trata de un conglomerado disímil de personas que acceden a estos servicios informales e ilegales en busca de ayuda, asesoría o ventajas para sus juicios y procesos. No se trata de un recurso solo de los criminales o de las personas que han cometido un delito, sino también de aquellas que requieren un proceso justo (por paradójico que parezca).

De este modo, tampoco se trata de un conocimiento marginal, es decir, estos sujetos no desconocen las lógicas internas de funcionamiento de la justicia, ni de los procesos judiciales; como hemos dicho antes, se trata de actores que han estado vinculados a dichos procesos de manera formal e incluso han trabajado en el Palacio de Justicia, de modo que se trata no solamente de un conocimiento de los procedimientos, sino también de las maneras en que estos pueden ser transgredidos, quebrantados, manipulados. Asimismo, se trata de un conocimiento directo de los actores que trabajan en el interior del Palacio, a quienes conocen de antemano, con quienes mantienen relaciones de trabajo o redes de tráfico de influencias, corrupción y sobornos.

Pero estos vínculos entre los actores exteriores y los que trabajan dentro del Palacio de Justicia no son elementos tangenciales del sistema. Como hemos indicado, queda claro para la mayor parte de ciudadanos, que las lógicas de acción del Palacio de Justicia no terminan en sus límites físicos. Son conscientes de que el sistema no termina en la formalidad interior de los reglamentos, sino que integra las lógicas informales e ilegales y las vincula como parte de su propio funcionamiento. No se trata entonces de una casualidad que las personas accedan y demanden servicios de tramitadores y falsificadores de documentos, o que demanden la venta y tráfico de influencias de los abogados que ofrecen sus servicios en los alrededores del Palacio. Saben que el sistema está compuesto también por estas formas de corrupción y que no conocer su funcionamiento, en muchas ocasiones, no demandar su ejercicio implica perder un juicio, entorpecer un proceso o simplemente no recibir justicia.

En este mismo sentido, queda claro que ninguno de estos actores resulta un margen intrascendente del propio sistema de funcionamiento de la justicia formal. Asimismo, queda claro que se trata de un conocimiento común, incluso de los propios usuarios del sistema. A esta lógica se integran una serie de actores informales que son también parte de este conglomerado de redes aún difusas. Por ejemplo, los vendedores ambulantes, los vendedores de diarios, de kioscos, aquellos que alquilan líneas de teléfono o venden minutos de sus móviles, etcétera, parecen ser actores que no tienen relación alguna con este sistema. No queda claro a simple vista si es que existe una relación entre estos y las redes informales que se integran de manera informal al sistema de justicia del Palacio.

Sin embargo, un seguimiento profundo y denso (en el sentido de Geertz) de sus prácticas y redes sociales muestra que hay un canal directo de relación entre estos actores y aquellos que se desenvuelven en el plano informal-ilegal directo (tramitadores, falsificadores, abogados informales).

Las relaciones entre estos y los vendedores ambulantes y aquellos actores que transitan constantemente los alrededores del Palacio se demarca por tres ejes: primero, hay una relación que se sostiene en la información y la publicidad que estos vendedores hacen sobre los tramitadores, falsificadores y abogados. Muchas veces los vendedores ambulantes y aquellos que alquilan línea de telefonía móvil son también los «jaladores» o quienes reparten publicidad de los estudios de abogados informales o «al paso», de los alrededores del Palacio de Justicia. Asimismo, muchos de estos venden elementos que se relacionan de algún modo con los procesos judiciales: carpetas, lápices y lapiceros, archivadores para documentos, etcétera. Cuando las personas se acercan a comprarles alguno de los productos reparten publicidad o recomiendan alguno de los servicios. Asimismo, pueden llevarlos hasta la puerta de alguno de los locales de falsificación de documentos o de las oficinas de los abogados (luego recibirán una comisión por llevar a un cliente, dicha comisión no pasa nunca de los 5 soles). Se trata entonces de un canal de información y publicidad que permite generar nexos entre la población que demanda o accede al Palacio de Justicia y las redes informales de abogados y falsificadores.

Por otro lado, existe una relación entre los vendedores ambulantes y los de los kioscos (venta de golosinas, diarios, etcétera) con los falsificadores y abogados informales, puesto que muchas veces aquellos (sobre todo los vendedores que están en kioscos) guardan documentación a cambio de dinero. Es decir, pueden almacenar ciertos documentos, o tener formularios y al mismo tiempo funcionar como actores que brindan información para los usuarios del Palacio. En esta lógica, actúan no solamente como agentes de información o direccionamiento de las demandas de los usuarios (aconsejan a qué abogado acudir, dándole la tarjeta previamente sellada, para que este reconozca desde dónde fue enviado y pueda hacer el pago correspondiente de la comisión), sino también como vendedores de formularios y otro tipo de documentos (incluso pueden actuar y funcionar como tramitadores).

Finalmente, muchos de los vendedores, sobre todo los vendedores ambulantes, resultan actuar como mensajeros de diferentes actores. Llevan documentos que los falsificadores envían a sus contactos dentro de Palacio, asimismo, cartas, mensajes, documentos para ser firmados por los abogados informales. Esto no quiere decir que haya una especialización del trabajo, sino que muchos de estos vendedores ambulantes se imbrican en la lógica a través del conocimiento directo o amistad, y el tráfico constante de documentos. Se convierten en actores de confianza para los abogados y falsificadores y pueden incluso llevar documentación (justamente porque no pueden ser identificados formalmente como parte de una red formal de falsificación). En este sentido, la dinámica de mensajería requiere de un campo de interacciones complejo en donde, en muchas ocasiones, se tiene que sobrepasar las fronteras exteriores del Palacio y entrar en él.

En este conglomerado, cada vez más complejo, los actores empiezan a cimentar sistemas de interacción de redes que implican diversas capas de prácticas. Como hemos indicado, en el campo más exterior del Palacio se ubican los tramitadores, falsificadores y abogados. En un campo de intermediación se ubican vendedores ambulantes, vendedores de kioscos y vendedores de línea móvil, que se articulan a través de diversas funciones con las lógicas de los falsificadores y abogados. En este campo se requiere establecer estrategias de ingreso al Palacio, pues el campo exterior no funciona sin el interior del sistema. Asimismo, en dicho campo se requiere de la existencia y contacto con actores que movilizan información y que estén en relación directa con el sistema formal de justicia.

En el intermedio, en el campo que constituye un tránsito liminar entre el exterior informal y el interior formal, se ubican un tipo de actores fundamentales en esta lógica: los vigilantes (o guachimanes). Estos, contratados la mayor parte de veces a través de *services*, permanecen por varios meses, incluso años, como vigilantes de las puertas de acceso, de las oficinas, de los propios pasillos del Palacio de Justicia.

Los vigilantes determinan el acceso a diferentes espacios del Palacio, gestan un tipo de autoridad ambigua, pues si bien no pertenecen a la formalidad normativa institucional del aparato de justicia, resultan ser actores que se relacionan de modo directo con esta estructura y que determinan en muchas ocasiones el desempeño de su funcionamiento micropolítico. Si bien las funciones de los vigilantes resultan más o menos claras en la formalidad, en el terreno práctico son muchas más y mucho más flexibles. Por ejemplo, pueden determinar si es que una persona entra o no en una sala, pueden incluso recibir dinero para dejar entrar a alguien a una sala determinada o a un piso determinado. Del mismo modo, los vigilantes son los que conocen la rutina del Palacio (quiénes entran, quiénes salen, a qué hora llegan); pero también conocen los sistemas de redes que funcionan en el interior de este campo.

Quiere decir que conocen los conflictos que existen, los horarios en que se puede ingresar con más facilidad a ciertos espacios, las personas que están dispuesta a agilizar trámites, «encontrar o perder expedientes» a cambio de una cantidad de dinero, aquellos que se niegan a los actos de corrupción, etcétera. Conocen por su nombre a las secretarías, a los abogados, a los jueces que tienen amistades con abogados en el exterior de Palacio, del mismo modo que las redes que existen entre los actores exteriores y las lógicas interiores del Palacio de Justicia. Asimismo, son estos los actores que tienen acceso a diferentes oficinas del Palacio cuando nadie más está, y pueden movilizar documentación de manera informal. Los vigilantes, en este sentido, no son solamente actores que funcionan como un vínculo intermedio entre el exterior informal y el interior normativo, sino también informantes centrales en esta dinámica de acción y actores que en su aparente marginalidad respecto del sistema formal articulan una compleja red de información sobre las dinámicas sociales del Palacio de Justicia, y forman parte importante de diversas redes de microcorrupción.

Acá nosotros sabemos a qué hora entra o a qué hora sale. [...] También me he ganado con hartos pases de gente que mete plata para arreglar sus juicios. Si yo quisiera hago caer a cualquiera, por eso me tratan bien aquí (Abel, 29 años, vigilante).



Los jueces de acá me los conozco a toditos. Los saludo, me saludan; doctor, cómo está les he dicho siempre. Les ayudo con sus cosas y de ahí me cae mi propina. Hay gente buena, hay gente mala, como en todo lugar (Carlos, 36 años, vigilante).

Cuando se puede se ayuda a la gente. Uno le dice donde tiene que ir, ya conoce uno pues, les indicas quién es quién aquí, con quién tiene que hablar. Les pongo todo como en bandeja, delante de las colas para que vaya más rápido, y me cae mi propina (Ramón, 40 años, vigilante).

Los vigilantes constituyen un campo central en la construcción de redes y un campo de vínculos con los actores exteriores. Son quienes dan información sobre los acontecimientos de Palacio a los abogados informales o a los falsificadores. Muchos de ellos se conocen, en el plano más personal, o buscan conocerse entre sí construyendo dinámicas de complicidad. Es común ver que algún vigilante es amigo o conocido de algún agente en el espacio exterior cercano a Palacio. Asimismo, esto se gesta no necesariamente por un preconocimiento, sino por una lógica de demanda de redes y de contactos desde la parte exterior del Palacio, pero también como un sistema de maximizar redes y ganancias fruto de los actores de corrupción desde el interior. Los vigilantes reciben ofertas de sobornos para ayudar en ciertos trámites y uno de los modos que utilizan es redirigir estos sobornos hacia los falsificadores y abogados del jirón Azángaro. En otras ocasiones, redirigirán las ofertas de sobornos a alguna secretaria, practicante o asistente de los juzgados que se encuentran dentro de Palacio.

Los vigilantes son entonces un vínculo entre el campo exterior y las dinámicas interiores de corrupción en el Palacio de Justicia. Pero, como todo en este sistema, no pueden funcionar solos, requieren de un entramado mayor que los soporte. Por un lado, se trata de mantener vínculos con los falsificadores y abogados, vínculos que permiten un ingreso extra; por otro lado, con las secretarías, practicantes y asistentes de los juzgados del interior para lubricar sus redes y tener ganancias de los sobornos y otros actos de corrupción que ahí se ponen en práctica. Este campo es el que permite entrar con más profundidad a las lógicas de corrupción al interior de la institución. Pero aún queda por estudiar las lógicas de corrupción que imbrican a los sistemas exteriores con las dinámicas formales de Palacio, estas técnicas de corrupción, resultan de sistemas complejos de interacción y nos dan una pauta importante para rastrear las rutas que siguen estos procesos desde el exterior.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> La estrategia de campo y la mirada metodológica nos permitió estudiar el sistema como una estructura compleja de redes. Para ello era necesario salir del recinto físico, es más, era necesario partir desde el exterior informal, de modo que fueran esas redes las que permitieran estudiar la conformación de las prácticas de corrupción. Esto permite salvar el riesgo metodológico de restringirse a la formalidad normativa y estudiar las formas de corrupción como un simple remanente del sistema. Partir de las dinámicas exteriores nos ha permitido encontrar el campo como un conglomerado abierto de prácticas de transgresión y sustancialmente como sistemas de corrupción.

### 3. TÉCNICAS DE CORRUPCIÓN EN LOS ALREDEDORES DEL PALACIO DE JUSTICIA

El sistema de justicia, en este caso las dinámicas del Palacio de Justicia, están atravesadas por sistemas de corrupción. Estos sistemas están constituidos por conglomerados de actividades de una serie de actores que se repiten constantemente. Estas actividades gestan técnicas muy puntuales de acción con objetivos comunes. Una técnica muestra un modo de corrupción en el escenario práctico, de ahí que podamos hablar de técnicas de corrupción (Mujica 2006). Entonces, estas técnicas resultan parte de las actividades de los sujetos y son, además, las que constituyen en su repetición constante un sistema. Asimismo, en el ejercicio, la puesta en escena de dichas acciones, es en donde las redes de actores y los sistemas de interacción sostenidos en actos de corrupción cobran consistencia práctica.

De manera que lo que nos interesa en esta sección es describir de modo sintético las técnicas de corrupción más importantes, que son alentadas, promovidas y practicadas por los agentes externos a las dinámicas del Palacio de Justicia que hemos visto en los acápites anteriores (sustancialmente por las redes de falsificadores y abogados informales o «al paso»). El asunto es que la descripción de estas prácticas desde el exterior permite una aproximación profunda a lo que sucede en el interior, puesto que muestra un primer eje de conexión de las dinámicas que (como se ha indicado desde el comienzo) no corresponden solamente al campo de lo formal.

Vamos a ver brevemente los mecanismos centrales de corrupción (técnicas) que son puestas en práctica constantemente por los actores externos (falsificadores y abogados) en referencia a las dinámicas del Palacio de Justicia. Se trata primero de dos tipos de actores a los cuales se dirigen estas técnicas: los vigilantes; por un lado, y las secretarías, practicantes, asistentes y personal administrativo; por otro. El objetivo de estas técnicas reside en sobornar a estos actores para «extraviar documentación» (expedientes en la mayor parte de casos), de modo que los casos que se siguen se aletarguen, se bloqueen o se consigan fallos a favor. En otros casos, estas técnicas implican dirigirse a estos actores para que logren aceptar documentación que ha sido falsificada, como si fuera verdadera y válida para los casos que se siguen. Es decir, en muchas ocasiones los documentos falsificados por los tramitadores o falsificadores de la parte exterior del Palacio no son aceptados por las instancias judiciales, sin embargo, pueden, a través de un pago de dinero, ser aceptados e incluidos en los archivos o expedientes judiciales, lo mismo que en los archivos personales de los procesados.

El centro de estas técnicas entonces es el soborno. Los sujetos sobornados son los vigilantes o las secretarías y asistentes. El objetivo del soborno, en el primer caso, es ayudar a «robar» un expediente o hacer que este se «extravíe». En el segundo caso, se trata de hacer que los archivos o documentos se «extravíen», o que se logre hacer pasar documentos falsos como verdaderos. Para esto es necesario que los actores externos cuenten con una red informal de contactos con los vigilantes o secretarías y asistentes, de modo que puedan lograrse estos objetivos. Sin embargo, es importante entender también que se trata de redes que buscan cierta estabilidad, puesto que no se trata de un universo infinito de

posibilidades de acceso a los documentos y el riesgo que implica ofrecer un soborno, que podría eventualmente ser rechazado, es considerablemente alto. El temor, como indican los actores del espacio ilegal-informal exterior (falsificadores y abogados), es que algún vigilante o alguna secretaria o asistente los denuncien o revelen sus intenciones ante las autoridades encargadas del control y vigilancia de los procesos.

No pues, es difícil, no es como que con cualquiera uno puede ir. Ya uno conoce con quién ir, ya sé yo quién recibe, a quién le gusta recibir para agilizar o para que se pierda algo (Raúl, 29 años, trabajador del jirón Azángaro).

Es bastante riesgo, porque si te agarran te friegas. Por eso ya tengo contactos, con los que siempre trabajamos, con ellos hay confianza y ya las cosas están claras. No hay que andar buscando con quién hacer, o que se hagan de rogar, si ya tengo ya. La señora Julia por ejemplo [...] ella es contacto ya sabes, es con ella para hablar de frente y te hace la ayuda, con el documento o para que pase rápido nomás sin fedatario (Federico, 39 años, trabajador del jirón Azángaro).

La idea, entonces, es que los sobornos no se efectúan con cualquier persona. Los vigilantes y las secretarías y asistentes son muchos y diversos. No todos aceptan sobornos con rapidez, o no todos aceptan sobornos de cualquier persona. Hay una suerte de organización y servicios directos con ciertos actores. Esto quiere decir que ciertos falsificadores o ciertos abogados pedirán servicios y ofrecerán sobornos a determinados vigilantes y secretarías o asistentes. La selección de estos actores no tiene una lógica homogénea, pero la mayor parte de veces se debe a una recomendación, a un contacto vía un tercero (amigo o compañero) o a través de la prueba y error (aunque este mecanismo sea poco preferido puesto que implica delatar las redes de corrupción abiertamente).

En este sentido, tenemos que los objetivos (extraviar un documento o archivo, o permitir el ingreso de un documento falso) dependen de lógicas y actores que permanecen en la escena o que al menos tienen cierta estabilidad. No se puede ir con cualquier persona debido al riesgo señalado, sino conformar una suerte de red informal que integre a través de determinados actos los sistemas de corrupción.

En el caso del robo o «extravío» de documentos, archivos o expedientes, el objetivo suele ser demandado por algún cliente que tenga temor de perder un juicio o demanda y ve en esta acción una salida rápida para retrasar o aletargar el proceso. En este sentido quienes ofrecen los sobornos son los abogados. Estos contactan normalmente a un segundo abogado de las cercanías de Palacio de Justicia que genera el contacto con alguno de los actores dentro del Palacio —pues un abogado de renombre o que esté simplemente fuera del circuito inmediato al Palacio no siempre tiene acceso a las redes preconstruidas—, en este caso vigilantes, secretarías, asistentes o personal administrativo que esté cerca al documento que se quiera sustraer. Una vez hecho el contacto el pago es realizado. La mayor parte de las veces se ofrece un adelanto y se termina de pagar contra entrega de la documentación.

En estas lógicas los precios pueden variar considerablemente dependiendo del tipo de documento que se busque o de la cercanía del actor a un cargo de importancia. A un vigilante que puede funcionar como contacto interno o como actor para sustraer la documentación se le pueden pagar entre 100 y 300 soles (si se hace un pago directo al sujeto que sustrae los documentos), pues a pesar de que se trate de un trabajo ilegal y punible no se trata de un riesgo demasiado alto como para subir los precios, pues los espacios ya están dispuestos para hacer estas tareas. Es decir, las redes ya existen y los canales de acción previamente determinados, de modo que el pago se hace en realidad para movilizar a dicha red y no para crearla.

El pago puede variar también dependiendo de la cercanía que se tiene al documento que se sustraerá: un contacto cercano a la documentación solo hará un cobro, pues será este directamente quien se encargue de sustraer la documentación. En el caso de un robo de documentos con una mayor intermediación, las ganancias para el primer contacto disminuyen pues deberá hacer pagos a las personas más cercanas a dicho documento, de modo que la ganancia termina siendo considerablemente menor. En ese caso, muchos de los intermediarios optan por cobrar por el contacto y dejar el cobro final directamente a este contacto, es decir, cobran por dar a conocer a un personaje que está cerca de la información requerida y que además está dispuesto a recibir un soborno («cobran por el dato»).

El asunto entonces indica que en muchos casos el primer pago a un vigilante, por ejemplo, no es necesariamente para que él mismo sustraiga la información o la extravíe, sino más bien para que utilice sus redes internas y consiga a alguien que esté dispuesto a recibir el soborno. Se trabaja con varias capas de contactos, los cuales se maximizan en la medida de lo posible para tener redes articuladas y minimizar el riesgo frente a actores nuevos que podrían delatar los actos corruptos.

Mira, si quieres eso [robo de documentación de un expediente] te va a costar, como 500 puntos [500 soles] porque eso está más difícil. No tengo gente ahí y tengo que hacer un depósito [soborno] con Félix [vigilante], tú lo conoces, para que me haga un rastrillo [selección de actor dispuesto a ser sobornado] de quién puede ser el dato de adentro (Darío, 42 años, abogado).

Del mismo modo, en los casos en que el objetivo es introducir un documento falso dentro de un expediente, o que esta documentación fraguada sea admitida, los actos de corrupción mantienen una lógica similar (lo que abona a la idea de que se trata de un sistema regular). En estos casos, los falsificadores de documentos o los abogados que han contratado un falsificador de documentos deben acudir a las redes preexistentes para lograr que documentos como estos sean introducidos en un expediente. Sucede muchas veces que los documentos falsos son detectados por las personas encargadas de aceptarlos y sellarlos, y demandan un soborno para que puedan «pasar». En otras ocasiones, las propias personas que están interesadas en que el documento entre en el expediente deben buscar los canales para que dicho documento sea aceptado, para ello deben sobornar a algún vigilante que indique cuál es la secretaria o asistente que se puede sobornar para que selle el documento y sea admitido en los legajos. Se trata de sobornos que, en la misma

lógica anterior, pueden variar entre los 100 y 300 soles si se hace un pago directo, o hasta 600 si se trata de pago intermediarios también.

Para que te acepten el documento renovado [falsificado] tampoco es tan fácil. Tú puedes ir por tu cuenta si quieres, pero ahí te pueden detener y te pueden decir que no es original, no por la calidad del trabajo, sino porque ya saben reconocer o se hacen los vivos. A veces te pueden pedir una propina para dejarlo pasar pero si no otras veces te pueden acusar de frente. Para eso mejor no hacer peligrar tu juicio, mejor ya vas preparado para que te sellen (Renato, 30 años, trabajador del jirón Azángaro).

En este sentido, los documentos fraguados o falsificados, más allá de la calidad de la falsificación, requieren de un soporte para ser admitidos. Se corre el riesgo de ser detectados o acusados formalmente si es que no se tiene previamente un contacto interno que pueda aceptar los documentos. Dichos contactos implican también un precio determinado para este intercambio. Para acudir a entregar los documentos falsos como si fueran verdaderos no se puede apelar a una coincidencia arbitraria, en la que la secretaria, el asistente o trabajador de mesa de partes esté dispuesto a aceptar un soborno o demande una coima para aceptar dicho documento, puesto que, como ya hemos dicho, se trata de un riesgo demasiado grande, tanto para la persona que entrega el documento como para la red de falsificadores que está tras de este. Es por eso que se debe pagar a un contacto preestablecido o a un informante que pueda conseguir un contacto determinado y aceptar el documento y aceptar el soborno. En estos casos, los sobornos para ingresar documentación falsa con conciencia de ello marchan entre los 50 y los 150 nuevos soles, y en casos de mayor importancia o relevancia puede llegar a costar sumas que superan los 1.000 nuevos soles. Los sobornos dependerán de la cantidad de documentación, la calidad de la falsificación y la importancia o avance del juicio.

En suma, en este primer campo, las técnicas de corrupción resultan complejos sistemas de integración de prácticas. Asimismo, esta integración y coordinación de prácticas delictivas, complicidades y técnicas de corrupción gestan una lógica de intercambio sostenida en redes informales que se imbrican constantemente. La reactivación rutinaria de dichos canales —las redes informales— se gesta justamente en la puesta en práctica de los actos que permiten la corrupción. Este intercambio no resulta casual, no se da entre sujetos que se encuentran por casualidad, el sistema no es consecuencia de una yuxtaposición arbitraria de prácticas, sino más bien de una conjunción sistemática y claramente consciente de estas.

Estas técnicas de corrupción alentadas o practicadas por los agentes externos gestan también una suerte de «profesionalización» del sistema, cada actor tiene funciones y «responsabilidades», de modo que también estas tienen diferentes remuneraciones (dependiendo también de la complejidad de la tarea dispuesta y de la cantidad de intermediarios que se deben utilizar para llevarla a cabo). Esto no quiere decir que estas técnicas de corrupción sean exclusivas de los actores del campo exterior del Palacio, pero sí es importante señalar que son actividades cotidianas y regulares.

El asunto es que para lograr estos objetivos, para que estas prácticas complejas y sistemáticamente efectuadas tengan consistencia y puedan llevarse a cabo; y, del mismo modo, para que otras prácticas de corrupción sean posibles es necesario que el sistema funcione de un modo más amplio que desde las redes exteriores informales-ilegales. Esto quiere decir que estas redes son parte importante del sistema, que además están integradas a él de manera consistente; asimismo, indica que es un canal de acceso, pero también muestra que no se trata de la única parte. Hay un campo fundamental de actores sin los cuales el sistema legal no marcharía tal y como está estructurado, y las lógicas informales y los sistemas de corrupción no podrían funcionar. Se trata del campo de acción de los abogados, que integran lógicas formales e informales dentro y fuera del Palacio de Justicia.

#### 4. REDES DE CONTACTOS DE LOS ABOGADOS EN LOS SISTEMAS INFORMALES

El campo de acción de los abogados, formales e informales, los que ofrecen sus servicios «al paso» y aquellos que tienen cierto renombre se construye a través de la formación de redes sociales. Estas se construyen en diversos espacios: las familias, las universidades, a través de los amigos. Y es justamente el camino de formación de esas redes la que gesta un campo de poder simbólico, un tipo de «capital» particular dentro del sistema formal. Esto se puede ver incluso en las formas de corrupción con las que los abogados informales o «al paso» del exterior del Palacio de Justicia intentan penetrar el sistema formal. Es decir, las técnicas de corrupción constituyen un canal de análisis para deconstruir las redes de contactos que los abogados tejen.

¿Qué tipo de redes de corrupción integran los abogados? En el campo exterior de Palacio de Justicia, los abogados informales y aquellos que hacen labores «al paso» ejercen diferentes tipos de prácticas para integrarse al campo formal del Palacio de Justicia. Las estrategias que requieren para integrarse a esas dinámicas dependen en gran medida de aquellas redes que han tejido en otro tiempo, sustancialmente en el período universitario, con actores que conocen o que trabajan en el propio Poder Judicial. Es el período universitario el que se recuerda con más efervescencia y el que determina en gran medida los contactos que pueden tener y, por ende, las vías que se pueden seguir para introducirse con mecanismos de corrupción en el sistema. Como hemos dicho, los sistemas de corrupción y las propias redes de corrupción no se sostienen en un simple intercambio de dinero, sino que esto debe soportarse en una relación previamente constituida que garantice en cierta medida que la transacción (soborno, coima, cupo, etcétera) será directa, clara y «sin interferencias del campo legal».

Es entonces el espacio de la universidad el punto de encuentro central en este campo. Sin embargo, este resulta un escenario en el que las relaciones se construyen o reacomodan, pero es solamente eso, un escenario. Depende de ciertos modos de interacción entre los actores. De manera que en el campo universitario se logran reafirmar las relaciones familiares (primos, hermanos, padres e hijos, etcétera) o ciertas relaciones amicales, o también ciertas complicidades. Muchos de los falsificadores que estudiaron algún tiempo Derecho en alguna universidad local manifiestan tener relaciones de amistad o familiares

con algunos funcionarios del Palacio de Justicia. Lo mismo sucede con la mayor parte de los abogados que trabajan alrededor de Palacio de Justicia, esos indican que trabajan ahí justamente porque tienen algún amigo, familiar, pariente o cómplice, que conocían de antemano. Como hemos señalado, se trata la mayor parte de veces de familiares o de amigos que se conocieron en la vida universitaria.

De la universidad, son amigos de juega, de jarana, de estudios. [Mantengo relaciones] con varios que son pues contactos. Cuando uno necesita un favorcito a ellos se les solicita, [...] claro, también hay que darles su parte [del dinero de los actos de corrupción]. Un porcentaje para que todos tengan su ganancia, eso es básico, porque hay que mantener las amistades (Francisco, 42 años, abogado).

Aquí llegué justo porque mi hermano está trabajando adentro, y me dijo para que yo tomara los casos que él me pasa. Él sabe cómo es adentro y me dice qué es lo que tengo que hacer. Ya uno de ahí ejerce desde ahí [...] por él vine y alquilamos la oficina que conoces [ubicada a dos cuadras del Palacio de Justicia] y con sus amigos también estamos acá, [...] se conocen desde la universidad (Rafael, 34 años, abogado).

En esta lógica, las redes de los abogados que ocupan las oficinas y los edificios aledaños al Palacio de Justicia movilizan un patrón de asentamiento constituido por un conocimiento previo de los actores que se ubican dentro del propio Palacio. La idea, entonces, no es que estos abogados informales o «al paso» lleguen arbitrariamente buscando suerte en este terreno, sino que muchos de ellos, sobre todo los que tienen una presencia más solidificada, han llegado a estos espacios justamente porque ya contaban con un primer contacto o eran parte de una red familiar, de amistades o de complicidades respecto a algún actor del Palacio de Justicia. Estas primeras redes les permiten a los actores disponer de un pivote de contactos, que le permitirán a su vez generar otros contactos para ampliar la red. En este sentido hay que entender que las redes que se forman en estos campos (tanto en el exterior informal como en el interior) no tienen un centro articulador estable: no se trata de mafias organizadas con una estructura monocéfala, ni de estructuras de una jerarquía estable (no se trata de crimen organizado), sino más bien redes compuestas por la integración de segmentos a través de prácticas rutinarias, los que constituyen un sistema en ejercicio. Es decir, no hay conciencia de pertenencia a un grupo (ni comunidad imaginada), sino complicidades sistemáticas y sostenidas en el ejercicio de la corrupción que renueva y solidifica las interacciones de segmentos.

Entonces, las redes de corrupción que articulan estos abogados del campo exterior se sostienen —están demarcadas— por este conocimiento previo y por la existencia de vínculos con otros abogados del Poder Judicial. La utilización de ambos en el juego político local resulta clara: a los abogados informales del campo exterior les sirven los contactos internos pues son los que les permiten la información, la manipulación de fallos, las redes de sobornos para cumplir sus objetivos o los de sus clientes; y a la inversa, a los trabajadores del Palacio les sirven estos vínculos pues obtienen ganancias económicas (a través de los sobornos y cupos) pero también gestan la posibilidad de tener una red de contactos

informales que puedan interferir en otros casos sin verse involucrados directamente (es decir, utilizar la red exterior de corrupción para solicitar movilización de información con redes a las que no tienen contacto desde adentro, pero sus redes exteriores sí).

Para dejar las cosas claras. A mí me conviene que esté allá [un primo que trabaja en el Palacio] y por eso me vine a trabajar a esta oficina. Me conviene porque con él puedo confiar y hacer negocios de frente. Pero a él también le conviene porque yo le ayudo en cosas que él no puede hacer desde adentro porque es mucho peligro que lo chapen [...] [por ejemplo] pedirle a un asistente del juzgado que pierda un expediente, él no lo puede hacer, porque le pueden coger. Pero me dice a mí, él ya saca su negocio y me da mi parte y ahí hacemos trato. [...] yo voy y le digo al asistente o me busco a alguien que lo conozca para tantear y si atraca hay negocio y yo me llevo mi parte y [el primo] no se mete en problemas (Ricardo, 38 años, abogado).

De manera que el modo en que se construyen estas redes está dispuesto por la repetición sistemática de las acciones de corrupción, que funcionan no como un quiebre del sistema, sino más bien como la argamasa que sedimenta las relaciones y los vínculos entre los actores. En este campo, los abogados del campo exterior al Palacio performan utilizando las redes preexistentes y las solidifican utilizándolas cada vez que pueden, no solamente por el beneficio económico que esto implica, sino porque si la red no se lubrica esta deja de funcionar, si es que no se está al tanto de las acciones, movimientos y transformaciones de los vínculos de poder, las posiciones y cargos dentro del Palacio de Justicia será muy difícil mantener un sistema y una red de acceso.

¿Cuál es el mecanismo a través del cual las redes son reactivadas cada vez? Pues las técnicas de corrupción, que vinculan de diversas maneras a los actores en el sistema. La corrupción obliga a movilizar los contactos conocidos de antemano, asimismo, obliga a regenerar las amistades o complicidades en este terreno, gesta contratos tácitos de confianza y de secreto de las acciones. Asimismo, permite discriminar a los actores que no están involucrados en las redes de corrupción y estar al tanto de quienes sí lo están, pues funcionan como espacios tangenciales de la red.

¿Qué mecanismos de corrupción se ponen en práctica en estas redes? Las formas son diversas, pero se concentran en el tráfico de documentación y en el tráfico de influencias. De modo que las técnicas de corrupción adquieren cierta función dentro del sistema y no son solamente remanentes de la estructura. En este sentido, el conglomerado político del Palacio de Justicia debe entender en su exterioridad no las fronteras de su propia constitución, sino más bien una continuidad de su estructura. Y del mismo modo, en los actos de corrupción que se practican en su interior, es posible leer un campo que constituye no su ruptura sino más bien un componente de su funcionamiento práctico.

De este modo, las redes que los abogados del campo exterior del Palacio tejen no se deben a simples intercambios monetarios, sino a la consolidación de redes y elementos de poder. La relación que estos tejen con el campo interior del propio Palacio no resulta ser



una coincidencia, sino una necesidad en sus funciones y para el desarrollo de sus actividades ilegales. Es paradójico también que, para estos actores, las actividades ilegales requieran de un contacto directo con la legalidad para hacerlas funcionar. La corrupción, por ahora, ha sido vista desde el margen externo del Palacio; sin embargo, queda claro que este no funciona sino junto al marco interno de las acciones y a la legalidad. De tal manera, es imposible pensar un lado sin el otro. Pero no hay que entender que la corrupción nace de fuera del sistema, sino que es un ejercicio constante que desde *adentro* y desde *afuera* parecen ser un *continuum* de prácticas que lubrican las relaciones de poder y que muestran las articulaciones y vínculos entre los sujetos.

Estas redes no funcionan como un todo complejo, sino más bien como fragmentos que se unen y separan de acuerdo con las coyunturas. Se trata de fragmentos móviles, que se fusionan y fisian de acuerdo con los intereses de los actores o de quienes disponen del objetivo que moviliza la estructura. Por lo tanto, no tienen la forma de una mafia, puesto que no están soportadas sobre codificaciones estables sedimentadas jerárquicamente y que implican la pertenencia a un grupo de referencia. En efecto, la mafia es un modo de organización que implica ciertos códigos comunes y el respeto a estos (algunos se refieren a estos como códigos de honor); las mafias requieren además de la verticalidad de una estructura de mando que determine las acciones, los modos de movilización en el escalafón y la pertenencia práctica o simbólica a una familia. Este elemento es importante, pues más allá de la figura consanguínea imaginada, la mafia implica conciencia-de-serparte, implica la identificación con el grupo. En cambio, en las redes de corrupción que se tejen en el país, en este caso en el Palacio de Justicia, es difícil encontrar una codificación común, o un orden jerárquico o la identificación con un grupo de pertenencia (no son una comunidad).

Estas redes tampoco tienen la forma de un cártel, que es una organización criminal que funciona de manera análoga a una empresa. Es decir, se sostienen en la disposición de una estructura del mercado, un negocio, oferta y demanda, etcétera. El cártel tiene la forma de un directorio de empresa, con accionistas, miembros del directorio, asesores, economistas, contadores, banqueros, abogados: es una empresa, solo que dedicada al crimen. Justamente por ello requiere de niveles de organización complejos, planificación, estrategias de acción, inversión y toma de decisión conjunta (implica la reunión). Las redes de corrupción del Palacio de Justicia tampoco funcionan bajo esta lógica, pues no tienen un nivel de planificación central, no operan en una mediación planificada de toda la estructura y no hay «reunión» para la toma de decisiones. Se trata de redes menos organizadas, menos estructuradas y sin planificación conjunta.

Por otro lado, si bien existen clientelas, tampoco son la estructura más importante al interior del Palacio (y probablemente no es la forma más común en las estructuras del Estado). Las clientelas implican una relación asimétrica entre un patrón y un cliente que se mantienen en el tiempo. Es esta manutención de la relación la que permite justamente la asimetría y la forma de dominación que engancha al cliente. Estas lógicas son posibles en espacios en donde los actores permanecen en el mismo escenario y donde hay cierta estabilidad del sistema. En el Palacio de Justicia, los cambios de personal son

ciertamente constantes, las ofertas de actos de corrupción vienen de diversos frentes y, al no existir una relación de jerarquías que se correlacione efectivamente con las capacidades de ejercicio del poder dentro de la institución, las posibilidades de mantener una relación estable con un cliente son escasas. Lo que existe son flujos constantes de ofertas y demandas que provienen de diferentes campos y que apelan al mejor postor. Al mismo tiempo se trata de jerarquías que cambian con rapidez. En un contexto como este, las formas de corrupción y las redes que las ponen en práctica están movilizándose con gran versatilidad y buscando contactos para poder operar, no se trata de un patrón que posee todas las redes, puesto que estas son móviles, y quien es hoy el patrón puede ser después subordinado; del mismo modo, quien es cliente de uno, puede serlo fácilmente de otro, dependiendo de sus requerimientos y posibilidades.

En el Palacio de Justicia se trata entonces de un sistema de organización de segmentos sin una cabeza estable (acéfala) y sin una organización vertical. No hay sentido de pertenencia, ni comunidad de respaldo. No hay estabilidad en la estructura de redes, la salida de un sujeto de un cargo puede modificar toda la estructura, lo mismo el ingreso de un nuevo miembro, el rechazo de uno a participar de los actos de corrupción, etcétera. Sin embargo, que estas redes no sean estables y funcionen como segmentos que se acomodan entre sí de acuerdo con las coyunturas no quiere decir que funcionen abiertamente o que cualquiera puede contactarse con cualquiera. Se requiere de la existencia de canales latentes para ejercer actos de corrupción. Por lo tanto, la construcción de estas redes, contactos, complicidades y alianzas resultan ser uno de los elementos fundamentales de los actores en el terreno social, pues se trata del «capital» sobre el cual articularán sus movimientos futuros. En el Palacio de Justicia no se ofrece una coima a cualquiera, se necesita un cierto nivel de conocimiento del otro para poder iniciar dicha negociación.

Esto quiere decir que en ciertas ocasiones hay una suerte de organización para delinquir, organización que puede funcionar para elaborar documentos falsos, para emitir fallos, para traficar documentos, etcétera. Sin embargo, se trata de objetivos concretos y no objetivos de organizaciones que funcionen establemente bajo esa lógica. En algunos casos, los mismos actores se reunifican para volver a realizar un mismo acto de corrupción, pero no quiere decir que lo hagan todo el tiempo. La movilidad del personal, de los jueces, asistentes, secretarías y demás, aunque no sean despedidos sino solo movilizados dentro de la institución resulta un elemento fundamental para comprender esta estructura; donde no solamente es muy difícil mantenerse en el mismo puesto, sino también ejercer siempre los mismos actos de corrupción.

Pensar la corrupción como una sustancia que pervierte a los sujetos desde su interior, puede resultar radical en este contexto. Decir que un individuo es corrupto *per se*, o que siempre comete actos de corrupción puede también resultar exagerado (lo que no quiere decir que sean inexistentes). La idea es que en el seno del sistema de justicia la corrupción resulta una herramienta fundamental, un instrumento que puede ser utilizado con diversos fines y que se mantiene latente.

Las redes de corrupción en el Palacio de Justicia no operan con la lógica de una mafia, ni de un cártel ni de clientelas estables, sino más bien a través de la reunificación de segmentos que operan fusionándose y fisionándose de acuerdo con los objetivos y coyunturas.

## 6. LA CORRUPCIÓN COMO FORMA DE ACCESO A LA BUROCRACIA JUDICIAL

La corrupción no es una ruptura de las relaciones de poder, sino una manera de ejercer el poder. La corrupción no se limita al campo de lo formal, sino que teje relaciones entre lo formal y lo informal, lo legal y lo ilegal. «Justamente», la corrupción es un sistema de prácticas que transgreden lo formal desde adentro de su propia estructura, utilizando sus propias herramientas, sus propios bienes y sus propios funcionarios. En este sentido, lo que hemos hecho es un acercamiento desde afuera hacia adentro, desde lo más ilegal-exterior del sistema. El asunto, sin embargo, no ha residido en mostrar las fallas de la estructura, ni los orígenes exteriores de la corrupción, sino, más bien, en mostrar los elementos de la corrupción que se conectan con las dinámicas exteriores prácticas del Palacio de Justicia, esto porque es importante entender que no se trata de un fenómeno que se circunscribe a la burocracia (a los servidores y funcionarios públicos), sino que se trata de una práctica que se extiende de manera amplia y compleja por una gran parte del entramado social (y del que son partícipes los ciudadanos).

La corrupción, como hemos visto en los ejemplos, no funciona tampoco al margen de las relaciones sociales de las personas, sino que requiere de estas. Las relaciones sociales, las amistades, las relaciones familiares, las complicidades son un campo de acción sobre el cual la corrupción se moviliza, y no un remanente marginal de estas. La corrupción no funciona escondiéndose de estas relaciones, sino que depende de las redes que se tejen. Esto no quiere decir que no existan formas de corrupción que funcionen fuera del sistema de redes, que sucedan como un acontecer eventual en las lógicas de acción política. Lo que sí quiere decir es que la corrupción se integra en las prácticas sociales de la vida de las personas y gran parte de ella, depende de unas redes sociales. Esto es fundamental, pues no se trata solamente de una práctica coyuntural, que obedece a pulsiones internas, a ambiciones momentáneas, a respuestas patológicas (como algunas aseguran), sino que también se trata de un fenómeno social de integración de redes.

En las lógicas clásicas de investigación sobre la política, esta ha sido vista sustancialmente en su forma normativa institucional, en las leyes que sedimentan la formalidad. A través de la revisión de las prácticas de corrupción y las redes informales e ilegales que funcionan al exterior inmediato del Palacio de Justicia, mostramos que es necesario estudiar las dinámicas políticas en conjunto, y que la vida de las personas no está fuera del funcionamiento práctico de la política, sino que se integra de manera directa, a través del uso de las instituciones, de la demanda de servicios y de derechos, de la búsqueda de la justicia; pero también en su campo radical, en el ejercicio constante de las prácticas de corrupción, en formas de transgresión que rearticulan y reordenan el funcionamiento de las estructuras formales. La formalidad interior del Palacio se ve reinventada por las

reglas de lo exterior informal, por un sistema de redes que no lo acorrala, sino más bien lo atraviesa y lo penetra de modo transversal. Esto que funciona al exterior del sistema es una muestra de aquello que funciona en el interior del propio Palacio.

Entonces, la corrupción se convierte en un modo de acceso a la burocracia judicial. Por un lado, porque muestra las maneras en que se articulan las estructuras de poder dentro del sistema formal del Palacio de Justicia. Por otro lado, porque permiten un acceso metodológico profundo, puesto que el exterior ilegal nos ha permitido detectar con precisión una serie de redes que funcionan al interior y que es preciso seguir. En la misma línea de análisis, esas redes interiores permiten comprender el funcionamiento de otras redes que no son visibles desde el exterior informal.

En otras palabras, los sistemas de corrupción que hemos podido entrever desde las lógicas exteriores requieren actores desde adentro. En ese campo, los abogados que se desempeñan como funcionarios públicos son los actores centrales, pero no los únicos. Es necesario comprender cuál es la dinámica de conformación de la estructura de relaciones de los funcionarios del Palacio de Justicia para luego ver con más detenimiento las redes de actores que se integran a estos (secretarías, asistentes, practicantes, etcétera). Se trata de un «mundo» complejo que no empieza en las salas del Palacio de Justicia, sino mucho antes, incluso en la vida familiar y universitaria de estas personas: en el campo exterior del propio Palacio, en las formas delictivas que se ponen en práctica en la ciudad.

Pero hemos aprendido a ver estas redes. No son redes que se inventan a cada momento, sino sistemas y actores<sup>4</sup> que buscan mantener cierta estabilidad dentro del aparato formal. Son canales que se mantienen en el tiempo y que pueden modificarse en sus extremos o marcos tangentes, integrar a nuevos actores (con mucha cautela), pero no se modifican totalmente en su sistema de acción, pues eso implicaría una transformación radical de la estructura y la obligación de rearmar la relación de contactos con los que se cuenta. Es decir, se estructuran en la continuidad de las prácticas de corrupción por parte de actores estables: algunos de estos actores se reemplazan, se cambian o renuncian, pero nunca todos al mismo tiempo. La modificación de un actor no modifica el sistema, sino que obliga a buscar un nuevo engranaje con cautela. La dinámica no se sostiene en la selección al azar y constante de nuevos contactos e intermediarios, sino en el intento de mantener cierta estabilidad con los que se tienen para maximizar sus funciones, sus posibilidades de acción y las complicidades tejidas. Esto último es lo que «garantiza la seguridad» de las relaciones de corrupción, pues protegen la construcción de redes que se transforman, pero que mantienen en sus conductos interiores cierta recurrencia.

¿Cómo se construyen las relaciones entre los abogados del margen exterior y los funcionarios públicos del Palacio de Justicia? Es necesario continuar la investigación penetrando el sistema. Estudiar los pivotes que comunican los intereses de ciertos actores, y las demandas de actos de corrupción y las dinámicas internas del propio Palacio de Justicia.

<sup>4</sup> En la líneas de argumentación de Crozier y Friedberg en *El actor y el sistema*. Es decir, que el sistema se constituye por la práctica recurrente y constante de ciertas actividades y de ciertos actores.

Falsificadores, abogados informales, tramitadores dan paso al estudio de campos de intermediación entre los actos de corrupción directa y la burocracia del Estado. Las secretarías, los asistentes y los practicantes son un encadenamiento de actores que funcionan como pivotes de las redes de corrupción, así como otros funcionarios, jueces y vocales.<sup>5</sup> En el Palacio de Justicia, la corrupción resulta una herramienta útil para algunos actores, una herramienta que utilizan incluso para que el sistema funcione. Paradójicamente, la corrupción no siempre pretende tergiversar un juicio justo, sino que a veces es un mecanismo para obtener justicia.

## BIBLIOGRAFÍA

ABED, George y Sanjeev GUPTA

2002 *Governance, Corruption and Economic Performance*. Washington: International Monetary Fund.

ALVARADO, Javier

1997 *Poder, economía, clientelismo*. Madrid: Marcial Pons.

BALANDIER, Georges

1998 *El desorden*. Barcelona: Gedisa.

1999 *El poder en escenas. De la representación del poder al poder de la representación*. Barcelona: Paidós.

BAUDRILLARD, Jean

2000 *La transparencia del mal. Ensayo sobre los fenómenos extremos*. Barcelona: Anagrama.

BAUMAN, Zygmunt

2002 *La sociedad sitiada*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

BEZERRA, Marcos Otavio

1994 *Bases sociais da practica da corrupcao no Brasil*. Brasilia: Universidad de Brasilia. Departamento de Antropología.

BOURDIEU, Pierre

1990 *El sentido práctico*. Madrid: Taurus.

1997 *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.

CAMPODÓNICO, Humberto; Manuel CASTILLO y Andrés QUISPE

1993 *De poder a poder. Grupos de poder, gremios empresariales y política económica*. Lima: DESCO.

CASAMIGLIA, Albert

2000 *Cuestiones de lealtad; límites del liberalismo: corrupción, nacionalismo y multiculturalismo*. Barcelona: Paidós.

---

<sup>5</sup> Estos temas se trabajan con profundidad en los capítulos 4, 5 y 6 de Mujica (2008).

CHARAP, Joshua

1999 *Institutionalized Corruption and The Kleptocratic State*. Washington: International Monetary Fund.

CLASTRES, Pierre

1981 *Investigaciones en antropología política*. Madrid: Gedisa.

1995 *La sociedad contra el Estado*. Madrid: Paidós.

CROZIER, Michel

1977 *L'acteur et le système*. París: Seuil.

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS

1998 *Perú y Chile: Poder Judicial y Derechos Humanos*. Lima: Comisión Andina de Juristas.

COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

2004 *La CERIAJUS: preguntas y respuestas*. Lima: Poder Judicial.

CORREAS, Óscar

1991 *Sociología jurídica en América Latina*. Oñati: The Oñati International Institute for the Sociology of Law.

DARGENT BOCANEGRA, Eduardo

2005 *Justicia es igualdad: idiosincrasia judicial y reforma de la justicia*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

ESCALANTE, Fernando

1995 «Clientelismo y ciudadanía en México». *Análisis Político*, n.º 26, septiembre-diciembre, pp. 31-39. Bogotá.

EVANS-PRITCHARD, E. E.

1997 *Los Nuer*. Barcelona: Anagrama.

FOUCAULT, Michel

1996 *El sujeto y el poder*. Bogotá: Carpe Diem.

2000a *Defender la sociedad*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

2000b *Estrategias de poder*. Madrid: Paidós.

GEERTZ, Clifford

1994 *Conocimiento local. Ensayo sobre la interpretación de las culturas*. Barcelona: Paidós.

GELLNER, Ernest (ed.).

1977 *Patronos y clientes*. Barcelona: Jucar.

GLUCKMAN, Max

1978 *Política, derecho y ritual en la sociedad tribal*. Madrid: Akal.

GIDDENS, Anthony

1984 *La constitución de la sociedad*. Buenos Aires: Amorrortu.

GROMPONE, Romeo

2006 *La escisión inevitable*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

HIBOU, Béatrice y Mohamed TOZY

2000 «Une lecture d'anthropologie politique de la corruption au Maroc». *Revue Tiers Monde*, n.º 161, enero-marzo, t. XLI, pp. 23-47. París.

KLITGAARD, Robert

1990 *Controlando la corrupción*. La Paz: Quipus.

LÓPEZ MAGUIÑA, Santiago (ed.).

2001 *Discursos, poderes, pulsiones*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.

MÉDARD, Jean-François

2000 «Clientélisme politique et corruption». *Revue Tiers Monde*, n.º 161, enero-marzo, t. XLI, pp. 75-87. París.

MUJICA, Jaris

2004 «Palabras corruptas. El lenguaje de la corrupción o la corrupción como lenguaje». *Anthropía*, n.º 3, pp. 35-39. Lima.

2005a «Autoridades subversivas, ciudadanos transgresores. Sobre la corrupción en el Perú». *Coyuntura. Análisis económico y social de actualidad*, año 1, n.º 2, pp. 18-20. Lima.

2005b «Estrategias de corrupción. Poder y autoridad en espacios locales». En Óscar Ugarteche. *Vicios públicos. Poder y corrupción*. Lima y México D.F.: Fondo de Cultura Económica y SUR Casa de Estudios del Socialismo, pp. 98-120.

2005c «Parlamento, ley y ciudadanía. Reflexiones sobre la transgresión.» En *Utopías públicas, virtudes privadas*. Lima: Fondo Editorial del Congreso, pp. 101-118.

2006 «Pensar lo oscuro. El poder y la antinomia». En Jaris Mujica (ed.). *Después de Michel Foucault. El poder, el saber, el cuerpo*. Lima: SUR Casa de Estudios del Socialismo y Círculo de Estudios e Investigación Política, pp. 100-110.

2008 «Micropolíticas de la corrupción. Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia». Tesis de Maestría en Ciencia Política. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

PORTOCARRERO, Gonzalo

2004 *Rostro criollos del mal. Cultura y transgresión en la sociedad peruana*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

ROSE ACKERMAN, Susan

2001 *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.

TANAKA, Martín

1998 *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

TANZI, Vito

1997 *Corruption, Public Investment and Growth*. Washington: International Monetary Fund.

1998 *Corruptions Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*. Washington: International Monetary Fund.

TRAZEGNIES GRANDA, Fernando de

1994 *El sistema judicial peruano*. Lima: Poder Judicial.

TRIPP, Aili Mari

2001 *Non-Formal Institutions, Informal Economies, and Politics of Inclusion*. Helsinki: Expert Group on Development Issues, World Institute for Development Economics Research United Nations University.

VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo

2003 *Manual del sistema peruano de justicia*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

ZEGARRA, Luis Felipe

2002 *Economía de la corrupción: hacia una comprensión de las causas de la corrupción y las estrategias para combatirla*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.





# ¿Ver para creer? Efectos de la propaganda televisiva en el voto: elecciones presidenciales 2006

ENRIQUE PATRIAU

## INTRODUCCIÓN

Una plástica estrella de cinco puntas deslizándose al ritmo de un contagioso reagetton. Un ex militar, de mirada grave, reclamándose nacionalista y como la opción de futuro frente a un pasado de caos y violencia. Una mujer ofreciendo sus «manos firmes» a cambio de que la elijan la primera presidenta en la historia del Perú. Estas imágenes se transmitieron constantemente por televisión en forma de lo que llamamos *spots* o propaganda televisiva, durante la última campaña presidencial peruana.

No es un secreto. En las campañas electorales modernas, la televisión desempeña un rol activo y principal. Los partidos y/o alianzas que compitieron en las elecciones del 9 de abril de 2006 invirtieron alrededor de 12 millones de nuevos soles en propaganda, suma acumulada entre prensa, radio y televisión. A esta última se destinaron S/. 10.467.393.<sup>1</sup>

Por ejemplo, Unidad Nacional gastó en anuncios televisivos S/. 1.692.608 (equivalentes al 16,17%), seguido por el APRA con S/. 1.327.866 (12,69%), Unión por el Perú con S/. 913.835 (8,73%) y Alianza por el Futuro con S/. 488.936 (4,67%). En la segunda vuelta, la inversión total en propaganda llegó a S/. 1.641.367, de los cuales S/. 1.441.652 se destinaron a la televisión. El APRA pagó S/. 732.607 (50,82%) y; Unión por e Perú, S/. 709.045 (49,18%).

Las cifras evidencian que la televisión es, por millones de distancia, la gran receptora del dinero que los partidos políticos desembolsan en su deseo por captar el mayor número

---

<sup>1</sup> Información tomada del boletín *Datos Electorales*, n.º 16, elaborado por la Asociación Civil Transparencia. Los costos corresponden a las tarifas consignadas en el portal de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Se puede consultar el boletín completo en: <[http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos\\_electorales\\_16.pdf](http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos_electorales_16.pdf)>.

de votos, mientras que los presupuestos que se orientan a los demás medios de comunicación resultan marcadamente inferiores.

Los partidos o candidatos, al invertir fuertes sumas de dinero en anuncios por televisión, buscan al menos dos cosas: *a*) difundir de manera amplia sus mensajes y propuestas; *b*) como consecuencia de lo anterior, incrementar su capacidad de persuasión frente al electorado, de tal manera que ello se refleje en un mayor caudal de votos.

Respecto a lo primero, la televisión ofrece posibilidades de difusión que ningún otro medio de comunicación de la actualidad ofrece. No solamente por la conjunción de imagen y audio (aunque ya equiparada en ese sentido por internet) sino porque, para millones de personas, es la ventana al mundo. Y lo que en ella no aparece, pues sencillamente no existe (Muñoz-Alonso 1999: 18). Sobre lo segundo, las cosas no resultan tan obvias. Una gran difusión —imaginemos el anuncio de cualquier candidato presidencial en el entre-tiempo de un partido de fútbol importante, o como parte de la pauta publicitaria de un programa estelar de enorme audiencia— no tiene por qué traducirse, necesariamente, en un aumento de la intención de voto. A lo largo del presente artículo, se pretende demostrar la validez de esta hipótesis.

Para tal fin, hemos trabajado sobre la base de la última campaña presidencial peruana. Siendo la televisión el principal vehículo de propaganda, en donde los políticos depositan sus esperanzas de captación de votos a cambio de un desembolso monetario (al menos en aquellos países en donde se permite la compra de espacios), creemos pertinente analizar si estas expectativas se justifican o no. Entendiendo que la meta principal de la televisión consiste en alentar cambios masivos de opinión a través de la persuasión (Johnson-Cartee y Copeland 2004: 137-138), deseamos reflexionar sobre la mentada eficiencia de aquella como herramienta propagandística.

Nuestra hipótesis es la siguiente: no existe una relación directa entre el impacto de la propaganda televisiva y el voto, a pesar de que partidos y candidatos diseñan sus estrategias de comunicación electoral privilegiando la televisión como herramienta de persuasión.

¿Qué entendemos como impacto de propaganda? Una campaña electoral comprende dos aspectos básicos: uno de proselitismo político a la usanza tradicional —mítines, caminatas— y otro relacionado con los medios de comunicación. En el primero se manifiesta un contacto más próximo y directo entre candidatos y electores, aunque el impacto es más reducido. En el segundo, la emisión de los mensajes políticos empleando los medios de comunicación permite la recepción de miles o millones de electores, por lo cual la comunicación es impersonal, pero su impacto mayor (Tuesta 2005: 119). Así, el impacto propagandístico puede definirse como la recepción que acusan los electores de la propaganda de un determinado partido político o candidato. En tanto la televisión alcanza a millones de espectadores, esta recepción aumenta considerablemente.

Dicho esto, proponemos un camino de dos etapas para establecer si la hipótesis se comprueba o no. Primero vamos a determinar el volumen de la propaganda televisiva de los

partidos y/o alianzas que contendieron en las elecciones presidenciales del 2006. Dado el elevado número de participantes —veinte— incluimos solamente a aquellos que consiguieron superar la denominada barrera electoral definida por ley.

Cuadro 1  
Resultados del 9 de abril (votos válidos)

Agrupación política	Porcentaje
Unión por el Perú (UPP)	30,61
APRA	24,32
Unidad Nacional (UN)	23,81
Alianza por el Futuro (AF)	7,43
Frente de Centro (FC)	5,75
Restauración Nacional (RN)	4,37

Fuente: ONPE<sup>2</sup>

La segunda etapa supone la utilización de herramientas de medición de audiencias. Así como el éxito de los programas de televisión se define de acuerdo con el *rating* (medición estimada de la proporción de televidentes que, en un período dado, sintonizan un canal), la publicidad y la propaganda también son pasibles de ser sometidas al mismo sistema de evaluación.

Considerando las pautas de propaganda de los tres partidos y alianzas que alcanzaron más votos —APRA (primera y segunda vuelta), Unión por el Perú (primera y segunda vuelta) y Unidad Nacional— y con la ayuda de una empresa especializada<sup>3</sup> hemos hallado:

- *Gross Rating Points* (GRPS): suma del *rating* conseguido por los anuncios de cada partido. Se trata de un indicador clave para medir la presión de cualquier campaña sobre el público objetivo.<sup>4</sup>
- Alcances: porcentaje de personas que vieron el *spot* de un partido al menos una vez. Con este indicador se puede determinar la cobertura que tuvo cada campaña sobre el público objetivo.
- Frecuencias: el número promedio de veces que el televidente fue impactado por los *spots* de cada partido.

<sup>2</sup> Perú Posible también superó el umbral de representación, aunque retiró a su candidato presidencial en plena competencia debido a su escaso respaldo medido por las encuestas.

<sup>3</sup> Ibope Time.

<sup>4</sup> En el vocabulario especializado, el público objetivo, aquel al que queremos impactar y convencer con nuestra campaña mediática, también se le conoce como *target*; en este caso particular, hombres y mujeres de 18 a 99 años que viven en Lima. La medición se hizo sobre una base de 1.266 casos para la primera vuelta y de 1.278 casos para la segunda vuelta.

Esta información, a su vez, la hemos cruzado con la evolución del voto válido<sup>5</sup> de los respectivos candidatos presidenciales, tal como aparece en encuestas de opinión pública publicadas en medios de prensa. De este modo, pretendemos determinar si es factible o no establecer una relación directa entre las dos variables: impacto propagandístico y votación.

El presente artículo consta de cinco partes. Las dos primeras proponen una aproximación teórica a partir de las siguientes preguntas: ¿de qué manera los medios de comunicación masivos, especialmente la televisión, impactan en el quehacer político? Y, ¿cuánto influyen los medios de comunicación masivos sobre las decisiones de los ciudadanos-electores? La tercera y cuarta se abocan a la comprobación de la hipótesis. La quinta presenta las conclusiones.

## 1. LA POLÍTICA VISTA DESDE LA PANTALLA

28 de julio de 2006. Alan García Pérez, líder del APRA y ganador de las elecciones presidenciales de ese año, juramenta por segunda vez en su dilatada carrera política como presidente del Perú en reemplazo de Alejandro Toledo Manrique. La banda presidencial que, orgulloso, exhibe sobre su pecho es el simbólico epílogo de una campaña exitosa librada en varios frentes. Aquí nos interesa uno en particular: el mediático, y dentro de este, la televisión.

Dicen Gerhard Vowe y Jens Wolling que la política adquiere un inusitado protagonismo en los medios de comunicación durante las campañas electorales y que la manera de conducirlas ha sufrido cambios notorios, en todo el mundo. Los costos se han multiplicado, los candidatos a los cargos más importantes, generalmente, se sustraen de las directivas partidarias y prefieren apoyarse en consultores privados y los discursos y actos proselitistas se acomodan a los criterios que impone la televisión, en ese afán por llegar y convencer a los segmentos más volátiles o indecisos (2002: 53).

La televisión ha moldeado buena parte de las transformaciones que las campañas demuestran hoy en día. Muchos la consideran el arma por excelencia de la persuasión (Martín Salgado 2002: 95). En esa lógica, los candidatos a los cargos públicos hacen lo imposible por verse y mostrarse en pantalla.

Junto al flujo de noticias diarias que inunda una campaña electoral, difundidas por la televisión, la propaganda política, el *spot*, ocupa un lugar preeminente por sus características distintas al formato informativo de los noticieros o de los programas periodísticos de reportajes. El *spot* ofrece una posibilidad extraordinaria a los partidos pues quedan,

---

<sup>5</sup> La ley establece que votos válidos son aquellos a favor de un candidato o agrupación política. Por lo tanto, los votos blancos y viciados quedan fuera del cómputo. En el caso de las encuestas también debe excluirse a aquellos que no precisan su intención de voto, porque no saben por quién votar o porque prefieren no responder a la pregunta que se les hace.

bajo su estricto control, los contenidos que han de difundirse en los espacios asignados o comprados.

Pero si bien resulta una notoria ventaja para los candidatos poder dirigirse a los votantes sin necesidad de intermediarios, la televisión puede limitar las posibilidades de victoria para quienes no dominan el medio (Martín Salgado 2002: 96). Su lenguaje es propio y muy distinto del que tienen otros canales de comunicación. Juegan, y mucho, la simplificación del mensaje, la imagen (no solamente la que se proyecta por cualidades humanas, sino también el aspecto físico) y la comunicación no verbal.

La propaganda electoral televisiva es, entonces, elemento clave dentro del mundo de la comunicación política moderna. ¿Y qué incluye la comunicación política? Dominique Wolton explica que, en un principio, designó el estudio de la comunicación del gobierno hacia el electorado y, más tarde, el intercambio de discursos entre políticos en el poder y la oposición, especialmente durante las campañas electorales. Luego el campo se extendió hacia el análisis de los medios masivos en la formación de la opinión pública y de la influencia de los sondeos en la vida política. Hoy —añade— abarca el estudio del papel de la comunicación en la vida política, integrando los medios, los sondeos, la investigación de mercados y la publicidad, con especial interés en los períodos electorales (Wolton 1998: 29).

La televisión es el vehículo por excelencia de la comunicación política. Las estadísticas mundiales confirman que se trata del medio más consumido (Muñoz-Alonso 1999: 18). Esta posición de privilegio necesariamente obliga a reflexionar sobre algunas de sus características. Valerio Fuenzalida identifica dos cualidades que «van a tener fuertes repercusiones en la relación de los ciudadanos con la actividad política». En primer lugar, la naturaleza intrínseca del lenguaje televisivo, la idea de que la televisión ha masificado un lenguaje completamente distinto al lenguaje verbal, un tipo de comunicación «personalizada y corporalizada» en la cual tendrán ventaja aquellos políticos capaces de desarrollar una mayor empatía con la población sobre la base de criterios de persuasión y seducción. La segunda tiene que ver con la recepción televisiva en el hogar, en donde la política y los políticos serán apreciados en la medida en que sean capaces de contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos televidentes (Fuenzalida 2004: 49-50).

Estas dos características de la comunicación televisiva, el lenguaje intrínseco y el desplazamiento de la visibilidad del político de la plaza pública hacia el seno de un hogar generan consecuencias para la actividad política, entre ellas, el establecimiento de una relación de mayor intimidad con el ciudadano-elector y una ampliación dramática del universo de receptores, antes restringido a simpatizantes y militantes.

Así, estamos frente a lo que Ulrich Sarcinelli denomina la *plebiscitación* o la puesta en escena de la política, un diálogo entre celebridades políticas y el público (Sarcinelli 2004: 25). Ello va de la mano con un proceso de personalización. Frank Marcinkowski y Volver Greger afirman que esto ocurre cuando las organizaciones partidarias y las instituciones públicas ya no se presentan a sí mismas, sino que son representadas por un reducido número de personas que le confieren rostro y voz (2002: 259).

De esta manera, el candidato se vuelve el gran referente de los medios. Según Wolfgang Kreuter, debido al proceso de personalización de las campañas electorales, la comunicación debe perseguir una estrategia que integre información y entretenimiento y que sea capaz de influenciar en la conciencia de los públicos televisivos segmentados (2002: 124-125).

La personalización de la política, como señala Doris Graber, implica a su vez la «declinación de la influencia partidaria en el proceso electoral» con campañas que se centran en candidatos antes que en partidos<sup>6</sup> (Graber citada por García Beaudoux, D'Adamo y Slavinsky 2007: 28). En esa línea, Giovanni Sartori, con el empleo del término «videopolítica» para referirse a esta llamativa conjunción entre el mundo visual y la política, hace patente su gran preocupación por cómo la televisión y los medios de comunicación de gran alcance afectan de manera radical a los procesos políticos, principalmente, al proceso de selección presidencial (Sartori 1999: 151).

En tanto, Cynthia Sanborn y Aldo Panfichi sostienen que la «creciente importancia de los medios de comunicación de masas, en especial la televisión», permiten que un nuevo líder o candidato «ya no dependa de una organización de militantes para hacerse conocer y que la opinión pública sea bombardeada por campañas publicitarias centradas más en imágenes que en contenidos ideológicos». (1997: 48).<sup>7</sup>

Por otro lado, y considerando como materia de análisis las elecciones de Collor en Brasil, la de Fujimori en el 2000 y la de Alejandro Toledo en el 2001, Taylor Boas sugiere que la televisión es capaz de ayudar en la elección de políticos «neopopulistas» siempre y cuando la cobertura se encuentre sesgada a favor de estos. Para Boas, la diferencia entre populista y neopopulista estriba en que mientras el primero sorteaba las instituciones políticas existentes y creaba nuevas para movilizar a los trabajadores, el segundo se relaciona con las masas «de una manera directa y desmedida», promoviendo la movilización de sus simpatizantes exclusivamente para el día de la votación (Boas 2005).<sup>8</sup>

Luego, que la televisión haya adquirido carácter preponderante en el ejercicio de la comunicación política se considera una de las razones que explicarían la supuesta «americanización» de las campañas electorales modernas, que no es otra cosa que su tendencia

<sup>6</sup> Fuera de la personalización, Graber menciona otras consecuencias de la política mediatizada: la conversión de las figuras más importantes en los medios en árbitros políticos que influyen en la selección de los candidatos y de los temas de la campaña, la necesidad de contar con candidatos «teatrales» y con acceso a financiamiento y la búsqueda de los competidores electorales de cobertura mediática, transformándose esta en el eje sobre el cual gira la campaña (Graber citada por García Beaudoux, D'Adamo y Slavinsky, 2007: 28).

<sup>7</sup> Sanborn y Panfichi reflexionan sobre el caso de Fujimori, pero hacen hincapié en que la importancia de la televisión en la política peruana «se inicia con el proceso de transición a la democracia (posterior a Juan Velasco) cuando en las elecciones para la Asamblea Constituyente todos los candidatos tuvieron acceso a ese medio». Explican la sorprendente votación obtenida en 1979 por el líder trotskista, Hugo Blanco, en virtud de su «aparición televisiva» (1997: 48).

<sup>8</sup> Su artículo *Television and Neopopulism in Latin America: Media Effects in Brazil and Peru* puede revisarse en la siguiente dirección: <<http://socrates.berkeley.edu/~tboas/>>.

hacia la homogeneidad teniendo como base el modelo norteamericano. En esencia, precisan Vowe y Wolling, que se trataría de una «asimilación unilateral» (2002: 57).

Entre los principales rasgos de las campañas en Estados Unidos suele recalcar un desarrollo cada vez más intenso en el terreno de los medios de comunicación, a través de la cobertura noticiosa o de los espacios propagandísticos pagados, destacándose el fortalecimiento del rol de la televisión.<sup>9</sup>

No obstante, el concepto mismo de «americanización» no está exento de críticas. Se advierte que se alinea con una larga tradición que defiende la supremacía norteamericana en una serie de aspectos, sobre todo de índole cultural, cuando en realidad las innovaciones en los métodos de campaña se difunden gracias a una pléyade mundial (y, por ende, multinacional) de expertos, políticos y medios (Priess 2002: 57-59).

En cambio, sí parece haber un consenso en el hecho de que las campañas políticas han ido consiguiendo con el tiempo una mayor profesionalización en virtud de la importancia adquirida y asignada a los sondeos de opinión, a los comunicadores y estrategas y a los asesores de imagen. Manuel Castells sostiene que esta profesionalización parece tornarse cada vez más necesaria a medida que los medios de comunicación se constituyen en el «espacio de la política en la era de la información» (Castells 1999: 345).

Semejante confianza depositada en los medios descansa en el hecho de que son —sobre todo la televisión— «la primera fuente de información de la cual dispone durante las campañas la creciente cantidad de ciudadanos que no tiene ningún otro contacto con los partidos ni con los políticos» (García Beaudoux; D'Adamo y Slavinsky 2007: 23).

Los medios de comunicación, especialmente la televisión, funcionan como los principales surtidores de información política. Eso implica que los códigos manejados por la comunicación televisiva influyen decididamente en el quehacer político y, a su vez, en la manera en que el ciudadano percibe y entiende la política y a sus actores. La televisión se ha vuelto el gran foro donde se discuten los temas de actualidad.

## 2. VEO, ¿LUEGO VOTO?

Todos los peruanos mayores de 18 años se enfrentan, al final de cada campaña electoral, a una decisión crucial: por quién votar (o por quién no hacerlo). El proceso mediante el cual se arriba a una opción determinada es uno de los tópicos que la ciencia política ha intentado dilucidar y, como es de suponer, no existe un criterio común.

---

<sup>9</sup> Adriana Amado Suárez, revisando información de sondeos en Argentina, halló el desinterés de los votantes por las elecciones presidenciales de octubre de 2005 en ese país (a escasos días del proceso) y por los avisos electorales. Ello le permite inferir que este fortalecimiento del rol de la televisión en las campañas «solo parece confirmarse desde el aumento de los presupuestos asignados a las pautas publicitarias, antes que como una función legitimada por el uso social de las audiencias» (Amado Suárez 2006: 57).



Una de las investigaciones más trascendentales es la que dirigió el austríaco Paul Lazarsfeld junto a su equipo del Bureau of Applied Social Research en la Universidad de Columbia, desde 1940 hasta comienzos de la década de los sesenta. De ahí vio la luz lo que se conoce como el modelo de los efectos limitados.

Apelando a encuestas de tipo panel como método de indagación acerca del impacto de los medios de comunicación en el voto, Lazarsfeld halló escasa influencia sobre los electores, los cuales aceptaron selectivamente la propaganda ofrecida evitando contenidos disonantes con sus opiniones y criterios previamente formados.

Gabriel Colomé lo resume: «Para Lazarsfeld, Berelson y McPhee los medios de comunicación, más que provocar conversiones y cambios, refuerzan ideas preexistentes [...] Apenas intervienen en la decisión electoral, su influencia es mínima» (Colomé 1994).<sup>10</sup> De esta manera, la propaganda «no resultaría en la ganancia de nuevos adherentes», sino en la prevención para evitar la pérdida de adhesiones de votantes ya inclinados favorablemente (García Beaudoux; D'Adamo y Slavinsky 2007: 82).

El papel reforzador que Lazarsfeld le atribuye a los medios descansa sobre la idea de que las repercusiones que estos puedan tener se encuentran atemperadas por procesos selectivos de atención, percepción y memoria, que a su vez dependen de variables como la edad, la historia familiar o la pertenencia política. En *The People's Choice*, uno de sus trabajos más trascendentes, introdujo el modelo del *two step flow of communications* (o el flujo de la comunicación en dos niveles), donde un «grupo primario» que interactúa con los medios y recibe y procesa lo que propalan sirve de enlace con el resto del público, ejerciendo su influencia: «Los medios masivos, a menudo, alcanzan a sus audiencias en dos fases. Luego de que los líderes de opinión leen periódicos o escuchan transmisiones filtran ideas e información a los sectores menos activos de la población» (Lazarsfeld; Berelson y Gaudet 1968: vi).<sup>11</sup>

Si bien Lazarsfeld se centró principalmente en los efectos que podían producir la radio o la prensa (la aparición de la televisión como medio difusor de mensajes políticos es posterior), sus principales seguidores defienden hasta ahora la vigencia de sus análisis y resultados. Katz señala que los estudios que han evaluado las consecuencias a corto plazo de la comunicación masiva en el contexto de campañas —sobre la base del *two step flow*— han emitido conclusiones que respaldan la hipótesis inicial. Y añade que para Lazarsfeld y compañía resultaba favorable constatar que el público pudiese escapar de la supuesta omnipotencia de los medios. «Pese a lo que creen ciegamente publicistas, polí-

<sup>10</sup> Como sus colegas de Columbia, los investigadores del Survey Research Center de la Universidad de Michigan concluyeron que las campañas políticas no tenían una influencia significativa en el voto (Martín Salgado 2002: 130). Desde esta perspectiva que se ha denominado «sociopsicológica», se postula que el voto está determinado en parte por las actitudes de las personas hacia los candidatos y partidos pero, fundamentalmente, por la «influencia que tendría la identificación de los individuos con un partido [...] el modelo explica, por tanto, la lógica del denominado voto 'camiseta' o partidario» (García Beaudoux; D'Adamo y Slavinsky 2007: 82-83).

<sup>11</sup> La cita original está en inglés. La traducción es nuestra.

ticos, [algunos] universitarios y el público, para quienes las campañas de los medios son capaces de inducir cambios masivos de opinión, de actitud y de acción, los resultados son tercos» (Katz 1998: 86).<sup>12</sup>

Desde otra perspectiva —propone Daniel Dayan—, el modelo de los efectos limitados viene a ser la refutación de otra teoría, la de la «jeringa hipodérmica», según la cual los medios *injectan* ideas, actitudes y modelos de conducta a individuos atomizados, pasivos y vulnerables (Dayan 1998: 104).

No deja de ser cierto que los datos y las teorías en las que se basaban Lazarsfeld y sus investigadores se centraban en una época en la que la televisión, como el medio de comunicación más revolucionario de todos, no dejaba, aún, la visible huella que atestiguamos en la actualidad. Lo anterior lleva a afirmar a Colomé que no es de extrañar que los hallazgos de los estudios clásicos sobre las campañas norteamericanas de los años cuarenta y cincuenta tengan una «aplicabilidad seriamente limitada» al momento de ofrecer una lectura de las campañas más modernas. «El rol de los medios de comunicación en las campañas políticas ha cambiado en los últimos 20 años y, de manera sustancial, la potencialidad de sus efectos es ahora mayor» (Colomé 1994).

Por su parte, Schenk y Pfenning se preguntan si todavía está vigente la tesis de los efectos limitados. Aunque admiten que esta se convirtió en un «punto clave» de la investigación sobre los medios, sostienen que por diferentes motivos el modelo carece, en la actualidad, de suficiente fundamento. En su opinión, la comunicación a través de la televisión penetra «hoy en día mucho más que antes» el ámbito de los medios políticos. «La profesionalización de la propaganda ha llegado a tal magnitud respecto a la calidad y a los costos que ésta desactiva todas las normas históricas de comparación» (Schenk y Pfenning 1991).

Ambos autores hacen mención a investigaciones realizadas en los Estados Unidos, las cuales revelan que si bien los ciudadanos de baja participación e interés por la política apenas asimilan lo que se propala por los noticieros de televisión, la propaganda sí alcanza «muy bien» a este universo de personas y les transmite «exitosamente» informaciones, al menos de una manera superficial (Schenk y Pfenning 1991).

De esta manera, a raíz de las nuevas tendencias mundiales, incluida la importancia adquirida por los medios masivos de comunicación en el quehacer político actual, especialmente en lo que respecta a la televisión, se arguye que el modelo de los efectos limitados habría perdido vigencia. Elementos como la volatilidad política y la consecuente «desregulación del electorado», que acrecientan el potencial de los factores de corto plazo —como las campañas o la personalidad de los candidatos— en la determinación del voto (García Beaudoux; D'Adamo y Slavinsky 2007: 84), han alentado la aparición de

---

<sup>12</sup> Según Elihu Katz, quienes cuestionan el modelo del *Bureau* se han convertido en portavoces de paradigmas alternativos y complementarios, a los cuales agrupa en tres grandes bloques: institucional, crítico y tecnológico (1998: 87).

otros modelos que intentan explicar el comportamiento de los electores de hoy y que, haciendo hincapié en teorías económicas, postulan la racionalidad del voto, o la elección a partir de la maximización de beneficios personales.

La corriente racionalista parte del supuesto que tanto los partidos como los electores buscan maximizar sus beneficios, los primeros captando la mayor cantidad de votos y los segundos escogiendo a quien consideran el más capacitado para concretar sus objetivos individuales. El sufragio es analizado como una toma de decisión sin considerar que la conducta electoral pueda estar determinada por su pertenencia a grupos sociales o actitudes previas (Martín Salgado 2002: 131).

Las teorías de la decisión racional tienen su precedente en Anthony Downs. El autor defiende la idea de que el votante reconoce su propio interés, evalúa las alternativas que se le presentan (en función de cuál le servirá mejor para satisfacer ese interés) y, finalmente, elige. Como señala Dennis Kavanagh, «[Downs] postuló que los votantes y los políticos eran tan racionales como los economistas o el mercado, en donde los votantes eran como consumidores buscando la mejor compra y los políticos que hacían campañas para ganar votos, como hombres de negocios que buscaban vender sus productos» (Kavanagh 2004: 34).<sup>13</sup>

Estamos frente a una lógica económica de costo-beneficio: un costo, por ejemplo, en términos de tiempo empleado en la emisión del voto, mientras que el beneficio dependerá de las consideraciones particulares que hagan los individuos por su propia cuenta. Para quienes el costo resulte mayor que el beneficio, votar podría considerarse un acto de irracionalidad política (Martín Salgado 2002: 131).<sup>14</sup>

Tomando como materia de análisis el caso peruano, específicamente las elecciones presidenciales del 2006, Alberto Vergara también se inscribe en la tesis de que el electorado vota racionalmente. Según él, Alan García no fue elegido por «causa de la mala memoria de los peruanos ni por una suerte de irracionalidad embriagadora». Más bien, arguye, el candidato del APRA ganó por «factores políticos —de estrategia e institucionales» (Vergara 2007: 23).

<sup>13</sup> Empero, Kavanagh sostiene que un partido político se diferencia de una operación comercial en al menos dos aspectos importantes: primero, un partido, en general, hace campañas para constituirse en gobierno, así que el tamaño de sus ambiciones es ostensiblemente mayor a las que presenta una simple operación comercial. Y; segundo, un partido, aunque con graduaciones, reivindica la democracia interna (Kavanagh 2004: 34).

<sup>14</sup> Terence Qualter afirma, en cambio, que la creencia en un votante autónomo racional es vital para una versión del mito democrático liberal que refuerza lo sobresaliente del proceso electoral. Sostiene que la información que se proporciona a los votantes durante una campaña, lejos de ser completa, «generalmente queda lejos de ser, incluso, la mínima adecuada para una elección de significado racional» por lo cual las personas normales, en su mayoría, «no se sienten inclinadas ni están preparadas para actuar como se supone en las hipótesis» del modelo. «[...] los propagandistas políticos buscan, con todos los recursos, reducir cualquier evaluación racional [...] Las prácticas normales de la política, en todas las democracias liberales, convierten constantemente en disparates las presunciones de los teóricos de la elección racional» (Qualter 1994: 177-178).

«La primera y fundamental razón por la que García ganó es que se ubicó como el *único* candidato que representaba las dos preferencias fundamentales del electorado en la primera vuelta: la legalista y la intervencionista.<sup>15</sup> Cuando García consiguió pasar a la segunda vuelta (por tanto, debido a un hecho institucional, de regla electoral) y al quedar la contienda restringida a dos candidatos, el electorado eligió al único que se había ubicado en el cuadrante de la matriz. Es pura racionalidad política de los electores, combinada con reglas electorales. Alan García ha ganado *a pesar* del ciudadano memorioso y *debido* a que es racional» (Vergara 2007: 23-24).<sup>16</sup>

Otras perspectivas racionalistas son las del voto retrospectivo, según la cual los electores interpretan las elecciones como un referéndum sobre quien ocupa el poder en ese momento. Si la opinión es favorable para el gobernante de turno, se le premia con un segundo mandato. Si es negativa, se le castiga votando por otra opción. También hay quienes ven al votante como un consumidor informado que escoge entre distintos «productos», o un inversor que escoge entre diferentes «servicios», comparando de manera racional entre la baraja de posibilidades que se postulan para determinado cargo (Martín Salgado 2002: 132).

El convencimiento de que un ciudadano opta por quién votar luego de un proceso de evaluación en el que ha reconocido sus propios intereses personales y sopesado las alternativas que se le presentan, da pie al surgimiento del *marketing* político como una herramienta especializada y orientada a la captación de la mayor cantidad de votos posibles, rasgo inequívoco del proceso de la profesionalización de la política.

Hasta el momento hemos planteado una apretada revisión teórica respecto a las consecuencias que trae consigo la relevancia adquirida por la televisión en la política y también sobre las diferentes posiciones académicas que giran en torno a la supuesta capacidad de influencia de los medios masivos sobre el proceso de decisión de voto ciudadano. En el siguiente apartado abordaremos el caso de las elecciones presidenciales peruanas del 2006 para empezar a responder a la hipótesis que da vida a este artículo.

---

<sup>15</sup> Que también pueden interpretarse como la necesidad de defender el sistema democrático y el deseo de cambiar el modelo económico. Vergara cree que los ciudadanos vieron en García al único candidato que prometía ambas cosas, y por eso lo eligieron. El ensayo *Ni amnésicos ni irracionales: las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica* pretende mostrar que detrás de las elecciones peruanas se esconden divisiones profundas: por un lado, poblaciones que esperan los primeros elementos de una ciudadanía moderna y; por otro, sectores globalizados que han culminado su proceso de inclusión en el proyecto del Estado-Nación.

<sup>16</sup> En la orilla contraria, y también considerando campo de análisis a las elecciones peruanas del 2006, Mathias Mäckelmann sugiere que el factor emocional es el decisivo a la hora de elegir. «Las contiendas electorales siempre tienen su componente emocional que, gracias a la gran cobertura mediática y la profesionalización de la comunicación política, cada vez cobra más importancia. Al fin y al cabo, la mayoría de electores peruanos se decidirá por un candidato por razones emocionales, por un sentimiento que el político en cuestión despierte en él o en ella» (2006: 13).

### 3. CAMPAÑA PRESIDENCIAL 2006: LA TELEVISIÓN COMO ESCENARIO

La propaganda tiene una razón de ser: persuadir. Cada vez más, los estudiantes y los profesionales de la comunicación la estudian y analizan a fin de entender la mejor manera de ejercer influencia en la sociedad contemporánea (Johnson-Cartee y Copeland 2004: 137-138).

Sus alcances no son solamente políticos. Oviedo la define como «un conjunto de técnicas de comunicación destinadas a motivar la adopción de ideas políticas, económicas, sociales o religiosas» (Oviedo 1981: 13). Aunque no es motivo del presente artículo desarrollar una exhaustiva revisión sobre la teoría clásica de la propaganda política,<sup>17</sup> sí resulta conveniente plantear algunas cuestiones claves referidas a su utilización en televisión.

La definición tradicional de un anuncio político televisivo incide en que se trata de un proceso de comunicación mediante el cual un partido o candidato, previo pago, tiene la oportunidad de exponer a los ciudadanos diversos mensajes con la finalidad de influir en ellos. No obstante, debe hacerse la salvedad de que en ciertos países no se permite la adquisición de espacios en pantalla. Por lo tanto, una definición más completa y específica sería que los *spots* «son mensajes políticos televisivos de campaña, persuasivos, contruidos por los propios partidos y no mediatizados por los medios de comunicación» (García Beaudoux; D'Adamo y Slavinsky 2007: 42).

Según Kaid, entonces, las dos características excluyentes de los anuncios televisivos son: primero, el uso de los medios de comunicación de masas para su difusión y; segundo, el control sobre el mensaje (Kaid 1999: 423).

Para Devlin, el hecho de que la propaganda televisiva pueda ser controlada supone su principal ventaja. Teóricamente, los candidatos no poseen el control sobre aquello que los medios masivos de comunicación informan. En cambio, los anuncios pagados y no pagados permiten que el postulante a un cargo público difunda el mensaje que más le interesa revelar a la ciudadanía, de acuerdo con los parámetros de su estrategia. Una segunda ventaja es que pueden ser dirigidos a poblaciones específicas, cada cual con sus propios problemas y propuestas de solución. Y, en tercer orden, son pasibles de ser controlados y medidos en su efectividad (Kaid 1995: 186-188).

Existen riesgos en el uso de la propaganda televisiva. Desde el *marketing* político, el más grave reside en su uso excesivo. Dice Philippe J. Maarek: «Una simple acumulación de spots eficaces de 30 segundos para imponer un *nombre* como figura política resultará ser demasiado artificial y se correrá un doble riesgo. El político podría, en un futuro, ser *inexistente* en realidad, si su personalidad no se corresponde con la imagen que se presenta en la publicidad [...] el contenido político en sí mismo acabará atrapado por las

---

<sup>17</sup> Un libro clásico al respecto es el de Jean-Marie Domenach, *La propaganda política* (1950). En él, el autor describe cada una de sus tácticas y estrategias.

capacidades poco sólidas de la publicidad televisiva para la transmisión de mensajes complejos o fundamentales» (Maarek 1997: 154).<sup>18</sup>

En palabras de William Benoit, los anuncios políticos televisivos tienen hasta tres funciones principales: resaltar las credenciales de un candidato como funcionario público deseable mediante expresiones positivas o aclamaciones; degradar las credenciales del oponente como funcionario público indeseable a través de expresiones negativas o ataques; y responder a los ataques (Benoit 1999).

En la literatura especializada se identifican diversas formas de presentación. Algunos de los más empleados son: el candidato hablando de frente a la cámara (busto parlante), simpatizantes comunes y corrientes resaltando las cualidades del candidato (hombre de la calle), personajes famosos y de prestigio hablando a favor del candidato (testimonial), resumen de la vida del candidato (biográfico) y presentación de escenas de la vida cotidiana del candidato, ya sea en mítines o en otras actividades proselitistas (*cinema vérité*).

Los *spots* también pueden clasificarse tomando en cuenta sus propuestas discursivas. Por ejemplo, los investigadores de la Annenmerg School, de la Universidad de Pensilvania, en Estados Unidos, proponen una tipología que distingue entre: anuncios positivos, que inciden en el candidato propio y sus cualidades; negativos, los cuales se utilizan para destacar las debilidades de los oponentes; y de contraste, que contienen comparaciones entre las cualidades de los candidatos, las respectivas trayectorias y las propuestas (García Beaudoux; D'Adamo y Slavinsky 2007: 44-45).

Finalmente, otra clasificación es la propuesta por Judith Trent y Robert Freidenberg (2000), quienes sostienen que es posible identificar hasta tres tipos de anuncios políticos según su «propósito retórico principal», el cual puede ser: *a*) la exaltación del candidato propio (el *spot* positivo), mediante la exposición de su biografía, logros profesionales, fortalezas de carácter, personalidad, familia y antecedentes; *b*) la condena al adversario (el *spot* negativo), que lo obligue a asumir una postura defensiva; *c*) la respuesta a los cargos imputados a lo largo de la campaña, a fin de que el candidato atacado logre rearmarse en su imagen pública y pasar a la ofensiva.

Luego de revisar estos conceptos básicos sobre propaganda televisiva —un paso necesario para saber sobre qué terrenos pisamos— nos toca desarrollar el caso de las elecciones presidenciales peruanas del 2006. La idea es determinar el volumen de la propaganda televisiva de los partidos que alcanzaron la valla electoral (véase el cuadro 1). Con ese fin, nos basaremos principalmente en la información generosamente proporcionada por una empresa especializada en la medición de pautas publicitarias.<sup>19</sup> Como advertencia,

<sup>18</sup> Un caso paradigmático sobre el uso excesivo de propaganda y sus consecuencias lo encontramos en la elección presidencial de 1990. Aquella vez, el candidato del Frente Democrático (FREDEMO), Mario Vargas Llosa, a pesar de su apabullante inversión en medios (12 millones de dólares, según estimaciones), perdió frente a Alberto Fujimori, de franciscana campaña.

<sup>19</sup> Media Check (no obstante, en algunos casos se ha completado la información con otras fuentes. Revísense las leyendas de los cuadros).

debemos señalar que todos los datos expuestos corresponden exclusivamente al departamento de Lima.

### 3.1. Partido Aprista Peruano

#### 3.1.1. Primera vuelta

El primer *spot* del APRA apareció en el aire el 14 de febrero. De apenas 19 segundos de duración, empezaba con la imagen de la típica paloma blanca alzando el vuelo —al estilo de los anuncios de la campaña de 1985— y proseguía con una sucesión de imágenes, principalmente del candidato Alan García Pérez en sus recorridos de campaña. El fondo musical era al ritmo de la reconocida composición *Valicha*, con una letra adaptada que decía «gana el pueblo, gana Perú». Esta fue la frase oficial de campaña en la primera vuelta. En marzo se propaló otro anuncio con las mismas características, esta vez un poco más largo: 30 segundos.

El APRA marcó un hito en la historia de la propaganda política nacional con su *spot* animado de la estrella de cinco puntas —el símbolo partidario— bailando al ritmo de reagetton, el estilo musical de moda. Se trataba de una apuesta audaz de los colaboradores más cercanos a García, sorprendidos por la acogida que tenían los conciertos de reagetton en la playa limeña de Agua Dulce. La frase final decía «ganan los jóvenes, gana Perú». Pero este anuncio perseguía, en paralelo, un objetivo menos obvio que el de encandilar a la juventud peruana: rejuvenecer a un partido de más de setenta años de antigüedad.

El APRA incidió en un puñado de propuestas como el respeto a las 8 horas de trabajo, el pago de las horas extras, la reducción de las tarifas de los servicios públicos, la libre desafiliación de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y la implementación de programas laborales a favor de la juventud. No es de extrañar que el propio García se encargara de explicarlas a través de *spots*. En ellos, el candidato aparecía en primer plano, mirando a la cámara y con el fondo del mapa del Perú.

Bajo el mismo modelo, se grabaron dos *spots* más, de 40 segundos y de 3 minutos con 10 segundos. En el primero, García aseguraba que el programa de su partido se situaba entre «la derecha, que favorece a los ricos y crea más injusticia y desempleo» y «el extremismo, que propone enfrentamiento, caos y pérdida de puestos de trabajo», refiriéndose a Lourdes Flores Nano y Ollanta Humala Tasso, candidatos de Unión Nacional y Unidos por el Perú, respectivamente.<sup>20</sup>

En el segundo, a la vez que resumía apretadamente sus más importantes planteamientos, insistía: «Podrían seguirse dos caminos equivocados», «de un lado, continuar con la misma política económica y social que favorece a los ricos y crea desempleo e injusticia;

<sup>20</sup> Lourdes Flores fue señalada durante la campaña como la «candidata de los ricos». Ollanta Humala, en tanto, tuvo que lidiar con la imagen de extremista que se le impuso.

o de otro lado caer en el extremismo improvisado que sólo puede conducirnos al desorden, al enfrentamiento y al desempleo mayor».<sup>21</sup>

Otra forma aprovechada por el APRA en su campaña televisiva fueron las entrevistas en la calle. El método, ya lo explicamos, es muy sencillo. Las personas de a pie —y no el candidato— se encargan de destacar las promesas electorales. En este caso: el respeto a la jornada laboral de 8 horas, la reducción de las tarifas de los servicios y el aumento de horas en la jornada escolar.

A dos días de las elecciones, el APRA preparó un *spot* de abierto ataque contra Unión Nacional. Se emitió una docena de veces y, en él, se escuchaba una voz que decía «los ricos y Lourdes Flores se desesperan, vuelven con su campaña sucia». Acababa así: «el voto lo decides tú». En total, durante la campaña presidencial para la primera vuelta, el APRA registró 711 emisiones de *spots*.

## Cuadro 2

### Total de emisiones por mes: APRA (primera vuelta)

Mes	Emisiones
Enero	-
Febrero	174
Marzo	424
Abril (del 1 al 7)	113
<b>Total</b>	<b>711</b>

**Fuente:** Media Check (Lima)

Elaboración propia

### 3.1.2. Segunda vuelta

La ofensiva televisiva aprista se reinició recién hacia la quincena de mayo. Ello respondió a la demora en la entrega de los resultados oficiales por parte de la ONPE.<sup>22</sup> El anuncio preparado para arrancar esta fase de la campaña se parecía al elegido cuando la primera vuelta: la paloma blanca como introducción, una sucesión de imágenes de simpatizantes y del propio candidato García y el huayno *Valicha* de fondo.

Sí varió el lema de la campaña. Se dejó «gana el pueblo, gana Perú» por «Alan Perú: el cambio responsable». La decisión respondió a una adaptación de las circunstancias. Frente a la candidatura de Ollanta Humala, a quien se le acusaba de político autoritario, extremista y promotor de la violencia, el APRA se presentaba como una alternativa, sí de cambio, pero dentro de los cauces democráticos.

<sup>21</sup> Siguiendo a Gerstlé, «la propaganda negativa se presenta en dos formas principales. Una es aludiendo al competidor, a fin de contrastarlo con las propuestas y ventajas propias. La otra es el ataque frontal, sin tapujos» (Gerstlé 1998: 224). Desde ese punto de vista, aunque no representan un ataque directo, ambos anuncios califican como anuncios negativos por la clara alusión a candidatos rivales.

<sup>22</sup> Alan García y Lourdes Flores pelearon voto a voto el derecho a pasar a la segunda vuelta, lo cual se tradujo en una diferencia de menos de un punto porcentual entre ambos.



Singular importancia se le asignó al programa social Agua para Todos, diseñado para llevar agua potable y desagüe a las zonas más deprimidas del país. García se preocupó por difundirlo a través de conferencias de prensa y entrevistas concedidas a distintos medios de comunicación. A la par, se elaboraron dos *spots*: uno con extractos de un discurso suyo en un asentamiento humano, y un segundo con entrevistas en la calle.

Punto aparte merece el *spot* negativo del APRA para promocionar su mitin de cierre de campaña en Lima. Empezaba con la imagen del presidente de Venezuela, Hugo Chávez Frías, a quien se le escuchaba decir, durante una intervención pública, «Tienes que ganar Ollanta». Después, una voz en *off* planteaba la siguiente disyuntiva: «¿Chávez o el Perú? Este jueves a las siete de la noche en Paseo de la República, los peruanos con Alan». De esta manera, los estrategas apristas aprovecharon en su favor el apoyo explícito de Chávez al candidato de Unión por el Perú.

Hasta el 2 de junio, el APRA registró 309 emisiones de *spots*.

### Cuadro 3

#### Total de emisiones por mes: APRA (segunda vuelta)

Mes	Emisiones
Abril (del 10 al 30)	-
Mayo	219
Junio (del 1 al 2)	90
<b>Total</b>	<b>309</b>

Fuente: Media Check (Lima) / Ibope Time (Lima)  
Elaboración propia

## 3.2. Unión por El Perú

### 3.2.1. Primera vuelta

Unión por el Perú inició en marzo su campaña en televisión con un *spot* que llevaba como eslogan «El Perú ya decidió». Se buscaba incentivar en el elector un sentimiento nacional, de pertenencia. Empezaba con la imagen de un futbolista vistiendo el uniforme de la selección peruana celebrando un gol. Luego se sucedían testimonios de personas abordadas en la calle. Los mensajes que se dejaban escuchar eran, entre otros, «mucho nos mecen los políticos tradicionales», «necesitamos un cambio», «porque es del pueblo, mi hermano», «va a hacer mucho por nuestro país» y «Ollanta es la voz, maestro». Concluía con la imagen del futbolista, quien al levantarse la camiseta dejaba ver, debajo, un polo de color rojo con la frase «Amor por el Perú»<sup>23</sup> escrita en letras blancas. Esta última se convirtió en el lema principal de toda la campaña.

<sup>23</sup> Gesto tomado del futbolista Roberto Palacios, quien solía celebrar sus goles con la selección peruana levantándose la camiseta para enseñar un polo rojo con la inscripción «Te amo Perú».

El polo rojo resultó ser el protagonista excluyente de un segundo *spot*. De muy simple hechura, consistía en una cadena de imágenes de personas luciendo dicha prenda, con el fondo musical de una canción especialmente compuesta para la ocasión y cuya letra decía: «Los que amamos al Perú somos más». En esta oportunidad, el hombre de la calle no emitía opinión alguna y se limitaba a servir de improvisado modelo.

Al igual que el APRA, Unión por el Perú intentó atraer el voto joven. Si el primero, con sus estrellas animadas, planteó una estrategia lúdica, el segundo incidió en la falta de oportunidades laborales. En el *spot* titulado «Ollanta es juventud», se veían imágenes en blanco y negro de muchachos sentados en la calle y de largas colas de desempleados. Seguidamente, aparecía Humala, en colores, diciendo: «Ellos siempre prometieron oportunidades para los jóvenes y se burlaron de ti. Nosotros, sí creemos en ti». Terminaba: «Haremos un nuevo país porque amamos al Perú».

No se anunciaba ninguna propuesta concreta. Se apelaba a lo emocional. Lo mismo ocurría con el anuncio «Ollanta es igualdad», elaborado sobre la base de la misma estructura del anterior. Nuevamente, escenas en blanco y negro de gente pobre y asentamientos humanos y el mensaje de esperanza de Humala: «Juntos lograremos derrotar a la pobreza, porque amamos al Perú».

En otro *spot*, Humala presentaba en sociedad un ejemplar de su plan de gobierno. Al candidato de Unión por el Perú se le cuestionó desde un inicio su presunta improvisación. De hecho, en cuanta aparición pública tenía, las preguntas de los periodistas iban siempre dirigidas a averiguar cuándo haría público su programa. Al final lo hizo, a través de un anuncio televisivo. «Este es mi plan de gobierno», decía Humala. Y añadía: «Nacionalismo es defender lo nuestro. Nuestro agro, nuestra industria, nuestra cultura y nuestras riquezas. Es defender nuestros puestos de trabajo y nuestra gente. Nacionalistas somos todos, todos los que amamos al Perú». En total, Unión por el Perú registró 424 emisiones de *spots* durante la campaña por la primera vuelta.

Cuadro 4

**Total de emisiones por mes: UPP (primera vuelta)**

Mes	Emisiones
Enero	-
Febrero	-
Marzo	304
Abril (del 1 al 7)	120
<b>Total</b>	<b>424</b>

Fuente: Media Check (Lima)  
Elaboración propia

### 3.2.2. Segunda vuelta

Unión por el Perú redefinió su estrategia de propaganda de acuerdo con la dicotomía futuro frente a pasado, representada en el candidato García y el APRA.

A finales de abril, se emitió un *spot* de agradecimiento. Humala se congratulaba, pues su movimiento se había convertido «en la primera fuerza» del Perú. Decía, no obstante, que quedaba el reto mayor, «dejar atrás el pasado para tener un futuro para todos». Después, se sucedían imágenes, en blanco y negro y desenfocadas, de García, de los dirigentes apristas Mauricio Mulder y Luis Alva Castro y de un billete de 50.000 intis, con la figura impresa del fundador del APRA, Víctor Raúl Haya de la Torre. Finalmente, salían bailando simpatizantes de Unión por el Perú al ritmo del nuevo *jingle* de campaña cuya letra decía «Futuro para ti, futuro para mí, futuro para todos, amor por el Perú». El eslogan cambió a: «Futuro para todos: Ollanta, amor por el Perú».

En medio de una coyuntura en la que la mayoría de la población exigía un debate entre los dos aspirantes al máximo cargo político del país y los medios de comunicación, en sus coberturas diarias, se plegaban a dicho pedido sin excepción, Unión por el Perú lanzó un *spot* en el cual Humala emplazaba a García y lo conminaba a que no se «corriera» de su obligación para con los electores y no recurriera a «argucias del pasado» a fin de eludir su responsabilidad.

Otro anuncio planteaba la dicotomía «futuro versus pasado» de manera mucho más directa. La voz en *off* de un narrador recordaba el primer gobierno de García, de 1985 a 1990: «Durante el gobierno del señor Alan García los precios subieron 22.000 veces; el señor García estatizó la banca y confiscó los ahorros en dólares; el señor García triplicó la pobreza». Humala respondía: «Futuro es estabilidad económica y justicia social; futuro es respeto a la propiedad privada; futuro es trabajo para todos». Acá se revela la manera en que el candidato de Unión por el Perú pretendía deshacerse de la imagen de político contrario a la propiedad privada, populista y con debilidades totalitarias.

La táctica elegida consistía, evidentemente, en recordarle a los electores los antecedentes políticos de García. Otro ejemplo de esta estrategia es un *spot* que empezaba con la pantalla dividida en dos. A la izquierda, junto a una fotografía del candidato aprista, se leía «pasado», y a la derecha, junto a la imagen de Humala, «futuro». Seguidamente, la voz del locutor preguntaba: «¿Por quién debo votar?». Las respuestas provenían de personas entrevistadas en la calle.

Entre las propuestas que a Unión por el Perú le interesaba destacar en sus *spots* se encuentran la reducción de los precios del gas doméstico y de los combustibles, en un 25% y en un 30%, respectivamente. Además, se perseguía sensibilizar al elector sobre la ironía que supone vivir en un país con tantos recursos naturales —«segundo país pesquero a nivel mundial», «gran fuente de agua dulce», «una de las mayores reservas de gas natural»— y que, a pesar de ello, es incapaz de eliminar la pobreza. Hasta el 2 de junio, Unión por el Perú registró 533 emisiones de *spots*.

Cuadro 5

**Total de emisiones por mes: UPP (segunda vuelta)**

Mes	Emisiones
Abril (del 10 al 30)	26
Mayo	448
Junio (del 1 al 2)	59
<b>Total</b>	<b>533</b>

Fuente: Media Check (Lima) / Ibope Time (Lima)  
Elaboración propia

**3.3. Unidad Nacional**

El primer *spot* de Unidad Nacional para la campaña presidencial salió al aire el 28 de febrero. Con una duración de 45 segundos, la candidata Lourdes Flores Nano aparecía sentada en la sala de un hogar de clase media explicándole al público el drama de su acompañante, Gloria, cuyo hijo, Marco, había tenido que probar suerte en el extranjero porque no conseguía trabajo en el país. La propuesta para detener la numerosa partida de peruanos por falta de oportunidades se resumía en colegios que enseñen a trabajar y mayor inversión.

En marzo, se lanzaron dos anuncios más con igual estructura: la presentación de un problema y la exposición de alternativas de solución. Una larga fila de pacientes pugnando por conseguir una cita en un hospital daba pie para prometer la construcción de más postas médicas, la extensión de horas de atención y la creación de un servicio de citas por teléfono. Y frente a la dura realidad que arroja a los niños a trabajar a la calle, se proponía atraer mayor inversión privada a fin de generar nuevos puestos de trabajo. Estos tres anuncios concluían con el eslogan «El Perú en manos firmes», que terminó cambiándose en el camino por el lacónico «Lourdes presidente».

Unidad Nacional lanzó al aire extractos de mítines de campaña —en los cuales se prometían la creación de 650.000 puestos de trabajo anuales— y mensajes dirigidos especialmente a las mujeres. Otro anuncio, titulado «Historia real de un hombre peruano», presentaba a un hombre pobre, Segundo Llico Murga, quien, con el fondo gris de cerros y asentamientos humanos, admitía no haber votado por Flores Nano en las elecciones del 2001. En el 2006, cansado de «mentiras» y «engaños», pensaba apoyarla.

En el *spot* «Lo dicen los números, lo dice el Perú», personas humildes aseguraban que Flores Nano era la única capaz de vencer —en la segunda vuelta— a Ollanta Humala. Una voz en *off* decía: «Solo Lourdes detendrá el peligro del retroceso y el caos».

En la semana previa a las elecciones, salieron al aire dos *spots* negativos. El primero tenía como objetivo atacar directamente a García y Humala. Se hacía referencia a la crisis económica y social experimentada durante el quinquenio aprista del 85 al 90. Para lograr

el efecto deseado, se editaban imágenes de colas en las calles, de titulares de periódicos dando cuenta de los fenómenos inflacionarios de la época y se incluía una breve aparición del entonces presidente García, en uno de sus discursos en los balcones de Palacio de Gobierno. Seguidamente, se mezclaban escenas de la toma de la comisaría en Andahuaylas en enero de 2005 y del candidato Humala, vestido de militar. El mensaje se completaba con una voz en *off* que afirmaba: «¿Ir para atrás o ir para abajo? Lourdes te propone que nos vayamos pa'rrriba».

El segundo *spot* apuntaba únicamente a García.<sup>24</sup> Sobre un fondo negro, se sucedían imágenes congeladas del candidato del APRA, mostrando gestos agresivos. Mientras tanto, el locutor preguntaba: «¿qué clase de hombre dice que respeta los derechos de los trabajadores pero abusa, maltrata y patea a un hombre?»;<sup>25</sup> «¿qué clase de hombre dice que puede crear una economía más fuerte y darnos seguridad, cuando su propia presidencia fue un desastre?»; «¿qué clase de hombre dice que es el único que puede ganar esta elección cuando todos sabemos que es un perdedor?». La concluyente respuesta era: «Alan García; él dice y hace lo que sea para ser elegido». Entre el 1 de enero y el 7 de abril, la candidatura presidencial de Unidad Nacional registró, en Lima, 839 emisiones de *spots*.

#### Cuadro 6

##### Total de emisiones por mes: UN

Mes	Emisiones
Enero	-
Febrero	11
Marzo	487
Abril (del 1 al 7)	341
<b>Total</b>	<b>839</b>

Fuente: Media Check (Lima)

Elaboración propia

### 3.4. Alianza por el Futuro

Alianza por el Futuro basó su campaña en la permanente recordación de la figura del ex presidente Alberto Fujimori, impedido de postular debido a una sanción impuesta en el Congreso.

El primer *spot* que salió al aire hacía referencia a los años en que Fujimori estuvo al frente del gobierno. Terminaba con la frase: «Vota por Martha Chávez; Martha es el “chino”,<sup>26</sup>

<sup>24</sup> En Unidad Nacional entendieron que el rival a ser vencido era el candidato del APRA, pues Humala había asegurado su pase a la segunda vuelta.

<sup>25</sup> Al ciudadano José Lora, en el 2004, durante una huelga general convocada por los sindicatos y demás asociaciones civiles contra el gobierno de Alejandro Toledo.

<sup>26</sup> Apodo con el cual se reconoce a Alberto Fujimori.

el “chino” es Martha». En un segundo anuncio, Keiko Fujimori, hija mayor del ex mandatario y aspirante a un escaño en el Congreso como cabeza de lista por Lima, entonaba una canción que anunciaba el pronto retorno de su padre, por entonces detenido en Santiago de Chile.

Dado que Fujimori estaba impedido de hacer proselitismo desde Chile, se optó por imitar su voz. Así, en un insólito acto de ventriloquia electoral, el líder ausente lanzaba frases como «Este nueve de abril, vota por el “chino”. Martha es el “chino” y el “chino” es Martha». Otros dos *spots* de Alianza por el Futuro incluían imágenes de Chávez en actividades propias de la campaña: mítines y caminatas. El número de emisiones totales de Alianza por el Futuro alcanzó las 217.

#### Cuadro 7

##### Total de emisiones por mes: AF

Mes	Emisiones
Enero	-
Febrero	19
Marzo	150
Abril (del 1 al 7)	48
<b>Total</b>	<b>217</b>

Fuente: Media Check (Lima)  
Elaboración propia

### 3.5. Frente de Centro

En los últimos días de enero de 2006, el Frente de Centro lanzó al aire su primer anuncio. En él se mencionaban las cualidades personales de su candidato presidencial, Valentín Paniagua, y se recordaba su gestión como líder del gobierno de transición, tras la renuncia de Alberto Fujimori. A fines de marzo, se propaló un segundo anuncio, el cual planteaba que dado que ningún candidato se perfilaba como ganador en la primera vuelta no tenía sentido votar por el mal menor<sup>27</sup> sino por el mejor, es decir, Paniagua. En abril se vio un tercer *spot* de 50 segundos que recreaba la preocupación de una familia de origen humilde frente al proceso electoral y que, tras una evaluación de la complicada realidad del país, decidía apoyar a Paniagua, «el presidente que une a los peruanos». Las emisiones totales durante la campaña de Frente de Centro alcanzaron las 312.

<sup>27</sup> Según la tesis del mal menor, los sectores más comprometidos con la democracia debían postergar sus preferencias y apoyar a quien pudiera derrotar a Humala en la segunda vuelta.

Cuadro 8

**Total de emisiones por mes: FC**

Mes	Emisiones
Enero	10
Febrero	136
Marzo	61
Abril (del 1 al 7)	105
<b>Total</b>	<b>312</b>

Fuente: Media Check (Lima)  
Elaboración propia

**3.6. Restauración Nacional**

En el único *spot* que produjo Restauración Nacional, su candidato presidencial, el pastor evangélico Humberto Lay, reflexionaba sobre la paradoja que significa vivir en un país rico en recursos mientras los peruanos son cada vez más pobres. El anuncio llevaba el eslogan «Humberto Lay, un presidente de verdad».<sup>28</sup> Restauración Nacional registró solamente 64 emisiones.

Cuadro 9

**Total de emisiones: RN**

Spot	Emisiones
Un presidente de verdad	64
<b>Total</b>	<b>64</b>

Fuente: Ibope Time (Lima)  
Elaboración propia

Llegados a este punto, es posible rescatar algunas observaciones. En la campaña por la primera vuelta, Unidad Nacional tuvo el mayor número de emisiones, pese a lo cual fue la agrupación que más respaldo electoral perdió. Por detrás viene el APRA, el partido que más creció. En tercer lugar aparece Unión por el Perú que, con una pauta de *spots* bastante menor a los dos anteriores, pudo incrementar muy ligeramente su respaldo popular. Frente de Centro y Alianza por el Futuro se mantuvieron estables, ambos con una difusión de propaganda más bien pequeña. En el caso de Restauración Nacional, su votación final resultó toda una sorpresa pues, hasta bien entrada la campaña, su candidato presidencial ni siquiera aparecía en las encuestas. Todo esto lo podemos apreciar en el siguiente cuadro resumen.

<sup>28</sup> Lamentablemente, no contamos con el desagregado por meses.

Cuadro 10

**Comparativo emisiones, intención de voto y votación final (primera vuelta)**

Partidos	Emisiones	Intención de voto (febrero) %	Votos válidos (abril) %
UN	839	43	34
APRA	711	12	22
UPP	424	20	24
FC	312	8	6
AF	217	7	7
RN	64	-	5
<b>Total</b>	<b>2.567</b>		

**Fuente:** Media Check, Ibope Time, Apoyo y ONPE (Lima)  
Elaboración propia

En la segunda vuelta, aunque Unión por el Perú superó largamente a su rival en el número de anuncios, se mantuvo casi con el mismo nivel de respaldo electoral.

Cuadro 11

**Comparativo emisiones, intención de voto y votación final (segunda vuelta)**

Partidos	Emisiones	Intención de voto (mayo) %	Votos válidos (junio) %
UPP	533	36	38
APRA	309	64	62
<b>Total</b>	<b>842</b>		

**Fuente:** Media Check, Ibope Time, Apoyo y ONPE (Lima)  
Elaboración propia

Preliminarmente al menos, los resultados sugieren que la masiva difusión de propaganda televisiva no ha desencadenado, necesariamente, caudales electorales mayores. Un ejemplo que sustenta esta aseveración lo hallamos en Unidad Nacional. A lo largo de la campaña por la primera vuelta, fue la agrupación que más anuncios lanzó al aire y, a pesar de ello, fue también la que más votación resignó. Del mismo modo, a pesar de que Unión por el Perú planteó en la segunda vuelta una agresiva campaña por televisión, muy superior a la de su rival, su respaldo se mantuvo, en la práctica, inalterable.

Es cierto: la propaganda en televisión es un elemento más de las campañas electorales; por lo tanto, la caída de un candidato o su estancamiento en las preferencias de los ciudadanos puede explicarse de muchas maneras, recurriendo a diversas variables. Pero los datos hasta el momento recogidos sirven para reflexionar sobre algo muy simple aunque importante (y que suele pasarse por alto): ¿hasta qué punto el rol de la televisión en las campañas electorales modernas puede legitimarse sobre la base de una supuesta capacidad de influencia sobre el elector?



#### 4. Propaganda y voto: influencia en debate

Nuestra hipótesis de trabajo plantea que no existe una relación directa entre el impacto de la propaganda televisiva y la intención de voto. En este apartado intentaremos demostrar la validez de dicha premisa.

Para ello revisaremos los casos del APRA, Unión por el Perú y Unidad Nacional. Sus respectivas pautas de propaganda se han analizado con herramientas de audiencia: GRPS (o suma de *rating*), alcance (porcentaje de personas que vieron el *spot* de una agrupación al menos una vez) y frecuencia (número promedio de veces que el televidente fue impactado por los *spots* de cada agrupación).

Todo esto, a su vez, ha sido cruzado con la progresión del voto válido de los candidatos presidenciales. Los votos válidos —reiteramos— no incluyen ni los viciados ni los blancos. En el caso de las encuestas, se excluyen a quienes no precisan su intención de voto porque, o no saben a quién elegir, o porque prefieren no responder a la pregunta.

Los cuadros con las progresiones de voto han sido elaborados a partir de las encuestas electorales de la empresa Apoyo, publicadas en la prensa hasta una semana antes de las elecciones.<sup>29</sup> El último porcentaje, fechado el 9 de abril, corresponde a la votación final obtenida de acuerdo con la ONPE. Como en el caso anterior, toda la información que se presentará a continuación corresponde exclusivamente al departamento de Lima.

##### 4.1. Primera vuelta

El período analizado transcurre desde el 11 de febrero hasta el 7 de abril de 2006, último día permitido para la difusión de propaganda. Para respetar el orden establecido, empezaremos con el APRA y seguiremos con Unión por e Perú y Unidad Nacional.

##### 4.1.1. APRA

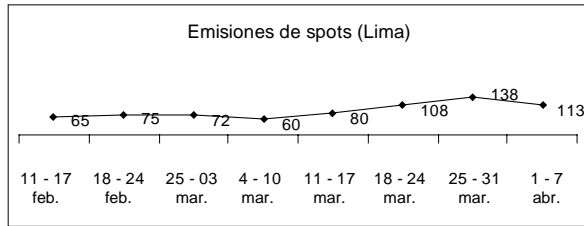
El número de *spots* que el APRA lanzó al aire aumentó de manera sostenida desde la cuarta semana, que va del 4 al 10 de marzo. Vemos una curva casi idéntica en el caso de los GRPS. Las mismas tendencias observamos en el alcance y en la frecuencia. Así, en un plano general, puede decirse que el impacto de la propaganda aprista sobre los televidentes mantuvo una tendencia en crecimiento, principalmente, durante la segunda mitad de la campaña electoral.

La intención de voto del candidato García tuvo un salto bien marcado, en febrero, lo cual coincide con el inicio de su campaña televisiva. Tras ese primer impulso, su respaldo se mantuvo inalterable para empezar a subir, también, desde la segunda quincena de marzo. Se puede entrever que, en el caso particular del APRA, sí ha existido una relación

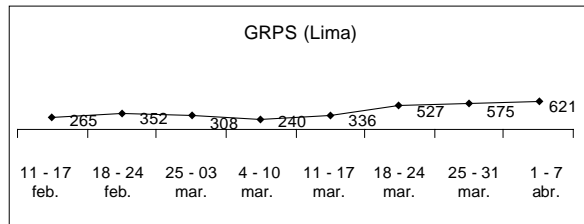
---

<sup>29</sup> De acuerdo con la ley electoral peruana, las encuestas de intención de voto no pueden difundirse durante la semana previa a las elecciones.

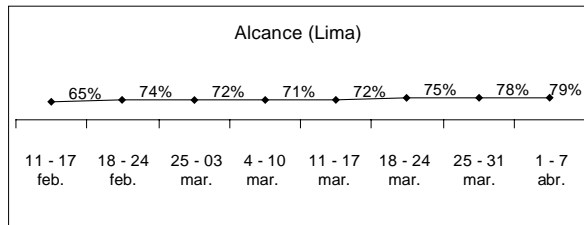
Gráfico 1: APRA



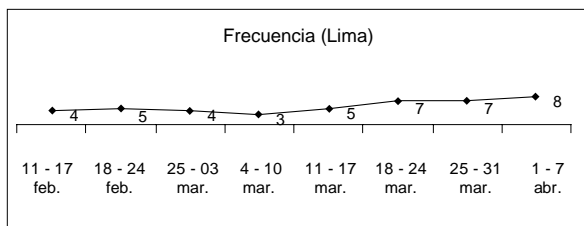
Fuente: Media Check



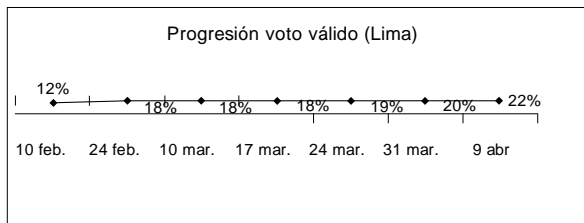
Fuente: Ibope Time



Fuente: Ibope Time



Fuente: Ibope Time



Fuente: Apoyo y ONPE  
Elaboración propia

entre el impacto de la propaganda y la intención de voto. Ambas variables se han comportado de manera similar.

#### 4.1.2. Unión por el Perú

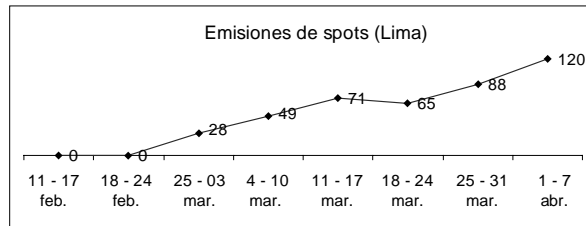
En el caso de Unión por el Perú, el número de emisiones empezó a subir a partir de la semana que va del 25 de febrero al 3 de marzo y solamente se registró una leve baja en la semana del 18 al 24 de marzo. Después de ese ligero bache, la curva se disparó hacia arriba. Similar tendencia puede observarse en los GRPS. En lo que respecta al alcance, si bien del 25 de febrero al 3 de marzo menos de la mitad del público en edad de votar había visto siquiera un *spot* de Unión por el Perú, a partir de ese momento la curva creció de manera sostenida. Lo mismo pasó con la frecuencia.

Los GRPS, el alcance y la frecuencia demuestran que el impacto de la propaganda de Unión por el Perú sobre el electorado mantuvo una constante evolución. En cambio, si observamos la intención de voto del candidato Humala vemos que de un 20% de los votos válidos en febrero subió al 26% hacia la quincena de marzo para después caer hasta el 21%.

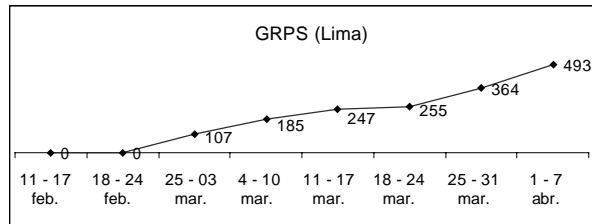
En otras palabras, a pesar de la intensificación constante de la propaganda televisiva, Unión por el Perú prácticamente terminó su campaña con el mismo porcentaje de intención de voto con que la empezó. De acuerdo con las cifras oficiales de la ONPE, Humala obtuvo, el día de las elecciones, el 23,723% de los votos válidos en Lima.

A la vista de los resultados, se puede deducir que la propaganda de Unión por el Perú, más que un factor determinante para promover cambios masivos de opinión a favor de la opción política que representaba ese partido, sirvió como un elemento reforzador que ayudó a mantener el caudal de votos intacto y, eventualmente, ayudó a subirlo en algunos puntos porcentuales. Efectivamente, a pesar del aumento progresivo del número de emisiones, del *rating*, de la frecuencia y del alcance, el candidato presidencial Humala no pudo aumentar significativamente su respaldo entre los votantes limeños.

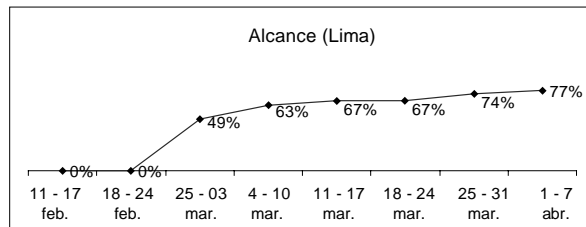
**Gráfico 2: Unión por el Perú**  
**Emisiones de spots (Lima)**



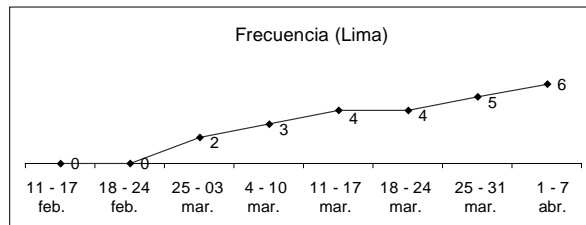
Fuente: Media Check



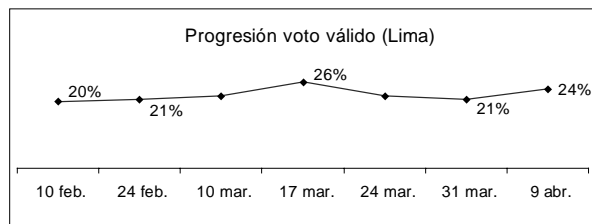
Fuente: Ibope Time



Fuente: Ibope Time



Fuente: Ibope Time



Fuente: Apoyo y ONPE  
 Elaboración propia

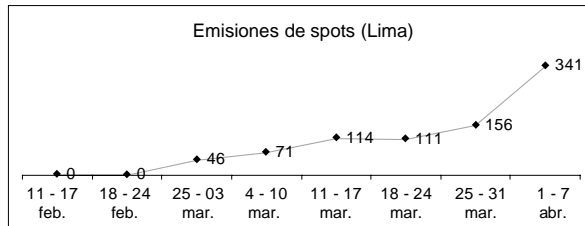
### 4.1.3. Unidad Nacional

En Unidad Nacional vemos que la curva de las emisiones empezó a crecer desde la semana del 25 de febrero al 3 de marzo. La cifra fue aumentando en la medida que la campaña avanzaba, y en la semana previa a las elecciones se disparó a 341. En ese último tramo, las emisiones de Unidad Nacional triplicaron a las del APRA (113) y casi hicieron lo mismo con las de Unión por el Perú (120).

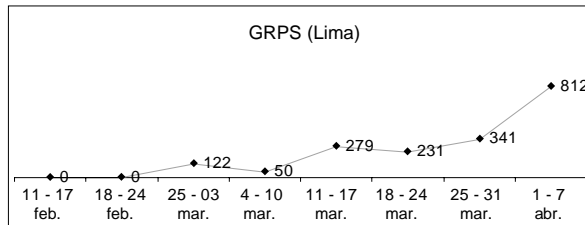
Como en los dos ejemplos anteriores, la curva de los GRPS se comportó de manera muy similar a la curva de las emisiones. El alcance, aunque con altibajos, también creció, sobre todo a partir de la semana del 18 al 24 de marzo. La frecuencia registró una tendencia similar. Del 25 de febrero al 3 de marzo, el público objetivo o *target* fue impactado, en promedio, con 2 *spots*. Del 25 al 31 de marzo subió a 5 y del 1 al 7 de abril trepó hasta 11, salto espectacular que da una muestra de la intensidad del bombardeo propagandístico que llevó adelante la candidatura de Flores Nano en los siete días finales de la competencia.

A pesar de que las emisiones, el *rating*, el alcance y la frecuencia mantuvieron una conducta —en general— ascendente, la intención de voto de Flores Nano registró un descenso progresivo. Si hacia los primeros días de febrero la candidata disfrutaba de un respaldo del 43%, al final de marzo este se había reducido al 36%. Peor aún. De acuerdo con la ONPE, Flores Nano obtuvo, el 9 de abril, el 34,202% de los votos válidos en Lima. Ello deja en evidencia que la insistente emisión de *spots* durante la última semana de la campaña, en un promedio muy por encima de competidores directos, fue incapaz de detener la tendencia hacia la baja de la candidata de Unidad Nacional. Observamos un comportamiento contradictorio: por un lado, mientras el impacto de la propaganda aumentaba; por el otro, la intención de voto se reducía de modo insoslayable.

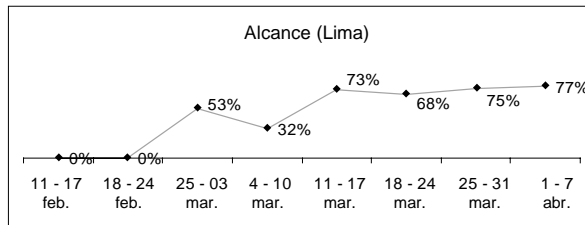
Gráfico 3: Unidad Nacional  
Emisiones de spots (Lima)



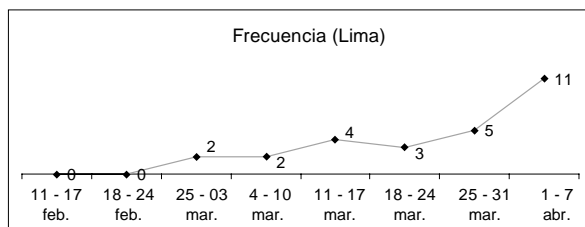
Fuente: Media Check



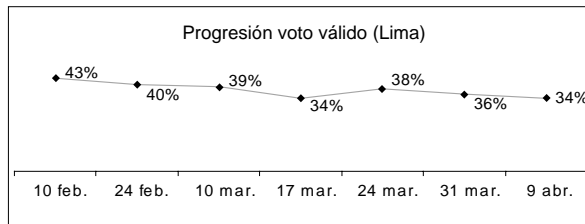
Fuente: Ibope Time



Fuente: Ibope Time



Fuente: Ibope Time



Fuente: Apoyo y ONPE  
Elaboración propia

## 4.2. Segunda vuelta

### 4.2.1. APRA

El APRA reinició su campaña por televisión en la semana que va del 13 al 19 de mayo, con 56 emisiones de *spots*. En la semana previa al día de la votación, la cifra llegó a 182. La curva de los GRPS demuestra un comportamiento similar, con un gran salto final. Por su parte, el alcance indica que el porcentaje del público objetivo impactado fue siempre en aumento, llegándose hasta una cobertura del 82%, mientras que la frecuencia pasó de un promedio de 3 y 4 anuncios a 10.

Queda claramente establecido que el APRA optó por un fuerte bombardeo propagandístico, principalmente en la semana previa a la elección. Sin embargo, y a pesar del fuerte impacto sobre los electores, la intención de voto del candidato García no subió sino que, incluso, evidenció un ligero descenso, oscilando entre 64% y 62% de los votos válidos. Según los resultados oficiales de la ONPE, el APRA consiguió, en Lima, el 61,969% de los votos válidos. De esta manera, en vez de promoverse un cambio importante de opinión, la propaganda televisiva del APRA sirvió para ayudarle a mantener su respaldo.

### 4.2.2. Unión por el Perú

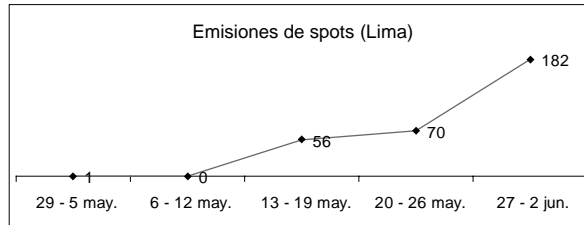
Unión por el Perú reinició su campaña en la segunda vuelta antes de que lo hiciera el APRA. Entre el 29 de abril y el 5 de mayo, lanzó al aire 79 *spots*. En la siguiente semana, el número subió a 113. Después bajó a 108 y 83 pero, en la última semana, la cifra casi se duplicó, elevándose hasta 150.

La curva de los GRPS demuestra un comportamiento muy parecido, con un salto fuerte en el *rating* hacia el final. La frecuencia y el alcance, lo mismo. En otras palabras, como pasó con el APRA, en Unión por el Perú se apostó por un fuerte bombardeo propagandístico en los días finales de la campaña.

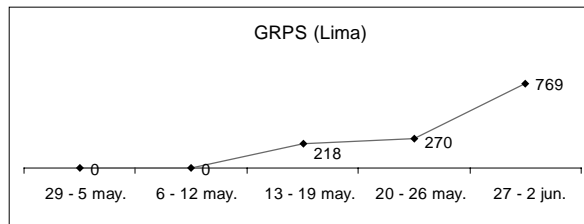
El candidato Humala empezó en la segunda vuelta con 36% de intención de voto y, a una semana de las elecciones, tenía el 38% de los votos válidos. De acuerdo con la ONPE, obtuvo el 38,031% de los votos válidos en Lima. Pese a la intensa difusión de *spots* en los días inmediatamente anteriores a la elección, el candidato de Unión por el Perú no pudo aumentar su respaldo en ningún punto porcentual más.

Se configura una situación similar a la que experimentó el APRA: gran esfuerzo propagandístico, relativo beneficio electoral. La propaganda televisiva no indujo un cambio masivo de opinión: sirvió para mantener el caudal de votos en el mismo nivel.

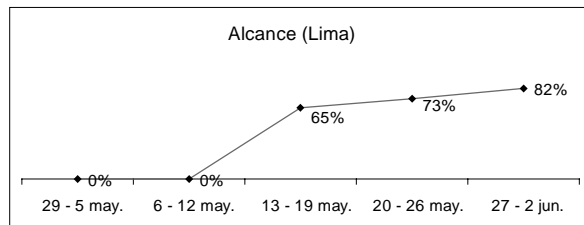
Gráfico 4: APRA - segunda vuelta  
Emisiones de spots (Lima)



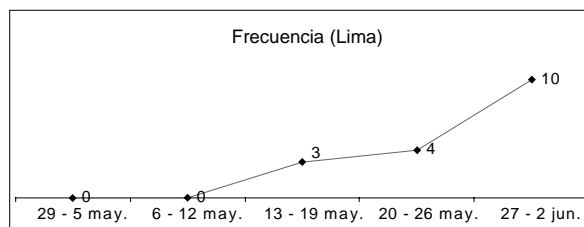
Fuente: Media Check / Ibope Time



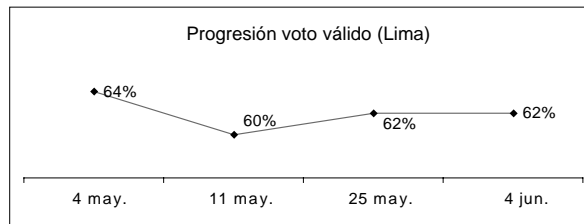
Fuente: Ibope Time



Fuente: Ibope Time



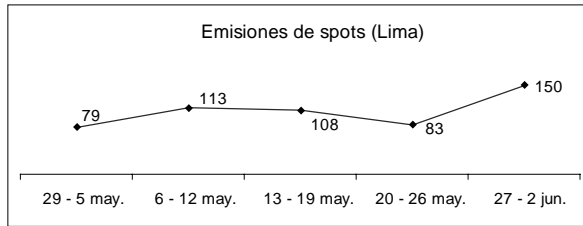
Fuente: Ibope Time



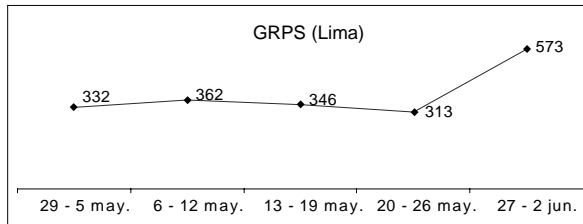
Fuente: Apoyo y ONPE  
Elaboración propia



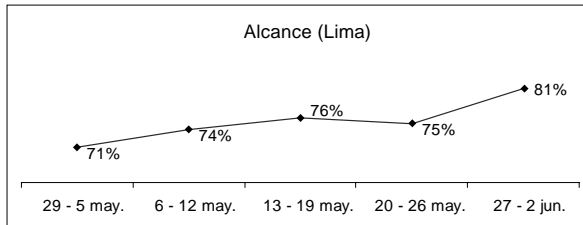
Gráfico 5 :  
Unión por el Perú – segunda vuelta



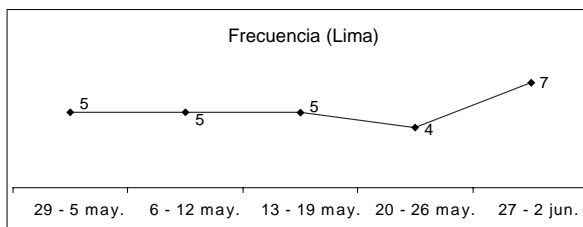
Fuente: Media Check / Ibope Time



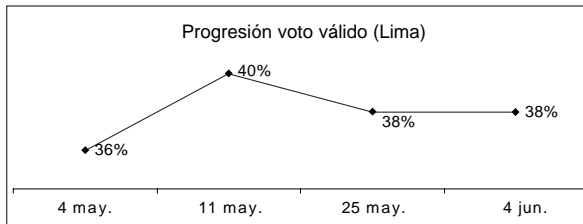
Fuente: Ibope Time



Fuente: Ibope Time



Fuente: Ibope Time



Fuente: Apoyo y ONPE  
Elaboración propia

## 5. CONCLUSIONES

La televisión ha configurado una nueva manera de entender los procesos políticos y, en ese sentido, ha adquirido gran importancia en las campañas electorales modernas, afectándolas notablemente. Estas se han vuelto más personalizadas, destacándose la figura del candidato por sobre la de su propio partido. Este proceso de personalización supone, a su vez, la emergencia de líderes políticos que ya no dependen necesariamente de un movimiento organizado de militantes para alcanzar notoriedad pública, o incluso para conseguir un cargo público de importancia, como la presidencia de un país.

El papel asumido por la televisión no responde solamente a su labor informativo-noticiosa sino, también, a su destacada función en la emisión de propaganda. Tratándose del medio masivo más consumido, partidos y candidatos trasladan sus expectativas hacia ella y la consideran una herramienta indispensable para captar simpatías y votos durante las elecciones y así cumplir sus anhelos de representación política. De ahí, las importantes sumas que se invierten en el alquiler de espacios televisivos para la difusión de *spots*.

Partíamos de la siguiente hipótesis: no puede establecerse una relación directa entre el voto y el impacto de la propaganda en televisión, a pesar de que partidos y candidatos diseñan sus estrategias de comunicación electoral privilegiando ese medio de comunicación masiva como herramienta de persuasión.

Hemos determinado que si bien Unidad Nacional resultó ser la agrupación que más anuncios televisivos difundió durante la campaña presidencial del 2006 —en primera vuelta—, al mismo tiempo fue la que mayor respaldo electoral perdió. Por otro lado, aunque Unión por el Perú propuso una agresiva campaña televisiva en la segunda vuelta, con un número de emisiones de anuncios bastante superior al de su rival, el APRA, su apoyo prácticamente permaneció inalterable.

Los ejemplos de Alianza por el Futuro y Frente de Centro son relativamente distintos. Tras una campaña limitada en recursos económicos, que se evidenció en la escasa emisión de anuncios televisivos, estas alianzas no pudieron aumentar sus respaldos electorales, pero tampoco disminuyeron —es el caso de Alianza por el Futuro— o bien consiguieron mantenerse en un nivel mínimo —en el caso de Frente de Centro—. Por eso, es posible inferir que el porcentaje de votos obtenido por ambas obedece a un núcleo duro de simpatizantes que actúa políticamente al margen de la propaganda.

Estas observaciones, preliminares y generales, nos llevaban a preguntarnos hasta qué punto el fortalecimiento del rol de la televisión en las campañas electorales modernas se puede legitimar sobre la base de una supuesta capacidad de influencia sobre el elector. Queremos ofrecer algunos alcances al respecto.

Los partidos políticos y sus candidatos asumen que la televisión es una herramienta indispensable para la consecución de sus objetivos electorales. Como en la publicidad de

productos de consumo, se arguye que la propaganda televisiva ayuda a vender ideas, propuestas, una imagen. No negamos que ello efectivamente ocurra, aunque sostenemos que la efectividad de la televisión como medio de influencia electoral, al menos en el caso de las elecciones presidenciales del 2006, ha quedado en duda abierta.

Solamente en uno de los casos analizados, el del APRA en la primera vuelta, la progresión del voto del candidato Alan García tuvo el mismo comportamiento que el impacto de la propaganda sobre el televidente en edad de votar, medido a partir de indicadores de audiencia como el *rating*, el alcance y la frecuencia. En todos los demás ejemplos no se pudo hallar relación entre ambas variables.

En la primera vuelta, el candidato de Unión por el Perú, Ollanta Humala, registraba hacia febrero una intención de voto válido del orden del 20%, todavía sin contar con propaganda televisiva en el aire. A finales de marzo, a menos de una semana de las elecciones, y con más de 300 emisiones de *spots* a costas, su respaldo solamente llegó al 21%. El día de las elecciones obtuvo el 23,723%. Mientras el impacto de la propaganda de Unión pr el Perú crecía sostenidamente, el caudal electoral de Humala se comportaba irregularmente, con grandes subidas y profundos baches.

El caso de Unidad Nacional es particularmente interesante. Esta alianza registró curvas marcadamente ascendentes en el *rating*, alcance y frecuencia. Empero, esta tendencia hacia arriba en el impacto de la propaganda terminó contrastando con la intención de voto de la candidata Lourdes Flores Nano, que bajó de manera sostenida. Del 43% de los votos válidos que ostentaba en febrero, pasó al 36% a finales de marzo. Y el día de la elección, consiguió el 34,202%.

En la segunda vuelta, Unión por el Perú planteó una agresiva estrategia propagandística en televisión. Tal es así que dejó bastante atrás al APRA en el número de *spots* emitidos. Este esfuerzo, sin embargo, no le supuso a su candidato un aumento en su respaldo electoral. Lo mismo ocurrió con el candidato aprista, que prácticamente mantuvo su nivel.

Así, la propaganda televisiva, más que un factor determinante para inducir cambios masivos de opinión a favor de la opción política que representaba cada partido, habría servido, en cambio, como un elemento meramente reforzador de tendencias ya instaladas. El nuevo y preponderante papel de la televisión en las campañas electorales propone nuevos retos y nuevas corrientes de investigación. Pero, aunque se sostenga que la potencialidad de los medios de comunicación es cada vez mayor, nuestros resultados no nos permiten confirmar la existencia de una relación directa entre el impacto de la propaganda en televisión y el voto. Al contrario: la evidencia nos traslada hacia una dirección contraria.

Debe considerarse que en un proceso electoral convergen diversos factores. En una campaña juegan y ocurren muchas, demasiadas cosas, todas simultáneamente: actividades proselitistas, mítines, coberturas mediáticas favorables, desfavorables y neutras, denuncias y demás. La propaganda es una parte más de este complicado mosaico. Importante, es verdad, pero no juega en exclusividad. Nosotros solamente nos hemos ocupado de

un elemento específicamente. Sería imposible integrar en un análisis académico todos los eslabones de la cadena. Teniendo plena conciencia de eso, y luego de todo lo visto y expuesto, es que sugerimos que las expectativas depositadas en la televisión como vehículo de convencimiento electoral podrían llegar a resultar demasiado altas, acaso poco conectadas con la realidad.

De esta manera, creemos que un candidato o un partido no deberían esperar necesariamente, como retribución a sus esfuerzos propagandísticos en televisión, un importante y decisivo crecimiento en sus posibilidades de victoria electoral. Resaltamos «necesariamente». No se trata, pues, de una regla infalible o definitiva. Nosotros no vamos a terminar con un debate que lleva años. Sí, en cambio, aspiramos a contribuir con él.

Como reflexión final, nos inscribimos entre quienes, reconociendo la importancia que tiene la televisión para la política y el quehacer político, dudan razonablemente de su capacidad de convencimiento e influencia sobre los consumidores. Nuestros resultados, expuestos en las páginas anteriores, nos llevan a creer en ello.

Dicho lo anterior, es válido preguntarse si los políticos y sus asesores de comunicaciones no harían bien en reinterpretar la legitimidad que se le suele conferir a la televisión como medio capaz de inducir cambios masivos de opinión. Por lo visto, el fortalecimiento de esta en las campañas electorales modernas se sustentaría, más que en resultados, en los apreciables presupuestos asignados para la compra de espacios en pantalla. ¿No sería más provechoso que parte de ese dinero se invierta en otros medios de propaganda, a los que los expertos suelen asignarles una importancia bastante menor en sus planes estratégicos? Dejamos la pregunta abierta.

## BIBLIOGRAFÍA

AMADO SUÁREZ, Adriana

2006 «Argentina 2005: repensar la comunicación política». En *Diálogo político*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer, pp. 49-77.

BENOIT, William

1999 *Seeing Spots: A Functional Analysis of Presidential Television Advertisements, 1952-1996*. Nueva York: Praeger Publishers.

BOAS, Taylor

2005 «Television and Neopopulism in Latin America: Media Effects in Brazil and Peru». *Latin American Research Review*, vol. 5, n.º 2, pp. 27-49.

CASTELLS, Manuel

1999 *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Vol. II. Madrid: Siglo XXI Editores.

COLOMÉ, Gabriel

1994 «Política y medios de comunicación: una aproximación teórica». En *Diálogos de la Comunicación*, n.º 29. Disponible en: <<http://www.recercat.net/bitstream/2072/1376/1/CPS91.pdf>>.

DAYAN, Daniel

1998 «Acerca de la teoría de los efectos limitados». En Jean Mark Ferry y otros. *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa, pp. 104-106.

DEVLIN, Patrick

1995 «Political Commercials in American Presidential Elections». En Lynda Kaid (ed.). *Political Advertising in Western Democracies: Parties and Candidates on Television*. Thousand Oaks: SAGE Publications, pp. 186-205.

DOMENACH, Jean-Marie

1963 *La propaganda política*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

FUENZALIDA, Valerio

2004 «La política resignificada desde la televisión». En *Diálogo político*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer, pp. 47-66.

GARCÍA BEAUDOUX, Virginia; Orlando D'ADAMO y Gabriel SLAVINSKY

2007 *Comunicación política y campañas electorales: estrategias en elecciones presidenciales*. Barcelona: Gedisa.

GERSTLÉ, Jacques

1998 «La propaganda política: algunas enseñanzas de la experiencia norteamericana». En Jean Mark Ferry y otros. *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa, pp. 224-236.

JOHNSON-CARTEE, Karen; Gary COPELAND

2004 *Strategic Political Communication*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.

KAID, Lynda y Christina HOLTZ-BACHA

1995 «A Comparative Perspective on Political Advertising». En Lynda Kaid (ed.). *Political Advertising in Western Democracies: Parties and Candidates on Television*. Thousand Oaks: SAGE Publications, pp. 8-18.

KAID, Lynda

1999 «Political Advertising: A Summary of Research Findings». En Bruce Newman (ed.). *The Handbook of Political Marketing*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

KATZ, Elihu

1998 «La investigación en la comunicación desde Lazarsfeld». En Jean Mark Ferry y otros. *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa.

KAVANAGH, Dennis

2004 «Democracia partidaria y marketing político: ¿sin lugar para aficionados?». En *Diálogo político*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer, pp. 33-45.

KLARÉN, Peter

2005 *Nación y sociedad en la historia del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

KREUTER, Wolfgang

2002 «¿Siempre con diez años de atraso? Sobre la americanización de la comunicación política y de la campaña electoral en Alemania». En Frank Priess (ed.). *Relación entre política y medios: propuestas alemanas en una perspectiva comparada*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer, pp. 117-128.

LAZARSELD, Paul; Bernard BERELSON y Hazel GAUDET

1968 *The People's Choice: How The Voter Makes Up is Mind in a Presidential Campaign*. Nueva York: Columbia University Press.

MAAREK, Philippe J.

1997 *Marketing político y comunicación: claves para una buena información política*. Barcelona: Paidós.

MÄCKELMANN, Mathias

2006 «Perú 2006: comunicación política y elecciones 'bailando, gritando y escuchando'». En *Diálogo político*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer, pp. 11-34.

MARCINKOWSKI, Frank y Volker GREGER

2002 «La personalización de la comunicación política en la televisión: ¿Un resultado de la "americanización"?». En Frank Priess (ed.). *Relación entre política y medios: propuestas alemanas en una perspectiva comparada*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer, pp. 255-278.

MARTÍN SALGADO, Lourdes

2002 *Marketing político: arte y ciencia de la persuasión en democracia*. Barcelona: Paidós.

MUÑOZ-ALONSO, Alejandro

1999 «La democracia mediática». En Alejandro Muñoz-Alonso y Juan Ignacio Rospir. *Democracia mediática y campañas electorales*. Barcelona: Ariel, pp. 14-53.

OVIDO, Carlos

1981 *Manejos de la propaganda política*. Lima: Centro de Documentación e Información Andina.

PRIESS, Frank

2002 «Comunicación política en tiempos de crisis». En Frank Priess (ed.). *Relación entre política y medios: propuestas alemanas en una perspectiva comparada*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer, pp. 93-116.

PROTZEL, Javier

1991 «Vargas Llosa y Fujimori: de una modernidad a otra. Crisis del marketing político en el Perú». En *Diálogos de la Comunicación*, n.o 29. Disponible en: <[http://www.dialogosfelafacs.net/dialogos\\_epoca/pdf/29-01JavierProtznel.pdf](http://www.dialogosfelafacs.net/dialogos_epoca/pdf/29-01JavierProtznel.pdf)>.

QUALTER, Terence H.

1994 *Publicidad y democracia en la sociedad de masas*. Barcelona: Paidós.

SANBORN, Cynthia y Aldo PANFICHI

1997 «Fujimori y las raíces del neopopulismo». En Fernando Tuesta Soldevilla (ed.). *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

SARCINELLI, Ulrich

2004 «¿La democracia bajo estrés comunicacional? El sistema parlamentario de gobierno en la sociedad de medios». En *Diálogo político*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer, pp. 11-31.

SARTORI, Giovanni

1997 *Homo videns: la sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.

1999 *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

SCHENK, Michael y Uwe PFENNING

1991 *Comunicación política masiva: ¿efecto a pesar de poca participación? Nuevas estrategias de persuasión*. En *Diálogos de la Comunicación*, n.º 29. Disponible en: <[http://www.dialogosfelafacs.net/dialogos\\_epoca/pdf/29-06MichaelSchenk.pdf](http://www.dialogosfelafacs.net/dialogos_epoca/pdf/29-06MichaelSchenk.pdf)>.

TRENT, Judith y Robert FREIDENBERG

2000 *Political Campaign Communication: Principles And Practices*. Nueva York: Praeger Publishers.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

2005 *Representación política: las reglas también cuentan*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

VARGAS LLOSA, Mario

1993 *El pez en el Agua*. Barcelona: Seix Barral.

VERGARA, Alberto

2007 *Ni amnésicos ni irracionales: las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica*. México D. F.: Solar.

VOWE, Gerhard y Jens WOLLING

2002 «¿Americanización de la campaña electoral o marketing político? La evolución de la comunicación política». En Frank Priess (ed.). *Relación entre política y medios: propuestas alemanas en una perspectiva comparada*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer, pp. 51-92.

WOLTON, Dominique

1998 «Los medios, eslabón débil de la comunicación política». En Jean Mark Ferry y otros. *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa, pp. 183-199.

# ¿Aliados o rivales?\* relación entre el gobierno y el partido

## Análisis de caso de la primera mitad del mandato constitucional del presidente Alejandro Toledo Manrique\*\*

PIERO CORVETTO

### 1. INTRODUCCIÓN

Cumplida la primera mitad del mandato constitucional del presidente Alejandro Toledo, el gobierno se encontraba inmerso en una aguda crisis política generada por escándalos mediáticos que comprometían al entorno más cercano del jefe de Estado, por los limitados niveles de aprobación de la gestión presidencial —alrededor del 10%—, por el debilitamiento de la coalición de gobierno Perú Posible-Frente Independiente Moralizador (PP-FIM), por el inicio de un franco proceso de atomización en el partido del gobierno —que se evidenciaba a través de renunciaciones a la bancada oficialista— y por el reclamo ciudadano y de los principales actores políticos para que las políticas a corto y mediano plazo sean definidas por consenso entre los partidos y fuerzas sociales más representativos, y no solo por el partido del gobierno y su aliado.

El contexto antes descrito no es solo una muestra de un conjunto de situaciones que caracterizan a una democracia en transición, sino, más bien, el efecto de un conjunto de relaciones y juegos de poder que vinculan a Perú Posible (PP) con el presidente Alejandro Toledo, quien, como los Belmonts, Fujimoris y Vargas Llosas, entre otros muchos

---

\* El presente texto es una versión reducida y corregida de Corvetto (2004).

\*\* Mi agradecimiento eterno al doctor Fernando Tuesta Soldevilla, quien estuvo siempre presto a guiarme y aconsejarme, y a los doctores Sinesio López y Henry Pease por sus sugerencias y recomendaciones, sin las cuales la presente investigación nunca hubiera llegado a buen término. Estoy en deuda con todos y cada uno de los que brindaron parte de su valioso tiempo para ayudarme a recolectar la información, gracias a Alberto Adrianzén, Candy Chávez, Vicente Díaz, Manuel Pablo Fernandini, Eduardo McBride, Fernando Rospigliosi, Jorge Salazar, Juan Sheput, Jorge Tudela, Amador Velásquez y David Waisman, para ellos mi agradecimiento por su valiosa contribución.



*outsiders*<sup>1</sup> o independientes<sup>2</sup> surgidos en la década de los noventa, llegó a conformar una organización que ocupó importantes cuotas de poder en la escena política nacional.

La relación entre el gobierno y el partido del gobierno es un tema recurrente que entendemos deben abordarlo las ciencias sociales y, en particular, la ciencia política, puesto que estas relaciones conflictivas y complejas han dado origen a episodios vigorosos y polémicos durante los últimos tiempos, como, por ejemplo, el nombramiento en puestos de importancia de personalidades ajenas a las canteras de los partidos de gobierno, las denuncias de clientelismo y nepotismo, la aplicación recortada de las principales reformas prometidas durante las campañas electorales y los enfrentamientos entre los diversos sectores al interior de las bancadas oficialistas y de los partidos de gobierno, los cuales tienen un impacto en el futuro de la democracia peruana.

El presente texto está dedicado al estudio y análisis de la relación entre el gobierno y el partido del gobierno. En otras palabras, a las relaciones entre el presidente de la República —con el grupo que lo acompaña en el Poder Ejecutivo— y la organización partidaria con la que resultó elegido.

La premisa de la que partimos es que la elección es un contrato a través del cual el elector elige una opción para que detente el poder durante un período determinado, y que solo a través de la participación plena de la organización vencedora en el gobierno existirá mayor garantía para que el presidente cumpla con las promesas sobre las cuales construyó el apoyo que lo llevó al poder. Entonces, partimos de la premisa de que el partido del gobierno, entendido este como la organización política a través de la cual el presidente accedió al poder mediante un proceso electoral democrático, es quien debe gobernar.

La elección de un candidato a la presidencia supone el respaldo de un equipo de personas, de un plan de gobierno o, en su defecto, de un conjunto de proyectos no articulados y/o promesas electorales, y de la organización política que apoye y sostenga al jefe de Estado hasta el término de su mandato.

La organización política a través de la cual el presidente llega al poder debería iniciar un proceso de articulación y transformación que le permita transitar de una maquinaria político-electoral a una organización sólida y estable, capaz de brindar recursos humanos, económicos y políticos que contribuyan sustancialmente con el ejercicio democrático del gobierno; para, de esta manera, convertirse en la plataforma política por medio de la cual se pongan en marcha las reformas y promesas ofrecidas durante la campaña electoral.

---

<sup>1</sup> Ciudadanos sin experiencia política partidaria previa que exhiben un discurso antipartido y, en algunos casos, antisistémico.

<sup>2</sup> Entendidos estos como ciudadanos sin experiencia política partidaria previa que se convierten en protagonistas de la esfera política ante la incapacidad de las organizaciones políticas ya existentes de canalizar propuestas y demandas. Bajo esta característica, se ubican el ex presidente Alejandro Toledo Manrique y el afamado novelista Mario Vargas Llosa.

La participación activa del partido del gobierno en el gobierno supone, en sí misma, la participación de sus militantes en los principales cargos del Ejecutivo, como medio para garantizar la puesta en marcha de las políticas elaboradas por el propio partido en las instancias especializadas —llámense equipos de plan de gobierno—, en un tiempo previo a la campaña electoral. De lo cual se entiende que los principales dirigentes del partido que se transforma en partido del gobierno pretendan ocupar los principales cargos en el Ejecutivo, mientras que los militantes de menor jerarquía esperen acceder a puestos de menor trascendencia en la burocracia estatal.

Cabe señalar que en los sistemas presidencialistas como el peruano, el mandato del jefe de Estado emana directamente de la voluntad popular, y no exclusivamente del partido que le sirvió como plataforma para acceder al poder, lo cual le permite gozar de libertad para convocar a su gobierno, tanto a afiliados al partido del gobierno como a personalidades ajenas a este.

En el Perú, debido a la precariedad del sistema político, a la debilidad institucional de los partidos políticos, a la masificación de los membretes electorales, a los liderazgos mesiánicos de quienes fungieron como jefes de Estado, a la cultura clientelar que caracteriza a las organizaciones políticas y a los múltiples antecedentes de gobiernos en los que la presencia de afiliados del partido del gobierno no garantizó el cumplimiento de las promesas electorales, la ciudadanía rechaza la participación de las élites partidarias en el gobierno.

Este rechazo se agudizó durante los años noventa, en donde el partido del gobierno, en su vertiente de élite de gobierno, fue reemplazado por grupos de tecnócratas no partidarizados.

El ambiente de rechazo a la participación de élites políticas en los principales cargos de gobierno continuó agudizándose con la llegada de PP al gobierno, pues su organización partidaria se mostró débilmente institucionalizada, con limitada disciplina partidaria y mínima cohesión organizacional, además de no exhibir, en muchos casos, los cuadros idóneos que le permitiesen ejercer todo el poder exitosamente.

Vamos a abordar la primera mitad del gobierno del presidente Alejandro Toledo y su relación con PP, pues nos permitirá analizar y comprender un caso de la relación gobierno-partido del gobierno durante la segunda transición de los últimos veinticinco años, con todos los vicios y limitaciones que un período de transición democrática presenta, con la agravante de ser liderado por un independiente apoyado en un partido de limitada institucionalización.

Para el presente estudio hemos tomado como referencia principal los lineamientos trazados por Cansino (1999) quien, retomando lo planteado por Blondel (1990) y Katz (1987), propuso el reclutamiento de personal, las políticas públicas y el clientelismo como los factores que determinan la relación gobierno-partido del gobierno. Además, hemos utilizado su tipología y las elaboradas por Carrizo (2002) Freidenberg (2003) como sustento principal para proponer una tipología particular para el caso peruano.

La tipología propuesta para el caso peruano está constituida por tres niveles, según el grado de influencia del partido del gobierno en las decisiones de gobierno: gobiernos con alta participación del partido del gobierno, gobiernos con limitada participación del partido del gobierno y gobiernos del Mesías (McClintock 1994).<sup>3</sup>

### **1.1. Gobiernos con alta participación del partido del gobierno**

Presentan un nivel de interrelación que garantiza el apoyo del partido del gobierno y de la bancada parlamentaria oficialista al Ejecutivo, permitiendo no solo que se lleven a cabo las políticas que el Ejecutivo propone, sino, también, facilita que el partido del gobierno acceda a cuotas de poder al interior del gobierno, y con ello sea parte activa y fundamental en el reclutamiento de personal y de la elaboración y ejecución de las políticas públicas.

En este modelo no debe entenderse que el jefe de Estado se subordina a las decisiones del partido del gobierno, sino, más bien, que hace uso limitado de su autonomía constitucional; la cual le permite incluir sin la anuencia de su partido a independientes en los cargos de gobierno, aunque para el partido del gobierno se reserve no menos del 75% de los cargos de los gabinetes.

Este tipo de relaciones pone en evidencia la acción concertada y coordinada entre el presidente de la República y el partido del gobierno. Relación en la que, por ser el peruano un sistema presidencialista potenciado,<sup>4</sup> el jefe de Estado presenta un liderazgo mayor que los surgidos al interior de su propio partido.

Este nivel de relación requiere de una organización política fuerte, cohesionada, disciplinada e institucionalizada, que permita controlar los incentivos contrarios que surjan, tanto desde la oposición política como —principalmente— al interior de la propia. Tal situación puede generar estabilidad y cohesión, pero puede ocasionar, a la vez, que el Ejecutivo y el partido del gobierno promuevan la generación de «partidocracias».<sup>5</sup>

### **1.2. Gobiernos con limitada participación del partido del gobierno**

Están marcados por una participación menor del partido del gobierno en las decisiones del Ejecutivo. En este nivel, el gobierno goza de una autonomía mayor en lo que se refiere al reclutamiento de personal y a la elaboración de las políticas públicas, aunque depende de la coordinación con el parlamento para poner en práctica dichas propuestas.

---

<sup>3</sup> McClintock es la primera académica en utilizar la denominación de «Mesías» para calificar la tendencia de los presidentes peruanos al hacer uso de un poder ilimitado desde el gobierno.

<sup>4</sup> Tesis elaborada por el doctor Henry Pease García.

<sup>5</sup> «Se entiende por partidocracia la desviación de los partidos políticos que consiste en dirigir el gobierno en beneficio del propio partido y de su militancia, en perjuicio de los intereses nacionales» (Hernández Bravo 1997: 26). Citado por Carrizo (2002: 241).

En estos casos, el partido influenciará solo en la redacción final de las políticas públicas, mas no en su formulación, las cuales dependerán principalmente del presidente y/o de quien detente el poder en el ministerio o institución responsable. Es así como los militantes del partido del gobierno son desplazados por independientes, ocupando entre el 74% y el 25% de los cargos en los gabinetes. Los independientes pueden fungir de mayoría al interior de los consejos de ministros y responder a incentivos particulares ajenos a las promesas electorales y a la línea política trazada por la organización partidaria en la hora previa a la elección.

Esta débil interrelación gobierno-partido del gobierno es posible, principalmente, cuando los partidos que acceden al poder muestran una limitada institucionalización o cuando el liderazgo del presidente destaca claramente por sobre el partido. Ello permite que los jefes de Estado coloquen en puestos claves del Ejecutivo a independientes, los cuales ejercen cuotas de poder con autonomía respecto al partido del gobierno y, en algunos casos, hasta del propio presidente que los nombró —en el caso de que el presidente exhiba un limitado liderazgo—.

Estas organizaciones políticas están conformadas, por lo general, por grupos de políticos con intereses propios y hasta enfrentados a los del propio partido del gobierno, que mantienen su legitimidad sobre la base de una elección nacional y no sobre su representación política al interior del partido al cual teóricamente representan. Pueden ser partidos conformados por candidatos, por advenedizos a la organización y a la política, en donde la coordinación gobierno-partido del gobierno está marcada por el enfrentamiento, la negociación, el condicionamiento, la competencia y el escándalo mediático.

Esta relación puede surgir no solo debido a la carencia de un partido del gobierno institucionalizado, sino, incluso, a raíz de la ausencia de una bancada parlamentaria con mayoría en el Congreso, la cual goce de un importante margen de negociación respecto a la puesta en marcha de las reformas planteadas desde el Ejecutivo. Ello puede obligar al Ejecutivo y al partido del gobierno a conformar coaliciones de gobierno, tanto en el nivel Ejecutivo como al interior del parlamento, lo cual implica ceder cuotas de poder a las agrupaciones políticas aliadas, en desmedro del poder que le corresponde ejercer al partido del gobierno democráticamente elegido.

Cabe señalar que en países de limitada institucionalidad como el Perú, contar con mayoría parlamentaria, ejercida por el partido del gobierno o conseguidas gracias a la conformación de coaliciones, no asegura la aprobación congresal de las propuestas del Ejecutivo, debido a la indisciplina partidaria exhibida a nivel del Legislativo.

Si bien este modelo puede propiciar el *accountability horizontal*, puede, también, atentar contra la gobernabilidad al permitir que las iniciativas del Ejecutivo se desechen o se modifiquen en el parlamento, y que en el Legislativo se aprueben normas que atenten contra las promesas de campaña.

### 1.3. Gobiernos del Mesías

En este nivel, el jefe de Estado asume el rol protagónico de gobierno, por encima del partido del gobierno y del propio parlamento. El primer mandatario goza de autonomía absoluta para reclutar al personal de su confianza, el cual puede ser ajeno al partido del gobierno, con lo cual el líder asegura la fidelidad directa de los funcionarios, con autonomía plena de su partido.

En el caso de los gabinetes, la participación de independientes será mayoritaria, limitando la participación del partido del gobierno a porcentajes menores al 25%, con la posibilidad de no tener presencia en el Ejecutivo.

El jefe de Estado impone sus propuestas así estas atenten contra los planteamientos formulados al interior de su organización política, y el parlamento limita sus funciones a servir como mesa de partes de las propuestas del Ejecutivo. En estos casos, las organizaciones políticas suelen ser mayoritariamente membretes electorales, en donde la organización se limita a alinearse detrás de la figura del presidente, quien ejerce altos niveles de autonomía y autoridad, sustentado ya sea en su carisma personal, como en sus poderes sobre la selección y renovación de las élites partidarias y en la personalización de la decisión política.

En estos casos, la cohesión partidaria depende exclusivamente de la sujeción a la voluntad del líder. Cabe agregar que en países con un sistema político en crisis, los *gobiernos del Mesías* pueden derivar en gobiernos autocráticos, en donde el jefe de Estado se convierte en actor decisor de todos los poderes.

## 2. EL PARTIDO PERÚ POSIBLE

La interrelación entre PP, como partido del gobierno, y el gobierno de Alejandro Toledo es el centro de la presente investigación. Por tal motivo, creemos por conveniente presentar un recorrido histórico analítico de PP desde su fundación hasta la elección de Toledo como jefe de Estado, el cual nos permita comprender las características principales de una organización que pese a sus logros electorales, a su mediana experiencia política y al liderazgo impreso por su líder fundador, ha exhibido grandes limitaciones para culminar un proceso de institucionalización que le hubiese permitido al Ejecutivo contar con un aliado sólido y cohesionado en el poder.

### 2.1. El antecedente: el Movimiento Independiente País Posible

El antecedente político inmediato del partido PP es la formación del Movimiento Independiente País Posible, el 14 de septiembre de 1994. La citada organización política nació por iniciativa de Alejandro Toledo, quien, con el apoyo de algunos miembros prominentes de la Asociación Cabanista y de sus familiares más cercanos, logró construir un nuevo movimiento político, diferente tanto del fujimorismo como de la oposición de aquel entonces.

La organización política comenzó a gestarse entre enero y febrero de 1994, cuando Toledo Manrique —economista que para ese entonces tenía ganado un sólido prestigio académico— reunió a un grupo de coterráneos de su natal Cabana, provincia del departamento de Áncash, para conformar un movimiento político que más tarde lo catapulte a la presidencia de la República. Es así como, desde principios de 1994, este grupo de cabanistas se abocó a construir relaciones con otros paisanos, sobre todo residentes en Lima, para apoyar a quien podría no solo convertirse en presidente de la República, sino también convertir a Cabana en una provincia desarrollada.<sup>6</sup>

Luego de varios meses de reuniones y coordinaciones, el 14 de septiembre de 1994, en el local de la Asociación Cabanista, Alejandro Toledo y un grupo que no excedía el centenar de ciudadanos fundaron el Movimiento Independiente País Posible. El evento fue cubierto solo por algunos medios de comunicación, lo cual muestra el limitado interés que en aquel momento suscitó el hecho.

La incipiente maquinaria política no consiguió recolectar el número de firmas requeridas para competir en el proceso electoral.<sup>7</sup> Ante tal situación, el entonces congresista José Barba Caballero, líder de Convergencia Democrática (CD), le ofreció a Toledo formar una alianza política que le permitiera competir en las elecciones generales de 1995.

Fruto del acuerdo, la alianza electoral Convergencia Democrática-País Posible (CODE-PP) lanzó la candidatura de Alejandro Toledo Manrique a la presidencia de la República, acompañado de Elena María Delgado Béjar en la primera vicepresidencia y Óscar Manuel Bravo Villarán en la segunda vicepresidencia. Por otro lado, la elección de los candidatos fue manejada directamente por Toledo y Barba Caballero, la cual fue dada a conocer a los militantes de PP luego de que fuera elaborada.

La candidatura de Toledo no consiguió el apoyo esperado, gracias, en parte, a la guerra sucia emprendida por la prensa vinculada al oficialismo. Dicha campaña se encargó de colocar en la agenda mediática una serie de calumnias que pusieron en tela de juicio la idoneidad y la capacidad moral del entonces candidato; entre las que destaca que había laborado en CLAE.<sup>8</sup>

En la elección presidencial de 1995 resultó reelegido Alberto Fujimori, mientras que Toledo Manrique alcanzó el cuarto lugar con solo 234.964 votos (3%). La alianza CODE-PP corrió igual suerte en la contienda parlamentaria, obteniendo el quinto lugar con 175.693 votos (4,1%). A pesar de los magros resultados, CODE-PP conquistó 5 de los 120 escaños

<sup>6</sup> Amador Velásquez Quiñones confesó al autor que él como otros coterráneos participaron activamente en la formación de País Posible, y luego en Perú Posible, porque tenían la esperanza que, de llegar al poder, Toledo Manrique convertiría a Cabana en un polo de desarrollo de la sierra, tal como el general EP Manuel Apolinario Odría Amoretti, presidente de la Junta Militar 1948-1950, convirtió a su natal Tarma en «la perla de los Andes».

<sup>7</sup> Según la ley electoral vigente en las elecciones generales de 1995, se requería de la adhesión del 4% del padrón electoral para lograr la inscripción, aproximadamente, 480.000 firmas de adherentes.

<sup>8</sup> Pirámide financiera intervenida por el Estado que perjudicó a miles de ahorristas.

en disputa, de los cuales solo un afiliado a PP resultó elegido, aunque tiempo después se desvinculó del partido.<sup>9</sup>

## 2.2. La refundación: Perú Posible

Convencido de la necesidad de consolidar el espacio político ya obtenido, Toledo decidió refundar su organización política. Es así como el mismo día de su derrota, anunció la refundación de su movimiento político con miras a participar en los comicios presidenciales del 2000. En dicha reunión, aprovechó para nombrar personalmente a los primeros secretarios nacionales que tendrían a cargo la consolidación partidaria. Es a partir de entonces que la organización fue rebautizada como partido PP.

Con la experiencia ganada y con la incorporación de nuevos dirigentes, Toledo inició una serie de viajes al interior del país con el fin de dar a conocer su proyecto político y construir una red nacional de comités partidarios. El trabajo partidario de cuatro años rindió sus frutos, pues el 10 de febrero de 1999 el partido PP obtuvo su inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), lo cual permitió lanzar —sin la necesidad de alianzas— la candidatura presidencial de Alejandro Toledo para el 2000.

Cabe señalar que en abril de 1999, Alejandro Toledo ya aparecía en los sondeos de opinión con una intención de voto del 5%, muy distante aún del alcalde de Lima Metropolitana y favorito Alberto Andrade (37%) y del presidente Alberto Fujimori (24%).<sup>10</sup>

El 25 de septiembre del mismo año, PP realizó su primer Congreso Nacional, en el cual se eligió al primer Consejo Ejecutivo Nacional (CEN)<sup>11</sup> y se aprobaron el Ideario, los Estatutos, el Código de ética y el Reglamento electoral, los cuales hasta el fin del período de investigación rigieron los destinos del partido.

Es preciso señalar que la elección del CEN fue realizada por propuesta de Toledo, sin que hubiese la oportunidad para una elección.<sup>12</sup> Esto significó no solo que la dirigencia partidaria acate la propuesta de Toledo como líder-fundador del partido, sino, también, que —como parte de la propuesta— este sea nombrado *presidente vitalicio* del partido. Hecho que evidencia el liderazgo personalista que imprimía, asegurándose el poder de la organización.

A inicios del 2000, PP presentó su fórmula presidencial, la cual estuvo encabezada por Alejandro Toledo, seguido de David Waisman y Carlos Ferrero en la primera y segunda vicepresidencia, respectivamente.

<sup>9</sup> Véase el anexo 1.

<sup>10</sup> Apoyo Opinión y Mercado.

<sup>11</sup> Véase el anexo 2.

<sup>12</sup> Versión de Eduardo McBride Quiroz, asesor de la bancada parlamentaria de PP (2001-2004).

Cabe señalar que los candidatos a las vicepresidencias de PP se incorporaron al partido durante el año previo a su postulación, lo que trasluce no solo la voluntad de apertura de Toledo con respecto a quienes se acercaban al partido; sino, también, la debilidad de la propia dirigencia partidaria que no logró imponerse ante la voluntad de su presidente vitalicio, y que cedió ambas vicepresidencias a militantes con limitada trayectoria partidaria.

La designación de candidatos al parlamento despertó críticas al interior del partido, pues no fue producto del acuerdo interno, sino, más bien, fue realizada por propuesta de la cúpula nacional. Las discrepancias no pasaron a mayores, pues la lista estuvo integrada por determinados afiliados al partido.

Resulta destacable el hecho de que solo 15 de los 120 candidatos que conformaron la lista parlamentaria de CODE-PP en 1995 hayan integrado la lista de PP en las elecciones parlamentarias del 2000, pues evidencia que los cambios sufridos por la organización política en cinco años de vida institucional permitieron que militantes de limitada antigüedad accedan a candidaturas reservadas para aquellos con mayor representatividad y trayectoria al interior de la organización.

La austera campaña electoral emprendida por PP propuso un mensaje dirigido a construir la identificación de Toledo con la población *mestiza* del país, reforzando la tesis que pese a las carencias de origen, sí se puede alcanzar la prosperidad a través de la educación, tal como Toledo Manrique lo había conseguido. El éxito y el desarrollo fueron presentados como posibles.

En esa línea, se elaboró una estrategia con tres ideas fuerza: nutrición, salud y trabajo,<sup>13</sup> las cuales reflejaban las principales carencias de los sectores empobrecidos de la sociedad peruana.

Es preciso señalar que la campaña de Toledo no estuvo dirigida a atacar al régimen fujimorista ni a desacreditar la ilegal reelección, pues entendieron que Fujimori gozaba de la simpatía de sectores importantes de la población.<sup>14</sup> Este hecho marcó la diferencia de Toledo con el resto de los opositores.

Por la citada estrategia, la candidatura de Toledo puede ser catalogada como *independiente* mas no *de oposición* a Fujimori, ya que estuvo dirigida a captar el voto fujimorista antes que el opositor. Prueba de ello fue un *spot* de campaña, en donde Toledo aparecía parado frente a Palacio de Gobierno, destacando algunos logros del régimen, y afirmando que había llegado el momento de que Fujimori abandone la presidencia. Asimismo, en alguna oportunidad, declaró que pretendía edificar el «segundo piso del gobierno de Fujimori». De lo cual puede colegirse que postulaba un fujimorismo sin Fujimori.

---

<sup>13</sup> Versión compartida por Juan Sheput Moore, ex consejero presidencial, y Eduardo McBride Quiroz.

<sup>14</sup> Versión de Juan Sheput Moore, ex consejero presidencial.



La guerra sucia emprendida por medios afines al régimen contra las principales candidaturas de oposición abrió el camino para que la propuesta de Toledo se beneficiara del apoyo perdido por los candidatos víctimas del desprestigio.

Al igual que sus principales rivales de la oposición, pero en un momento posterior, Toledo fue presa de la guerra sucia emprendida por los pasquines progubernamentales, aunque esta no logró mellar su imagen. La campaña tuvo tres temas recurrentes: la supuesta responsabilidad de Toledo en la quiebra de CLAE, las presuntas infidelidades de su esposa Eliane Karp y la paternidad no reconocida sobre su hija Saraí Toledo Orozco. Ocasionalmente, se le relacionó con el Partido Aprista Peruano (PAP) y con Alan García Pérez, para ese entonces víctima del descrédito de los medios cercanos al régimen.

A pesar de que la campaña de desprestigio se radicalizó desde febrero, la intención de voto por Toledo se siguió incrementando, pues pasó de contar con el 7% de respaldo en enero a 10% en febrero, para en marzo ubicarse en el segundo puesto con el 27% de la intención de voto. La última encuesta publicada lo consolidó en el segundo lugar con el 35%.<sup>15</sup>

Los resultados de la primera vuelta del 2000 son un hito en la historia del partido, pues, a pesar de los controvertidos resultados oficiales y de las acusaciones de fraude, Toledo accedió a la segunda vuelta con Alberto Fujimori gracias al respaldo del 40,2% del electorado (4.460.895 votos). En el ámbito parlamentario, PP alcanzó 29 escaños (23,24%), gracias a lo cual se convirtió en la primera fuerza política de oposición en el parlamento, y posicionó a Toledo como el líder de la oposición (véase el anexo 3).

Cabe añadir que de sus 29 parlamentarios elegidos, 14 lo consiguieron a través del voto preferencial. En otras palabras, la lista congresal propuesta por el partido fue reordenada en un 48% por sus electores.

Que Toledo se convirtiera en el líder de la oposición democrática hizo que se acercaran a PP dirigentes de diferentes tiendas políticas que, gracias a la falta de experiencia de la dirigencia del partido y a su débil institucionalización, lograron incorporarse a los círculos más cercanos del candidato presidencial. Pero el apoyo externo no se limitó a la dirigencia, sino, incluso, a los propios militantes, pues cientos de locales que durante la primera vuelta sirvieron a otros partidos se pintaron de verde y blanco en apoyo a Toledo contra Fujimori.

El clima enrarecido, producto de la desigual campaña política y la demora en la entrega de resultados electorales, aumentó cuando el diario *El Comercio*<sup>16</sup> publicó una investigación en donde se mostró la utilización de firmas falsificadas para conseguir la inscripción del movimiento oficialista Perú 2000.

---

<sup>15</sup> Apoyo Opinión y Mercado.

<sup>16</sup> Edición en línea del 5 de mayo de 2000.

El escándalo originó que PP se retirase de la segunda vuelta y solicitara su postergación para el 18 de junio. Paralelamente, la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA) recogió en su balance general que en el proceso electoral persistía un cuadro de *insuficiencias, irregularidades, inconsistencias e inequidades*, y que ello conduce a considerar el proceso electoral en su conjunto como *irregular*. Luego del citado pronunciamiento, la OEA y la Unión Europea (UE) retiraron sus misiones de observación electoral, lo cual restó legitimidad a los resultados de la segunda vuelta.

A pesar del retiro de Toledo de la contienda electoral, la segunda vuelta se celebró el 28 de mayo, con un ausentismo que alcanzó el 19% del electorado.<sup>17</sup> En los citados comicios resultó re-reelegido Alberto Fujimori, hecho que originó una fuerte reacción ciudadana frente a lo que era considerado un proceso fraudulento para la mayoría de analistas independientes.

El retiro de la candidatura de Toledo en la segunda vuelta y la propuesta de este de realizar una gran marcha para impedir la juramentación de Fujimori obligó a consolidar una organización multipartidaria capaz de enfrentarse a la maquinaria montada por el régimen de turno. Dicha articulación política giró en torno a la organización de la Marcha de los Cuatro Suyos, proceso que permitió que Toledo se consolide como líder del movimiento antifujimorista y cobre un mayor protagonismo frente a los dirigentes de otras tiendas políticas, en perjuicio de su propia dirigencia partidaria.

Con el fin de aglutinar a las diferentes tiendas políticas en la Marcha de los Cuatro Suyos se formó el Comando Unificado de Campaña, el cual estuvo integrado por Luis Solari, Juan Sheput, Jesús Alvarado, Alberto Cruz, Diego García Sayán, Carlos Ferrero, Gustavo Gorriti y Fernando Llovera. A pesar de la masiva concurrencia el 28 de julio de 2000, y de la violencia desatada en las calles, Fujimori logró juramentar.

En este contexto de enfrentamiento con el gobierno, PP creció en número de militantes pero solo de forma coyuntural, pues, luego de la citada marcha, la participación activa de la militancia se redujo considerablemente, debido a que un importante sector de la población entendió como improductivos los esfuerzos para convocar a un nuevo proceso electoral que pusiese fin al tercer gobierno de Fujimori. Sin embargo, la presencia de dirigentes ajenos al partido se consolidó al interior de la organización, en perjuicio de quienes los habían antecedido en la organización partidaria.

Este declive partidario finalizó en septiembre de 2000, gracias a la presentación del vídeo que mostraba al asesor presidencial Vladimiro Montesinos entregando dinero a Luis Alberto Kouri Bumachar (PP), para que cambie de bancada en el parlamento. La difusión del vídeo confirmó el rumor que corría sobre el transfugismo financiado por el régimen. Ello, aunado a la mayor presión política nacional e internacional, agudizó la crisis y obligó a Fujimori a convocar a nuevas elecciones generales, en las que prometió no participar. Días más tarde, Fujimori salió del país, renunció a distancia y el Congreso lo destituyó.

---

<sup>17</sup> En el Perú el voto es obligatorio, y existe multa por no sufragar.

Respecto a los congresistas elegidos por PP para el período 2000-2005, 7 (24%) renunciaron durante los cuatro meses siguientes a su elección, de los cuales 2 se incorporaron a Perú 2000 y 5 se mantuvieron como independientes, lo cual muestra que el partido no supo construir los incentivos necesarios para mantener la unidad en el Legislativo. Hecho que evidencia la débil conformación de la lista parlamentaria y la limitada institucionalización de PP. La comprobación mayor de esta debilidad es que uno de los renunciantes fue el secretario general colegiado José Eduardo Villena Vela.

### 2.3. La campaña electoral del 2001

La convocatoria a elecciones generales en el 2001 colocó como favorito inmediato a Toledo, por ser este quien había liderado la lucha final contra el fujimorismo. La posibilidad de que PP acceda al gobierno potenció que personajes ajenos al partido se sigan acercando a este con el fin de ocupar algún cargo público de concretarse el favoritismo expresado en las encuestas.

La militancia se incrementó de forma abrumadora. Aunque no existen datos oficiales, se calcula que de los 75.000 militantes inscritos en el 2000, el partido pasó a tener 315.000 al año siguiente.<sup>18</sup> Esta avalancha de ciudadanos inscribiéndose en el partido tuvo como motivación principal obtener un carné con miras a conseguir un puesto de trabajo en el Estado.

La incorporación de líderes y militantes de otras agrupaciones políticas, sin tamiz o evaluación previa, se pudo producir porque la organización política atravesaba por un momento de limitada institucionalización, razón por la cual se vio rebasada por el apoyo recibido, y no estuvo preparada para discernir entre los que llegaban para aportar y los que se incorporaban con el anhelo de beneficiarse de llegar al gobierno.

Cabe señalar que el militante de PP, a semejanza de los militantes de algunos partidos y organizaciones políticas nacidas a partir de la década de los noventa, presenta características diferentes a la militancia clásica de principios y mediados del siglo XX, época en la cual los ciudadanos ingresaban a los partidos porque eran estos los instrumentos principales de participación política, y anhelaban pasar en ellos todo el resto de sus vidas. El partido era parte de sus vidas, y, en algunos casos, el partido era antepuesto a sus intereses individuales.

En cambio, para sectores de la militancia de PP recién incorporados, el partido era una oportunidad de ascenso social, laboral o de hacer dinero. En otras palabras, ingresaban seguros de que podría ser útil en un momento determinado, dependiendo de la conveniencia particular. Ello explica que algunos ciudadanos que militaron en otras organizaciones en los noventa migraran a PP.

---

<sup>18</sup> Versiones coincidentes de Juan Sheput Moore, ex consejero presidencial; Eduardo McBride Quiroz, asesor parlamentario de PP; y Amador Velásquez Quiñones, fundador de PP.

La llegada de nuevos personajes al entorno presidencial desplazó a los dirigentes del partido. Este hecho se puede apreciar en el cambio de los integrantes del Comando Unificado de Campaña del Partido, que para el 2001 estuvo integrado por Carlos Bruce, Rómulo Pizarro, Fernando Rospigliosi, Gustavo Gorriti, Juan Forch, Álvaro Vargas Llosa y Manuel Scorza. De los siete antes citados, solo Bruce y Pizarro eran militantes del partido, aunque sus militancias datan solo del 2000.

Este evidente desplazamiento a la dirigencia orgánica se produjo no solo por la llegada de personajes que participaron directamente en la campaña presidencial de Toledo, sino porque estos, a su vez, incorporaron a amigos y colaboradores cercanos, generando vínculos y fidelidades interpersonales mayores, en algunos casos, al compromiso con el propio partido.

La incorporación de personajes ajenos al partido alcanzó la elección de la plancha presidencial, que para esta oportunidad seguía encabezando Toledo, pero secundado por Raúl Diez Canseco, militante de Acción Popular (AP),<sup>19</sup> y por David Waisman, militante de PP desde el 2000.

Las fricciones entre invitados y orgánicos se potenciaron durante la conformación de la lista parlamentaria. Ante el reclamo de los orgánicos por mayor participación en las decisiones del partido y las presiones del nuevo entorno toledista, el CEN nombró a una comisión presidida por Luis Solari e integrada por Alberto Sanabria, Alberto Cruz y César Almeyda para que proponga a los integrantes de la lista parlamentaria. La existencia de la citada comisión fue una muestra del limitado ejercicio democrático que rodeó la elección de representantes congresales al interior del partido.

La labor de dicha comisión resultó muy criticada por los diferentes sectores del partido, sus demoras y sus decisiones sin respaldo de las bases, causó, por ejemplo, que PP no logre inscribir su lista en la región Piura, en donde debía postular Javier Reátegui,<sup>20</sup> quien luego fuera nombrado ministro en diversas carteras.

La lista congresal final estuvo conformada tanto por orgánicos como por invitados, pero los orgánicos se sintieron desplazados ya que en algunos casos fueron ubicados lejos de los lugares más expectantes, mientras que en otros fueron excluidos pese a sus años de militancia. La lista parlamentaria del 2001 conservó solo a 33 de los 120 que la integraron en el 2000, lo cual demuestra el desplazamiento de los dirigentes de mayor antigüedad.

Es en este contexto de luchas internas por cuotas de poder, que el partido PP alcanzó la primera minoría en el parlamento y la victoria electoral en la segunda vuelta del 2001 (véase el anexo 4).

<sup>19</sup> Raúl Diez Canseco Terry era militante de AP, pero participó en la plancha presidencial —y luego en el gobierno— a título personal. El partido AP no participó en alianza con PP.

<sup>20</sup> Llegó a ocupar la secretaría general del partido PP años más tarde.

Respecto de la elección parlamentaria, destaca que de los 45 congresistas elegidos, 15 (33,3%) eran invitados. Del total de legisladores elegidos, 21 ingresaron al Congreso gracias al voto preferencial. Hecho que, tomando en consideración los datos arrojados en la elección congresal del 2000, define que PP se caracteriza por la debilidad en la conformación y definición de lugares de su lista parlamentaria, puesto que el electorado cambió siempre el orden de lista definida por el partido al momento de elegir a sus representantes.

Luego de la primera vuelta, PP se enfrentaba al reto de llegar al poder con la precariedad que significaría un gobierno con minoría en el parlamento, con el antecedente de que los dos gobiernos con minoría parlamentaria que alcanzaron el poder a través de una elección democrática durante el siglo XX —José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948) y Fernando Belaúnde Terry (1963-1968)— no lograron concluir sus mandatos.

Es ante esta situación que Toledo tomó la decisión de formar una alianza política con el FIM, con el objetivo principal de construir una coalición política en el Ejecutivo y en el parlamento que le brinde la estabilidad necesaria que le facilite llevar a cabo sus propuestas.

La negociación entre el FIM y PP fue muy corta, ya que PP requería con urgencia del apoyo de algún grupo político para sostenerse en el futuro gobierno, mientras que para el FIM esta era la única oportunidad para acceder a una cuota de poder mayor a la exclusivamente parlamentaria, además de colaborar con la derrota del histórico enemigo: el PAP.

En las citadas negociaciones, el FIM solicitó dirigir dos ministerios pero no consiguió su cometido y se tuvo que resignar a firmar el acuerdo asegurando solo un asiento en el Consejo de Ministros,<sup>21</sup> de llegar al poder. Aunque, como veremos más adelante, algunos meses después de iniciado el gobierno, el FIM alcanzaría el número de ministerios solicitados en la negociación.

Es preciso insistir en que un factor determinante de la alianza PP-FIM fue la rivalidad de Fernando Olivera, líder del FIM, con Alan García Pérez y el PAP, pues, durante la campaña de la primera vuelta, Olivera acusó a Toledo de actos indecorosos.<sup>22</sup> Hecho que evidencia las débiles relaciones entre PP y el FIM en la etapa previa a la coalición política.

La alianza PP-FIM significaba el apoyo de un limitado potencial electoral para la segunda vuelta, con la posibilidad de conseguir una mayor estabilidad de llegar al gobierno. Asimismo, implicaba un giro ideológico hacia la derecha.

No se puede dejar de señalar que la alianza PP-FIM no fue electoralmente necesaria, pues el apoyo de electores del FIM estaba asegurado al tener como contendor al PAP.

---

<sup>21</sup> Versión de Fernando Rospigliosi, ex ministro del Interior y ex presidente del Consejo Nacional de Inteligencia (CNI).

<sup>22</sup> Versión negada por Fernando Olivera, pero aparecida en la edición en línea de *Prensa Popular* el 27 de marzo de 2001. Consúltese <<http://www.prensapopular.americas.tripod.com/mar2001.html>>.

## 2.4. La ideología

En PP la ideología era un tema pendiente, pues en su interior se debatía si se encontraba definido por la socialdemocracia o por el socialcristianismo. Para Hugo Garavito, ex director del Diario Oficial *El Peruano* y del periódico oficialista *La Pura Verdad* e ideólogo de PP, en su partido convergen la corriente liberal y la socialdemócrata, las cuales, luego de la crisis de los paradigmas de fines de siglo XX, sufren procesos de mutación.

Si bien Garavito tuvo en claro que las propuestas de su partido giraban en torno a la visión socialdemócrata de la política, los congresistas elegidos por PP no parecían saber a qué vertiente ideológica pertenecía su partido.

Una investigación de la agencia de noticias Agenciaperú<sup>23</sup> confirmó que los parlamentarios de PP no conocían la ideología del partido. Por ejemplo, en dicho reportaje, la congresista Enith Chuquival afirmó que su partido se caracteriza por el «bienestar», y afirmó que no era «ni de derecha ni de izquierda».

El compromiso socialdemócrata defendido por Garavito es negado por Jesús Alvarado, fundador y ex secretario general colegiado de PP, quien, además de afirmarse como socialcristiano, confesó que su partido carecía de ideología, problema que debía ser solucionado en un futuro Congreso Nacional.

Ante las divergencias suscitadas, Hugo Garavito redactó *El posibilismo* como doctrina partidaria. Según el autor, esta nueva corriente ideológica resume el pensamiento de Toledo Manrique, el cual se encuentra profundamente marcado por el socialismo y el liberalismo, como un proyecto de cambio social.

Las evidentes contradicciones en lo que respecta al campo ideológico se aprecian también en las altas esferas del Ejecutivo. Para el consejero presidencial Juan Sheput Moore, la ideología PP se puede ubicar al interior de la tercera vía de la socialdemocracia.

La ausencia de una ideología común al interior de una organización política resulta de suma importancia, pues es un elemento fundamental de cohesión en cualquier organización política.

## 2.5. Estructura orgánica<sup>24</sup>

El partido se encontraba conformado por los siguientes órganos:<sup>25</sup> la Dirección Nacional, el Congreso Nacional, la Presidencia del partido, el CEN, la Secretaría General y

<sup>23</sup> Reportaje elaborado por César Hildebrant Chávez y Marco Sifuentes, publicado el 14 de diciembre de 2002. Se puede acceder al reportaje completo en la siguiente dirección electrónica: <<http://www.agenciaperu.com/investigacion/2002/dic/posibilismo.html>>.

<sup>24</sup> Para el presente trabajo, se ha analizado el Estatuto de 1999 vigente en aquel momento. Luego, PP realizó dos reformas estatutarias: la primera en el 2004, que le permitió adecuarse a la Ley de Partidos Políticos y con la cual consiguió fortalecer sus mecanismos de democracia interna; y, la segunda, en el 2008. Al cierre de la presente publicación, la reforma estatutaria del 2008 no había sido inscrita ante el organismo electoral competente.

<sup>25</sup> Véase el artículo 8. Estatuto de 1999.

las Secretarías Nacionales. Además, estaba organizado en el ámbito descentralizado en asambleas departamentales, provinciales y zonales, los comités provinciales y zonales, las asambleas distritales, los comités distritales y los comités de base.<sup>26</sup>

## 2.6. El Congreso Nacional<sup>27</sup>

Los estatutos del partido le conferían la *máxima instancia* en lo que respecta a la dirección ideológica y política del partido. Las decisiones allí acordadas solo podían ser modificadas, sustituidas y revocadas por decisión de otro Congreso Nacional.

Esta instancia era presidida por el presidente del partido e integrada por los miembros del CEN, por los secretarios provinciales y zonales o sus representantes, los congresistas militantes, y tenía como principales funciones elegir a los militantes que ocuparían los cargos de la Dirección Nacional, además de resolver sobre los puntos establecidos en la agenda bianual.

En cambio, el Congreso Nacional Extraordinario se reunía a solicitud del CEN, del presidente del partido, o de los dos tercios de los militantes debidamente inscritos y activos para resolver temas específicos surgidos entre los congresos nacionales. No se puede dejar de destacar que se exigía la firma de dos tercios del total de militantes inscritos para que las bases logren reunir al Congreso Nacional Extraordinario, lo cual demuestra la visión elitista y no participativa que tenía el partido en aquel entonces.

## 2.7. El presidente vitalicio

La figura presidencial en PP era concebida como un cargo exclusivo y vitalicio para Alejandro Toledo. El artículo 20 del citado documento, decía: «El Presidente es el fundador del Partido y el símbolo de su cohesión [...]». El citado artículo denota el personalismo encarnado en el fundador del partido, pues con ello hipoteca su futuro y cohesión al futuro del líder. Sin Toledo, PP no podría continuar.

Si bien la dependencia al líder es casi una regla para las agrupaciones políticas emergidas de la voluntad del caudillo carismático, resulta muy particular la forma como el estatuto evidencia el grado de sumisión de la organización a su fundador. Personalizar la cohesión del partido puso de manifiesto la debilidad de la organización.

El artículo 21 confirmaba su carácter caudillista, pues decía: «El cargo [de presidente] desaparece por renuncia o fallecimiento del presidente», en consecuencia «no es un cargo elegible». En otras palabras, el cargo de presidente era un atributo que había sido conferido, en exclusividad, a Toledo, lo cual, a la vez, negaba que cualquier afiliado pudiese acceder a dicho cargo, a pesar de los esfuerzos y/o méritos que demostrara.

---

<sup>26</sup> Véase el artículo 9. Estatuto de 1999.

<sup>27</sup> Véanse los artículos 14-19. Estatuto de 1999.

Reservar la presidencia del partido para Toledo exhibía el carácter democráticamente limitado de su organización. En un partido democrático, cualquier militante puede tener la posibilidad real de acceder tanto a la presidencia como a cualquier otro cargo, siempre fruto de la voluntad expresada a través de una elección directa o indirecta de sus afiliados.

## 2.8. El grupo parlamentario

La bancada de PP tuvo como primer antecedente la representación congresal de País Posible (1995), cuando la alianza CODE-PP ganó cinco escaños, de los cuales solo uno fue afiliado a PP.

Como PP 2001, el antecedente inmediato fue la bancada del 2000, la cual estuvo integrada por 29 parlamentarios, ninguno de los cuales fue elegido anteriormente en la alianza CODE-PP.

La volatilidad de la representación congresal de PP es un elemento a destacarse, puesto que de los 120 candidatos presentados en 1995 en alianza con CODE solo 15 volvieron a ser candidatos en el 2000, y de esos solo 9 volvieron a ser candidatos en el 2001. Las cifras aquí consignadas muestran que el PP fundado en 1995 era otro movimiento político comparado con el que se convirtió en partido del gobierno. Ello, si se toma en cuenta que quienes conforman las listas parlamentarias son, en teoría, los miembros más prominentes de la organización política.

Cabe señalar que los grupos parlamentarios de PP han estado siempre marcados por el transfugismo. En 1995, el único militante de PP elegido en la lista de CODE-PP se desafilió luego de su elección. En el 2000, de los 29 elegidos, 7 renunciaron; mientras que de los parlamentarios elegidos en el 2001 se alejaron 6 hasta el 31 de diciembre de 2003.

### Cuadro 1

#### Volatilidad de candidatos al parlamento (1995-2000-2001)

Elección	Total de candidatos diferentes	Total de candidatos iguales	Porcentaje del total de candidatos iguales
1995	120	120	100,0
1995 y 2000	223	15	6,7
2000 y 2001	208	34	16,3
1995, 2000 y 2001	308	9	3,0

Fuente: ONPE  
Elaboración propia



En las elecciones congresales del 2001 resultaron elegidos 45 parlamentarios por PP, a los cuales se les sumaron otros 2 elegidos por agrupaciones políticas menores.<sup>28</sup> Del total de 45, solo 30 eran militantes del partido; mientras que los 15 restantes fueron invitados.

## Cuadro 2

### Evolución de la representación parlamentaria (1995-2000-2001)

Elección	Escaños obtenidos	Votación alcanzada	Porcentaje alcanzado
1995	5	175.693	4,15
2000	29 <sup>1/</sup>	2.308.635	23,24
2001	45 <sup>2/</sup>	2.477.524	26,30

**Fuente:** Tuesta Soldevilla (2001)

Elaboración propia

<sup>1/</sup> De los 29 congresistas elegidos ninguno fue elegido parlamentario en las elecciones de 1995.

<sup>2/</sup> De los 45 legisladores elegidos, solo 12 integraron el Congreso de la República en el período legislativo inmediatamente anterior.

Otro elemento de suma importancia para la construcción de la cohesión del grupo parlamentario es que solo 12 de los 47 miembros de la bancada representaban a la circunscripción electoral de Lima, el resto representaban a las diferentes regiones del país. Lo cual potencia que los parlamentarios asuman estrechos compromisos con las regiones a las que representan, pudiéndose menoscabar la relación congresista-partido, potenciado por el porcentaje importante de invitados que presentaron.

## 2.9. Evolución electoral

Si existe una palabra exacta que describa con certeza la evolución del apoyo electoral recibido por PP a lo largo de sus nueve años de vida institucional materia del presente texto, es irregular.

En 1995, la alianza CODE-PP logró atraer solo a un mínimo porcentaje de electores, mientras que cinco años más tarde —y sin el apoyo de una bancada en el Congreso— logró convertirse en el principal partido de oposición, lo cual le valió el derecho a disputar el *ballotage* contra Perú 2000.

Para el 2001 Toledo, ungido como líder de la lucha por la recuperación democrática, se impuso al ex presidente Alan García (PAP) en segunda vuelta. Elección que marcó el punto máximo de apoyo electoral recibido por PP en su historia.

<sup>28</sup> Este es el caso del parlamentario Eduardo Salhuana Cavides, elegido por el partido Renacimiento Andino en la circunscripción de Madre de Dios, y el de Mario Molina Almanza, elegido como representante de Todos por la Victoria en la región de Cusco.

Cuadro 3

**Evolución electoral alcanzada en el ámbito presidencial**

Elección	Votación alcanzada	Porcentaje alcanzado
1995 <sup>1/</sup>	234.964	3,0
2000 (1. <sup>a</sup> vuelta)	4.460.895	40,2
2000 (2. <sup>a</sup> vuelta) <sup>2/</sup>	2.086.215	26,0
2001 (1. <sup>a</sup> vuelta)	3.871.167	36,5
2001 (2. <sup>a</sup> vuelta)	5.548.568	53,1

**Fuente:** Tuesta Soldevilla (2001)

Elaboración propia

<sup>1/</sup> Participa en alianza con CODE.

<sup>2/</sup> El partido PP se retiró de la contienda electoral, pero el órgano electoral competente no validó su decisión y lo mantuvo en carrera a pesar de su voluntad expresa de no participar.

Como se puede apreciar, el partido PP que consigue la presidencia de la República y la primera mayoría en el Congreso en las elecciones generales del 2001, dista mucho del pequeño grupo de cabanistas que formaron País Posible alrededor de la figura de Alejandro Toledo en 1994. Es, en el buen sentido, otro partido, otra organización, con otros líderes. Las cifras resultan elocuentes, de los 120 candidatos al parlamento por CODE-PP en 1995, solo 15 lo hicieron por PP en el 2000 y solo 9 postularon en el 2001, lo cual demuestra la alta rotación e inestabilidad partidaria.

El punto de quiebre en PP fue la segunda vuelta del 2000 que, ante el evidente fraude electoral, las organizaciones políticas, sus líderes y militantes se acercaron a Toledo y a PP para recuperar la democracia. Es a partir de ese evento que PP cambió de fisonomía: acogió a nuevos cuadros políticos y creció descontroladamente. Afectando con ello a un sector de líderes orgánicos que terminó rebasado por personajes ajenos con mayor trájín político o por caudillos locales, en donde su organización era aun menos institucionalizada que en la capital.

Una característica que destaca es su limitada institucionalización partidaria demostrada en el ámbito parlamentario, la cual no solo se evidencia en que, a través del voto preferencial, el electorado haya definido el ingreso de alrededor del 50% de sus congresistas, sino, más bien, el transfugismo, puesto de manifiesto en sus tres representaciones parlamentarias.

Otro hecho que contribuye a fortalecer nuestra afirmación es que sus listas parlamentarias han estado siempre marcadas por la participación activa y en porcentajes importantes de independientes y líderes regionales-locales que consiguieron postular como invitados, desplazando a cuadros partidarios.

Cabe indicar que la limitada institucionalización partidaria conseguida hasta julio de 2001 fue el resultado de un desarrollo organizativo basado en la figura carismática de

Alejandro Toledo. El carisma del líder fue fundamental en el momento fundacional y en el desarrollo del movimiento político, pero ello no impidió que PP se convierta en una amalgama de personalidades con múltiples intereses, muchos de ellos enfrentados entre sí.

PP versión 2001 llegó al poder en pleno proceso de institucionalización; y es en esta situación que sus posibilidades de conseguir la necesaria consolidación para sostener al gobierno se complican a priori, pues la sola llegada al poder, el solo paso de organización política de limitada cohesión que funge de maquinaria electoral a convertirse en partido del gobierno implica un cambio radical que favorece a su desinstitucionalización (Panebianco 1990: 215-220).

### **3. RELACIÓN ENTRE EL GOBIERNO Y EL PARTIDO DEL GOBIERNO (28 DE JULIO DEL 2001 - 31 DE DICIEMBRE DE 2003)**

En este punto, intentaremos demostrar que en el caso de PP, a pesar de su limitada participación en el gobierno, esta no contribuyó mayoritariamente a fortalecer al gobierno, sino que, más bien, en determinados momentos, melló la legitimidad del régimen y del propio presidente Toledo con escándalos y comportamientos indisciplinados que pudieron poner en riesgo la estabilidad del gobierno.

El partido del gobierno limitó su participación en el gobierno a la presión clientelista o a la modificación de algunas políticas de gobierno en curso, consiguiendo mayor poder en el Ejecutivo solo en temas de relevancia menor e incorporando a limitados cuadros partidarios a cargos de jerarquías trascendentes, mientras que propició el ingreso de cuadros poco relevantes en puestos de limitada importancia en el aparato estatal solo en determinados organismos gubernamentales.

Su conversión en partido del gobierno puso de manifiesto sus limitaciones, ya que al llegar al poder los intereses menores de los múltiples grupos que conformaban el partido colisionaron con los intereses de la organización partidaria y hasta del propio gobierno. Contradicciones que no solo se manejaron al interior del partido, sino que se trasladaron a todas las esferas de gobierno y a la escena mediática.

Intentaremos demostrar que el presidente de la República gozó desde el inicio de su mandato de alta autonomía frente a PP para decidir la aplicación de políticas públicas y designar las principales del poder Ejecutivo —ministros, viceministros, secretarios generales, consejeros presidenciales y embajadores políticos—. Autonomía de la cual gozó pese al desgaste de su imagen pública y a la radicalización de las presiones de los líderes del partido del gobierno que pretendían ocupar mayores cuotas de poder en el Ejecutivo.

A pesar de dichas presiones ejercidas desde el interior de PP, el jefe de Estado continuó recurriendo a cuadros políticos y técnicos externos a la coalición de gobierno PP-FIM,

con el fin de contribuir a legitimar un gobierno que se presentó débil y sin mayores márgenes de acción frente a los partidos de oposición y a la ciudadanía en general.

La capacidad del partido del gobierno de influir sobre las decisiones del Ejecutivo se vio limitada por el hecho de que el presidente de la República ocupó a la vez la presidencia vitalicia de PP. Su poder fue potenciado por la debilidad orgánica, el corto período de militancia de la mayoría de los principales cuadros políticos de partido, las pugnas al interior de PP y la nula participación de las bases partidarias en las decisiones de la cúpula partidaria.

Para intentar demostrar ello, hemos tomado como base el marco conceptual elaborado por César Cansino (1999), sobre la base de lo planteado por Blondel (1990) y Katz (1987), para analizar el grado de penetración de los partidos de gobierno sobre los gobiernos, el cual se sostiene en tres lineamientos fundamentales: el reclutamiento de personal, la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas y el clientelismo, como factores que determinan la relación entre el gobierno y el partido del gobierno.

El análisis del reclutamiento de personal es de suma importancia porque, en un sistema presidencialista como el peruano, la designación de dichos funcionarios denota a qué organizaciones políticas, sectores o intereses se pretende beneficiar, define el proceso de elaboración de políticas públicas, las estrategias para llevarlas a cabo, los niveles de coordinación con el parlamento y perfila las relaciones que se mantendrán con el partido del gobierno.

El análisis de la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas permite conocer los niveles de participación del partido del gobierno en el gobierno, pues las organizaciones políticas pretenden llevar a cabo su plan de gobierno elaborado según la visión de país que postulan. El Ejecutivo, por su parte, tiene la autonomía constitucional para llevar a cabo dicho plan o proponer y ejecutar políticas diferentes desde cada ministerio.

Por otro lado, el estudio del clientelismo permite conocer a grandes rasgos si el gobierno se ha dirigido a beneficiar a través de legislación, políticas o puestos en la burocracia estatal a militantes de su propio partido político.

A continuación, realizaremos un análisis detallado sobre la relación gobierno-partido del gobierno respecto a los tres factores que determinan su interrelación: el reclutamiento de personal, la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas y el clientelismo, tal como sugiere Cansino (1999).

### **3.1. Reclutamiento de personal**

Para un mejor análisis del reclutamiento de personal durante el período de estudio, hemos decidido estudiar a profundidad el reclutamiento de ministros, mientras que en los casos de los viceministros, secretarios generales, consejeros presidenciales, embajadores políticos y participación de miembros del CEN de PP en el Ejecutivo haremos solo

presentaciones cuantitativas, con el fin de contar con una apreciación de conjunto que nos permita dilucidar los niveles de participación del partido del gobierno en el reclutamiento de personal.

### 3.1.1. Ministros de Estado

#### *Gabinete Dañino*

La victoria electoral de Toledo supuso la conformación de un primer Consejo de Ministros en el cual, con la incorporación del FIM, y a pesar de las promesas de una economía *con rostro humano*, tendrían cabida una serie de personajes cercanos al neoliberalismo.

Toledo apostó por conformar un gabinete para sacar adelante un gobierno de *todas las sangres*, en referencia a que no solo los militantes de PP debían tener la posibilidad de acceder a los más altos cargos del Estado, sino, incluso, independientes comprometidos con su proyecto y con la recuperación democrática.

Gracias a esta apertura política, personalidades de distintas tiendas políticas que rodearon a Toledo desde la Marcha de los Cuatro Suyos, colaborando de manera independiente o incorporándose a PP poco antes de las elecciones, lograron ingresar a su primer gabinete.

La decisión de Toledo de incorporar a su gobierno —y principalmente a su gabinete— a personalidades de prestigio ajenas al partido del gobierno, pudo haber estado influenciada en el antecedente inmediato del gobierno de Valentín Paniagua, quien en compañía de un Consejo de Ministros compuesto mayoritariamente por independientes finalizó su corto mandato presidencial de transición con un 71% de aprobación.<sup>29</sup>

Con la aplicación de la promesa de un gobierno de *todas las sangres* y confirmado su giro ideológico hacia la centro-derecha, el presidente elegido convocó para ocupar la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) al abogado residente en los Estados Unidos de Norteamérica Roberto Dañino, y al economista y ex ministro de Energía y Minas en el segundo gobierno de Fernando Belaúnde, Pedro Pablo Kuczynski, para que asumiera la cartera de Economía y Finanzas.<sup>30</sup>

La participación masiva de independientes en el gabinete inaugural del gobierno de Toledo limitó considerablemente la participación de los militantes del partido del gobierno

<sup>29</sup> Véase Apoyo Opinión y Mercado. Informe de Opinión. Julio de 2001.

<sup>30</sup> La lista de ministros del primer gabinete se completó con Transportes y Comunicaciones a cargo de un amigo personal del presidente Toledo —ajeno a PP—, Luis Vicente Chang Reyes, los independientes Álvaro Quijandría Salmón en Agricultura, Nicolás Lynch en Educación, Jaime Quijandría Salmón en Energía y Minas, Fernando Rospigliosi en Interior, Diego García Sayán en Relaciones Exteriores y Fernando Villarán en Trabajo y Promoción Social. Además de Raúl Diez Canseco (AP) en Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales, y el líder del FIM Fernando Olivera en Justicia.

en la esfera más alta de poder, pues ocuparon solo 5 de las 16 carteras, mientras que las 11 restantes fueron ocupadas por 9 independientes, 1 del FIM y 1 de AP.

A PP le reservaron los ministerios de Defensa (presidido por David Waisman), de Pesquería (dirigido por Javier Reátegui), de la Presidencia (conducido por Carlos Bruce), de la Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH) (encabezado por Doris Sánchez) y Salud (presidido por Luis Solari). En resumen, Toledo apostó por un gabinete técnico en lo económico, conservando para su partido el manejo de los ministerios sociales y la cartera militar.

Que la PCM recayera en Roberto Dañino le brindó un gran respaldo a los independientes frente al partido del gobierno, pues los reclamos partidarios debían ser orientados a través de un independiente y no de un militante del partido, lo cual limitó el rango de acción de PP y la posibilidad de imponer sus criterios partidarios en el círculo más importante de decisión del Ejecutivo.

El nombramiento de Dañino generó críticas desde el partido del gobierno, pues los militantes del partido no solo no consiguieron ocupar mayoritariamente el escalafón más alto del gobierno, sino que el ingreso de sus militantes a los puestos en el Estado se limitó a los ministerios controlados por PP.

Es importante destacar que los enfrentamientos y las desavenencias públicas entre los integrantes del gabinete, miembros del partido del gobierno, y los independientes se pudo apreciar desde el inicio del gobierno, cuando la ministra del PROMUDEH, Doris Sánchez, criticó la propuesta de privatizar los puertos, formulada por el ministro de Economía Pedro Pablo Kuczynski.<sup>31</sup>

El tinte neoliberal del primer gabinete dio origen a algunos enfrentamientos entre miembros del gabinete y parlamentarios de la bancada oficialista, quienes solicitaron que se ponga en práctica el plan de gobierno elaborado por PP. Plan que parecía enfrentado a las políticas anunciadas por los ministros independientes. Esta crítica se dirigió mayoritariamente contra la política económica dirigida por Kuczynski, pues PP había prometido una economía *con rostro humano*, diferente a la puesta en marcha durante el régimen fujimorista.

Una muestra de ello son las declaraciones realizadas por el congresista oficialista Jesús Alvarado, quien —recién inaugurado el gobierno— aceptó públicamente sus discrepancias con el ministro de Economía al reclamar mayor atención del gobierno a las demandas sociales.<sup>32</sup>

Es desde PP que surgieron las mayores críticas iniciales al gobierno. A las pocas semanas de iniciado el mandato, el dirigente Eduardo McBride dejó en claro que las propuestas

<sup>31</sup> Véase *La República*. Edición en línea del 30 de julio de 2001.

<sup>32</sup> Véase *La República*. Edición en línea del 12 de agosto de 2001.

del Ejecutivo eran diferentes a las elaboradas por la Comisión Nacional de Profesionales de PP, y anunció la designación de una comisión partidaria encargada de supervisar que el gobierno cumpla con el plan de gobierno elaborado por el partido.<sup>33</sup>

Como se puede apreciar, las demandas del partido del gobierno por ocupar los principales cargos en el Ejecutivo y de llevar a cabo los planteamientos elaborados al interior del partido del gobierno, perjudicaron notablemente la relación entre el gobierno y el partido del gobierno desde el inicio del mandato.

En medio del reclamo partidario y de la disputa pública entre los independientes y los militantes del partido por implementar las nuevas políticas de Estado, llegó la celebración de los siete primeros años de PP, el 14 de septiembre de 2001. Esta fecha quedará grabada no solo por ser el primer aniversario del «peruposibilismo» en el gobierno, sino porque el discurso de Toledo fue interrumpido varias veces por las protestas de los militantes presentes que coreaban: «Fuera los amigos»,<sup>34</sup> en reclamo por mayores puestos en la administración pública.

A partir de aquella celebración, la relación de Toledo con su partido se vio seriamente afectada, y los ataques políticos contra el Ejecutivo comenzaron a llegar masivamente desde sus propios representantes y militantes. Es así como el parlamentario Jorge Mufarech (PP) inició una campaña para destituir al superintendente nacional de Aduanas, Arturo Ramírez Salomón, quien se encontraba respaldado por el titular de Economía y Finanzas.

Ante el enfrentamiento entre el gobierno y el partido del gobierno, y la cercanía del término de mandato del CEN 1999-2001, el presidente decidió apoyar la candidatura del ministro Carlos Bruce a la secretaría general del partido, con el fin de controlar desde el interior de la organización a las voces que reclamaban mayor participación y la aplicación total del plan de gobierno. Bruce resultaba ser el candidato idóneo: coordinador general de la exitosa Marcha de los Cuatro Suyos, ex dirigente de gremios empresariales, ministro eficiente y militante que respaldaba la posición del presidente frente a su partido.

Pero las críticas hacia Bruce no se hicieron esperar, y las pugnas entre McBride y Bruce por la participación del partido en el gobierno se trasladaron a la esfera pública en otro escándalo que no solo afectó las relaciones de los miembros del partido del gobierno con quienes detentaban cargos en el Ejecutivo, sino que dio pie a una disputa mayor entre quienes se consideraban militantes con mayores derechos por su antigüedad en el partido —conocidos como los *orgánicos*—, y quienes se plegaron durante la Marcha de los Cuatro Suyos o tiempo después.

---

<sup>33</sup> Véase *Caretas*. Edición en línea del 6 de septiembre de 2001.

<sup>34</sup> Revista *Caretas*. Edición en línea del 20 de septiembre de 2001.

En esta disputa, McBride acusó de *advenedizo* a Bruce<sup>35</sup> y propuso que la virtual candidatura de Bruce a la secretaría general de PP sea rechazada debido a que no cumplía con el requisito de contar con cuatro años como militante, impedimento del cual estaban exceptuados los inscritos en el padrón partidario cerrado en febrero de 1999. Las disputas internas generaron un ambiente poco propicio para que el presidente pudiera imponer a su candidato en el CEN, situación que lo obligó a postergar el Congreso Nacional y la elección del nuevo CEN hasta el 2002.

La mala relación entre el partido del gobierno y el gobierno desgastó la relación de Toledo con sus más cercanos colaboradores en el partido. Esto es, con quienes siendo militantes del partido integraban su primer gabinete y, a la vez, defendían la posición crítica emanada del partido que propugnaba mayor participación en el gobierno efectivo de la nación.

El punto de mayor crisis al interior del gabinete Dañino se produjo un día antes de los primeros cambios ministeriales, el 17 de enero de 2002, cuando en un medio de comunicación apareció el ministro Waisman criticando al titular de la PCM, Roberto Dañino, por sugerir su salida del gabinete.<sup>36</sup> Ese mismo día, un grupo de militantes de PP se agrupó en la Plaza de Armas, frente a Palacio de Gobierno, previamente al inicio de la sesión del Consejo de Ministros, para reclamar a viva voz la presencia de dirigentes del partido del gobierno en el Ejecutivo.

Las críticas de Waisman a la posición adoptada por Dañino al interior del gabinete, y la concentración callejera de militantes en las inmediaciones de Palacio de Gobierno, se convirtieron en el detonante final para que Toledo decidiera realizar los primeros cambios a su gabinete ministerial a los pocos meses de inaugurado el gobierno.

El enfrentamiento del gabinete con el partido del gobierno se profundizó a raíz de los cambios ministeriales producidos el 18 de enero de 2002, porque los referentes de PP en el Consejo de Ministros: David Waisman (Defensa), Doris Sánchez (PROMUDEH) y Luis Solari (Salud) fueron reemplazados por independientes. Aurelio Loret de Mola (Defensa), Cecilia Blondet (PROMUDEH) y Fernando Carbone (Salud).

Con los citados cambios, la participación de PP en el gabinete se redujo a solo 2 ministerios, mientras que los independientes pasaron a administrar 12 carteras, además de las carteras en manos de Olivera y Diez Canseco. Aquí se inició el período de más baja participación del partido del gobierno en los gabinetes durante el período de estudio.

Paralelamente, el incumplimiento de las promesas electorales y la multiplicación de protestas callejeras desesperó a los líderes del partido del gobierno, quienes atribuyeron el rápido desgaste político de Toledo y la inestabilidad del régimen a que el presidente hacía

---

<sup>35</sup> Carlos Bruce Montes de Oca participó como candidato en la lista congresal del Partido Democrático Somos Perú en los comicios del 2000, y se incorporó a Perú Posible durante el segundo semestre del mismo año, luego de su participación como organizador de la Marcha de los Cuatro Suyos.

<sup>36</sup> Véase *Caretas*. Edición en línea del 17 de enero de 2002.



frente solo a las críticas sin el apoyo de su gabinete. Es en medio de esta tensión que el congresista oficialista y defenestrado ministro Luis Solari acusó a Dañino y a Villarán de no salir ante los críticos del gobierno y explicar los logros del Ejecutivo.<sup>37</sup>

El 6 de abril de 2002 se llevó a cabo el Segundo Congreso Nacional de PP, el cual puso en evidencia la habilidad del presidente Toledo para conciliar con todos los sectores, pues a pesar de las profundas discrepancias que marcaban a los diferentes grupos que competían por el CEN, se dio maña para conformar una lista única y satisfacer los apetitos electorales de los principales grupos en disputa. Es así como la secretaria general de PP fue colegiada con tres integrantes, quienes se debían turnar la dirección del partido. Para dicho cargo fueron elegidos David Waisman, Carlos Bruce y Jesús Alvarado.

Si bien las pugnas por el control del partido cesaron luego de resultar elegido el nuevo CEN, las disputas entre los miembros del Ejecutivo y el partido del gobierno siguieron afectando el curso del régimen. En mayo, la ministra del PROMUDEH, Cecilia Blondet, criticó públicamente la gestión de su antecesora Doris Sánchez (PP), acusándola de nepotismo y favoritismo político hacia militantes de su partido.<sup>38</sup>

Ante declaraciones como las de la ministra Blondet, PP optó por enfrentar a los independientes, pero dejando en claro que las objeciones contra su administración del gobierno se circunscribían a los independientes y sus gestiones, y no se dirigían contra el líder del partido. Para consolidar su posición, el partido organizó un multitudinario mitin de respaldo a Toledo.

La concentración en cuestión se llevó a cabo el 19 de mayo en el Campo de Marte, y fue una demostración del apoyo que el partido del gobierno le brindaba a su líder y presidente de la República, a pesar de las críticas que del partido emanaban hacia la gestión que presidía. El baño de multitudes caló en Toledo, quien al día siguiente afirmó: «Ha llegado la hora de gobernar con las bases».

El mes de junio de 2002 será recordado por haber sido uno de los más conflictivos en la administración Toledo, debido a las protestas callejeras derivadas del intento de privatización de las plantas de la Empresa de Generación Eléctrica de Arequipa S. A. (EGASA) y la Empresa de Generación Eléctrica de Lima S. A. (EDEGEL) en el departamento de Arequipa, las cuales desencadenaron la renuncia del titular del Interior. Este último fue reemplazado por su viceministro, el también independiente Gino Costa.

La crisis generada por los disturbios en Arequipa, sumada a la creciente presión del partido del gobierno para manejar el gabinete y aumentar su presencia en el Ejecutivo

<sup>37</sup> Véase *Caretas*. Edición en línea del 21 de marzo de 2002.

<sup>38</sup> Cecilia Blondet, ministra del PROMUDEH, declaró sobre la gestión de Doris Sánchez: «[Dio] todos los pasos para volver al caos anterior y hacer del ministerio un botín para sus familiares, amigos y partidarios». Y sobre el partido del gobierno, afirmó: «creen que como ganadores tienen derecho a lograr empleos para parientes y amigos». *Caretas*. Edición del 2 de mayo de 2002.

—sustentada en los bajos niveles de aprobación del jefe de Estado—,<sup>39</sup> terminaron por generar en julio la salida de Dañino de la PCM y de los independientes Kuczynski, Lynch, García Sayán y Chang.

Al final del gabinete Dañino, se puede afirmar que el partido PP administró solo el 20% de los ministerios, mientras que el 65% de estos estuvo bajo la responsabilidad de independientes. Esta evaluación de la participación del partido del gobierno en las más altas esferas del poder coloca al gabinete Dañino como el Consejo de Ministros en el que PP gozó de la menor participación, en comparación con los tres gabinetes sucesivos en el período de estudio.

#### Cuadro 4

##### Gabinete Dañino (28 de julio de 2001 - 12 de julio de 2002)

Militancia política	Número de ministros	Porcentaje de ministros
Perú Posible	5	20
Frente Independiente Moralizador	1	5
Acción Popular <sup>1/</sup>	1	5
Independientes	13	65
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Diario Oficial El Peruano (julio de 2001 - diciembre de 2003) y base de datos del autor  
Elaboración propia

<sup>1/</sup> Raúl Diez Canseco (AP) participó a título personal en el gobierno.

#### *Gabinete Solari*

Los cambios antes presentados trajeron como consecuencia que PP duplicara su presencia en el gabinete, ya que de contar con 2 ministros pasó a administrar 4 carteras, incluyendo la PCM. Este último cargo fue ocupado por Luis Solari (PP), mientras que la cartera de Educación fue asumida por Gerardo Ayzanoa (PP). Además, se incorporaron Javier Silva Ruete (independiente) a la cartera de Economía y Finanzas, Ana María Romero-Lozada (independiente) al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano, Allan Wagner (independiente) a la Cancillería y Eduardo Iriarte (FIM) al nuevo Ministerio de Producción. Cabe destacar que con la incorporación de Iriarte, la presencia del FIM en el gabinete se duplicó.

A los pocos días de juramentado del nuevo gabinete, se produjo el último cambio ministerial del 2002, Fernando Olivera renunció a la cartera de Justicia para ocupar la Embajada del Perú en España, y fue reemplazado por Fausto Alvarado (FIM).

<sup>39</sup> En julio de 2002, la aprobación presidencial bajó a 18% y la desaprobación se elevó a 76%. Véase Apoyo Opinión y Mercado. Informe de Opinión. Julio de 2002.

La presencia de PP en el gabinete se elevó a 5 miembros un mes después, cuando el 27 de enero de 2003, ante la renuncia de Costa (independiente) a la cartera del Interior, el presidente nombró a Alberto Sanabria (PP).

Otro hecho resaltante de esta etapa es la derrota electoral sufrida por el partido del gobierno en las elecciones regionales y municipales 2002, en las cuales obtuvo solo 1 de las 25 presidencias regionales en disputa.<sup>40</sup> Los citados comicios evidenciaron el desgaste político sufrido por el partido del gobierno, puesto que si se toma como referencia la votación alcanzada por el partido en los comicios parlamentarios del 2001, el respaldo electoral de PP cayó a la mitad: de 2.477.524 (26,30%) a 1.007.784 (13,49%), solo por citar la elección regional. En el caso de los comicios provinciales y distritales, en donde la elección tiene un carácter comunal y la injerencia partidaria es menor, el apoyo electoral de PP disminuyó a un tercio del total obtenido un año antes, tomando como punto de comparación la votación lograda en el ámbito parlamentario.

#### Cuadro 5

##### Votación electoral alcanzada por PP a nivel subnacional

Elección	Votación alcanzada	Porcentaje alcanzado
Regionales 2002	1.007.784	13,49
Provinciales 2002	834.857	7,76
Distritales 2002	532.960	7,22

**Fuente:** ONPE

Elaboración propia

Los resultados electorales evidenciaron la debilidad institucional de PP, y su dependencia al liderazgo electoral de Alejandro Toledo. Dependencia que, en esta oportunidad y a diferencia de las elecciones anteriores, había sido el origen de una importante derrota electoral. Pues a pesar de contar con toda la maquinaria de gobierno para apoyar a sus candidatos, y que la PCM estaba en manos del partido del gobierno, PP no pudo impedir su debacle electoral.

La vertiginosa caída de la aprobación presidencial, producto de los enfrentamientos cada vez mayores entre el titular de la PCM y los líderes de la oposición, los escándalos suscitados por el programa de control natal del Ministerio de Salud, la denuncia periodística efectuada contra Carolina Baquerizo, militante del partido del gobierno y directora nacional de Gobierno Interior del Ministerio del Interior, por realizar una fiesta con fondos públicos, y la declaración del Estado de emergencia ante la incapacidad del gobierno para hacer cumplir su autoridad frente a los maestros sindicalizados y al resto de organizaciones que tomaron las calles movilizándose en el ámbito nacional, terminaron por

<sup>40</sup> En la región Callao resultó elegido por PP Rogelio Antenor Canches Guzmán, con 101.039 votos (26,99%). ONPE.

debilitar al gabinete Solari a tal punto que diez días antes de dejar el cargo, en todos los medios se discutía sobre sus posibles reemplazantes, mientras que el presidente realizaba consultas con los candidatos que lo sustituirían.

Del gabinete Solari se puede decir, como conclusión, que pese a incorporar a un mayor número de cuadros del partido del gobierno en cargos del Ejecutivo, y a sus intentos por asumir mayores responsabilidades en el gobierno sustituyendo al presidente Toledo en muchos momentos del debate político, no logró contener, al final de su gestión,<sup>41</sup> la caída de la aprobación presidencial, la cual terminó en un limitado 11%.<sup>42</sup>

Otro hecho destacable durante la gestión del gabinete Solari fue el escándalo suscitado por la falta de idoneidad de determinados militantes de PP al momento de asumir responsabilidades en el Ejecutivo. Situación que contribuyó a poner en cuestión si los militantes de PP —a pesar de sus reclamos por asumir mayores responsabilidades— estaban preparados para asumir funciones públicas con la eficiencia y eficacia que el gobierno requería. Entre las gestiones que más críticas despertaron al interior del gabinete, destacan la de Sanabria (Interior) y Ayzanoa (Educación), ambos militantes de PP.

#### Cuadro 6

#### Gabinete Solari (12 de julio de 2002 - 28 de junio de 2003)

Militancia política	Número de ministros	Porcentaje de ministros
Perú Posible	5	29
Frente Independiente Moralizador	2	12
Acción Popular <sup>1/</sup>	1	6
Independientes	9	53
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Diario Oficial *El Peruano* (julio de 2001 - diciembre de 2003) y base de datos del autor  
Elaboración propia

<sup>1/</sup> Raúl Diez Canseco Terry renunció a AP el 23 de diciembre de 2002, debido a que el pleno de su partido tomó la decisión de que ninguno de sus militantes podía formar parte del gobierno de Alejandro Toledo, a partir de 1 de enero de 2003.

#### *Gabinete Merino*

La independiente Beatriz Merino Lucero reemplazó a Solari en la PCM. Junto con este cambio, se aceptaron las renunciaciones de Quijandría (Agricultura), Ayzanoa (Educación), Romero-Lozada (De la Mujer y Desarrollo Social), Carbone (Salud), y Villarán (Trabajo);

<sup>41</sup> Cabe destacar que la gestión de Solari logró revertir por unos meses la tendencia a la baja de la aprobación presidencial, alcanzando su punto máximo de 30% en enero de 2003. Véase Apoyo Opinión y Mercado. Informe de Opinión. Enero de 2003.

<sup>42</sup> Véase Apoyo Opinión y Mercado. Informe de Opinión. Junio de 2003.

e intercambiaron carteras Reátegui e Iriarte, pasando el primero de Transportes y Comunicaciones a Producción, y el segundo de Producción a Transportes y Comunicaciones.

Cabe señalar que de los 6 reemplazados, 2 eran militantes de PP y 4 independientes. De los citados, solo la cartera de Trabajo recayó en manos de un «peruposibilista», el congresista y secretario general colegiado Jesús Alvarado; el resto de cargos recayeron en manos de independientes: Merino en la PCM, Francisco Gonzáles en Agricultura, Carlos Malpica en Educación, la congresista invitada Ana Elena Townsend en la cartera de De la Mujer y Desarrollo Social, y Álvaro Vidal en Salud.

Los citados cambios redujeron la participación del partido del gobierno a solo 4 ministerios, mientras que la presencia de independientes se elevó a 9 carteras. El FIM conservó sus 2 lugares en el gabinete. Al mes siguiente, la presencia de PP se redujo a 3 con la renuncia de Sanabria<sup>43</sup> y la reincorporación de Rospigliosi en el despacho del Interior. Asimismo, se reemplazó a Quijandría por Hans Flury en Energía y Minas.

El ingreso de Merino a la PCM significaba la puesta en marcha del anunciado *punto de quiebre*<sup>44</sup> en la gestión del gobierno. Era, para muchos, la oportunidad de revertir la mala imagen del gobierno y construir una burocracia eficiente e independiente de PP, que para ese entonces se había encumbrado como uno de los principales generadores de inestabilidad, a nivel y hasta por encima de los partidos de oposición que exhibían actitudes menos beligerantes contra el gobierno central.

Merino anunció la puesta en marcha de una profunda reforma tributaria que perseguía redistribuir mejor los pocos recursos con los que contaba el país. Pero la esperanza de conseguir una reforma profunda dirigida por técnicos independientes se vio frustrada por los múltiples escándalos políticos relacionados con el supuesto seguimiento a periodistas y la denuncia que el ministro Diez Canseco habría favorecido tributariamente al padre de su novia. Esta última denuncia derivó en la renuncia de Diez Canseco, quien fue reemplazado por el independiente Alfredo Ferrero.

A pesar de ello, la credibilidad que despertaron los gestos políticos de Merino y su acercamiento a los líderes de la oposición la colocaron como el personaje político con mayor aprobación en el gobierno, lo cual generó envidias hacia su persona al interior del gobierno y del partido del gobierno.

La llegada de Merino a la PCM generó que un importante sector de la prensa y hasta de la oposición exigiera la instauración de un sistema semipresidencialista —inexistente

<sup>43</sup> La gestión de Sanabria Ortiz fue duramente criticada por los medios de comunicación, debido a que durante su administración se paralizaron las reformas que Rospigliosi y Costa implementaron en el Ministerio del Interior y en la PNP. Además, se filtró a la prensa que durante su paso por la Dirección de Gobierno Interior —única Dirección Nacional del Ministerio del Interior controlada por PP durante las administraciones de Rospigliosi y Costa— cobró un monto adicional a su sueldo por realizar una labor de supervisión que no se habría efectuado.

<sup>44</sup> Así fue bautizado por el propio gobierno.

en la Constitución—, que le brindara mayores atribuciones a la PCM, en desmedro del poder presidencial. Para unos, con la intención de desplazar al presidente del poder real en el Ejecutivo; mientras que, para otros, con el interés de generar mayor estabilidad política.

En pleno proceso de elaboración de las nuevas políticas tributarias, y paralelamente a la consolidación de Merino como principal figura política del gobierno, se presentó una denuncia contra Merino por tráfico de influencias en alguna anterior responsabilidad en el Estado.

El escándalo fue aprovechado por sus críticos —entre los que destacaban parte de los cuadros más representativos del partido del gobierno— para exigir su cabeza. La crisis llegó a tal punto que Merino presentó su renuncia, la cual no fue aceptada por el presidente Toledo. Días más tarde, y coincidiendo con un viaje de Merino, el jefe de Estado decidió solicitarle su renuncia y la del gabinete en pleno, como medida para *salvar* al país de la crisis que aquejaba al gobierno, según declaraciones del propio Toledo.

#### Cuadro 7

##### Gabinete Merino (28 de junio de 2003 - 15 de diciembre de 2003)

Militancia política	Número de ministros	Porcentaje de ministros
Perú Posible	4	21
Frente Independiente Moralizador	3	16
Independientes <sup>1/</sup>	12	63
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Diario Oficial *El Peruano* (julio de 2001 – diciembre de 2003) y base de datos del autor  
Elaboración propia

<sup>1/</sup> Luego de su renuncia a AP, Raúl Díez Canseco es considerado independiente.

Del gabinete Merino se puede afirmar que fue un gabinete conformado mayoritariamente por independientes y en el cual PP fue relegado, en comparación con el poder que logró cobrar durante la gestión de Solari al frente de la PCM. Fue, sin duda, el gabinete que mayor prestigio brindó al gobierno, pues supo construir un sólido apoyo de sectores opositores al régimen y entre los medios de comunicación de mayor relevancia. La salida de Merino sería, para la mayoría de analistas independientes, la oportunidad perdida para que el régimen recobre la legitimidad de gestión perdida, en gran medida, gracias al comportamiento díscolo de determinados militantes del partido del gobierno.

#### *Gabinete Ferrero*

La salida de Merino permitió el nombramiento de Carlos Ferrero como titular de la PCM. Con Ferrero arribaron al gabinete los «peruposibilistas» Roberto León (Agricultura) y Nidia Puelles (De la Mujer y Desarrollo Social) y el independiente Roberto Chiabra

(Defensa). La gestión de Puelles merece un comentario aparte, puesto que una campaña de descrédito montada desde su propia bancada la obligó a renunciar a los cuatro días de asumir el cargo. Puelles fue reemplazada por la independiente Ana María Romero.

#### Cuadro 8

##### Gabinete Ferrero (15 de diciembre de 2003 - 31 de diciembre de 2003)

Militancia política	Número de ministros	Porcentaje de ministros
Perú Posible	6	35
Frente Independiente Moralizador	2	12
Independientes	9	53
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Diario Oficial *El Peruano* (julio de 2001 - diciembre de 2003) y base de datos del autor  
Elaboración propia

Lo poco que se puede señalar de la gestión del gabinete Ferrero hasta el 31 de diciembre de 2003 es que contó con el mayor número de militantes del partido del gobierno en un consejo de ministros, aunque la cifra de militantes de PP solo alcanzó la tercera parte del total de ministros de su gestión.

### 3.1.2. Los Consejos de Ministros

Del análisis general de los Consejos de Ministros durante la primera mitad del mandato constitucional del presidente Toledo, se puede señalar que se caracterizaron por el nombramiento mayoritario de ministros sin filiación política y por la limitada participación del partido del gobierno en los cuatro diferentes gabinetes.

La presencia del partido del gobierno fue variando a lo largo del período elegido para la investigación, y su participación ha estado directamente relacionada con la militancia de quien ostentara el cargo de titular de la PCM. Esto es, cuando la PCM recaía en un independiente, PP reducía su participación y, viceversa, cuando un independiente asumía la conducción de la PCM.

De los 46 ministros nombrados en este período, solo 12 fueron militantes de PP, 3 del FIM y 1 perteneció a AP, mientras que los 30 restantes no tuvieron filiación política alguna.

Si se compara con los Consejos de Ministros nombrados bajo los gobiernos de Belaúnde (1963-1968 y 1980-1985)<sup>45</sup> y de García (1985-1990),<sup>46</sup> la presencia de miembros del partido del gobierno fue menor que en los tres gobiernos mencionados. El primer gobierno de Belaúnde contó con una presencia del partido del gobierno en el gabinete del 43%,

<sup>45</sup> Véase García Belaúnde (1988).

<sup>46</sup> Véase Tuesta Soldevilla (2001).

en su segundo gobierno aumentó a 57%, en el gobierno de Alan García el PAP ocupó el 84% de los puestos de ministros; mientras que, durante la primera mitad del mandato constitucional de Alejandro Toledo, PP solo administró el 26% del total de cargos de ministros.

Si nos circunscribimos solo a los partidos de gobiernos elegidos democráticamente desde 1963 hasta la fecha, el único antecedente de un partido del gobierno que no controló siquiera el 50% de los ministerios fue AP, entre 1963 y 1968, el cual no logró concluir con su mandato constitucional a causa de un golpe de Estado. Y durante la primera mitad de su mandato constitucional, PP alcanzó solo 60% de la participación que conservó AP durante su defenestrado primer gobierno.

#### Cuadro 9

#### Consejos de Ministros (28 de julio de 2001 - 31 de diciembre de 2003)

Militancia política	Número de ministros	Porcentaje de ministros
Perú Posible	12	26
Frente Independiente Moralizador	3	7
Acción Popular	1	2
Independientes	30	65
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Diario Oficial *El Peruano* (julio de 2001 - diciembre de 2003) y base de datos del autor  
Elaboración propia

Es preciso destacar que, durante el período de estudio, el criterio para el reclutamiento de personal para ocupar ministerios fue distinto según el ministerio. Mientras que en algunas carteras el jefe de Estado eligió a miembros de su partido para presidirlos, en otras los cargos estuvieron reservados solo para expertos en la materia. En otras palabras, para el presidente Toledo no todos los ministerios tuvieron igual valor. Este es el caso de los ministerios de Economía y Finanzas y de Relaciones Exteriores, los cuales siempre recayeron en expertos en la materia, mientras que en el resto de carteras sí nombró a militantes de su partido o ciudadanos sin experiencia comprobada en la materia.

Otro de los rasgos que caracterizan el reclutamiento y el cese de ministros durante la primera mitad del mandato constitucional de Alejandro Toledo es que un número importante de ministros independientes, que gozaron en muchos casos de prestigio por contribuir con la estabilidad y el manejo responsable de los recursos del Estado, fueron desplazados de sus cargos por el hecho de que construyeron un espacio público propio, independiente del jefe de Estado, y consiguieron legitimarse a través de su propia gestión. Se debe destacar que la mayoría de independientes que llegaron al Ejecutivo no aceptaron la inclusión masiva de militantes de PP en sus ministerios.



Cabría preguntarse, entonces, si la legitimidad de aquellos independientes exitosos no los convirtió en competencia para el jefe de Estado, quien dependía, en muchos casos, de la gestión de aquellos ministros para sostener su gobierno.

No se puede olvidar que determinados sectores de la coalición PP-FIM dedicaron tiempo y esfuerzo para destruir políticamente a cuanto ministro independiente cobrara notoriedad evidente, acusándolos, por lo general, de utilizar el encargo recibido como medio para construir un espacio político propio que les permitiría, a corto plazo, encumbrarse como potenciales candidatos y competir electoralmente contra PP. A causa de ello, el gobierno perdió un equipo político variopinto calificado, que bien podrá incorporarse de manera individual o grupal más adelante a cualquiera de las opciones políticas electorales vigentes.

Sobre las gestiones ministeriales a cargo de PP destacan; por un lado, la eficiencia de gestión del ministro Carlos Bruce y sus programas de vivienda y; por el otro, los escándalos suscitados por la ineficiencia, ineficacia, acusaciones por nepotismo y/o corrupción que pesan sobre determinados ex ministros. En otras palabras, PP mostró un lado negativo cuando asumió la responsabilidad de liderar gestiones de gran envergadura, demostrando con ello que no contaba para ese entonces con el conjunto de funcionarios idóneos para gobernar.

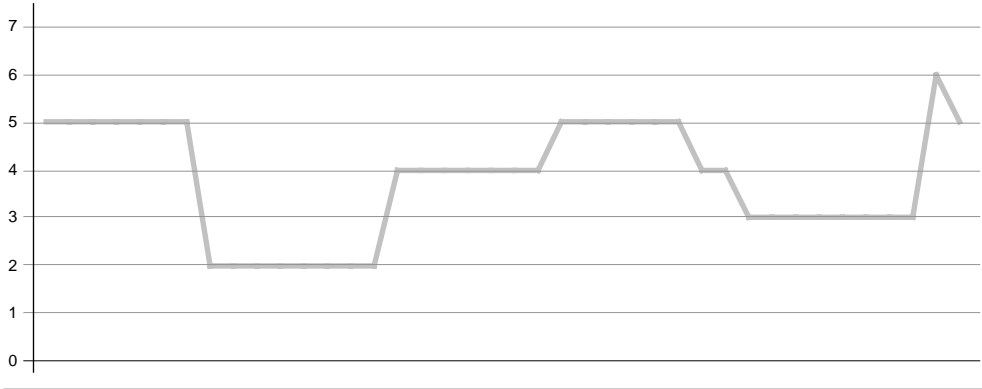
Comentario aparte merece la participación del FIM en el gobierno, pues el peso político que cobró fue construido sobre la base del apoyo que condicionó brindar en el parlamento, el cual le permitió elevar su participación en el gabinete de uno a dos ministerios, y mantener a su líder Olivera en la Embajada de Perú en España, pese a las denuncias que recayeron sobre su persona y a la animadversión que despertaba en un sector importante de la opinión pública.

Es de destacar que el FIM no fungió de socio fiel a lo largo del período de estudio, pues ni apoyó todas las iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo y de la bancada oficialista, ni logró mantener cohesionado a su grupo parlamentario, el cual votó en innumerables oportunidades contrariamente a los intereses del gobierno.

A lo largo del período de estudio, el FIM demostró un comportamiento beligerante ante el resto de fuerzas políticas, lo cual generó distanciamientos entre el partido del gobierno y los partidos de oposición; lo cual, a su vez, limitó los niveles de coordinación entre el gobierno y las demás organizaciones políticas y gremiales. Este comportamiento pareció responder a una táctica política que consiste en separar al gobierno y al partido del gobierno del resto de fuerzas democráticas, generando la polarización del debate político, con el fin de afianzar la dependencia del Ejecutivo hacia el FIM. En otras palabras, el FIM buscó enfrentar al gobierno contra todos los actores políticos diferentes al oficialismo como medio para buscar legitimar su presencia en el gobierno.

Gráfico 1

**Evolución temporal de la presencia del partido del gobierno  
Consejos de Ministros (28 de julio de 2001 - 31 de diciembre de 2003)**



Fuente: Diario Oficial *El Peruano* (julio de 2001 - diciembre de 2003) y base de datos del autor  
Elaboración propia

**3.1.3. Viceministros de Estado**

Durante el período de estudio fueron nombrados 59 diferentes ciudadanos para ocupar los cargos de viceministros, de los cuales solo 16 fueron militantes del partido del gobierno, mientras que 40 no pertenecían a ninguna agrupación política, y los 3 restantes eran militantes del FIM.

Al igual que el caso de los nombramientos de ministros de Estado, el partido del gobierno también tuvo una limitada participación en el nombramiento de dichos cargos, ya que solo el 27% de estos fueron militantes de PP, mientras que el 68% eran independientes.

Si bien los viceministros no son quienes cargan sobre sí la responsabilidad mayor de la gestión de cada ministerio, son los que operativamente manejan cada portafolio. Si se toma en consideración que son cargos con menor exhibición pública, el partido del gobierno habría podido acceder a ellos con menor resonancia pública. La escasa participación de cuadros del «peruposibilismo» en esta instancia de poder se debió a que los ministros independientes gozaron de libertad para nombrar para estos cargos a las personas que creyeron por conveniente, sin que se les impusiera el nombramiento de militantes del partido del gobierno en esta instancia gubernamental.

## Cuadro 10

**Viceministros (28 de julio de 2001 - 31 de diciembre de 2003)**

Militancia política	Número de viceministros	Porcentaje de viceministros
Perú Posible	16	27
Frente Independiente Moralizador	3	5
Independientes	40	68
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Diario Oficial *El Peruano* (julio de 2001 - diciembre de 2003) y base de datos del autor  
Elaboración propia

**3.1.4. Secretarios generales de ministerios**

En lo que respecta a la participación efectiva del partido del gobierno en el nombramiento de los secretarios generales de los ministerios, podemos afirmar que de los 38 funcionarios distintos que ocuparon dichos cargos solo 8 fueron de PP, 27 independientes, mientras que los 3 restantes del FIM.

Tal como en los casos de los nombramientos de ministros y viceministros, el partido del gobierno administró solo el 21% de los nombramientos, mientras que los independientes tuvieron dicha responsabilidad en alrededor del 71% de los casos.

## Cuadro 11

**Secretarios generales de ministerios<sup>1/</sup> (28 de julio de 2001 - 31 de diciembre de 2003)**

Militancia política	Número de secretarios generales	Porcentaje de secretarios generales
Perú Posible	8	21
Frente Independiente Moralizador	3	8
Independientes	27	71
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Diario Oficial *El Peruano* (julio de 2001 - diciembre de 2003) y base de datos del autor  
Elaboración propia

<sup>1/</sup> Se ha considerado a los secretarios generales del despacho presidencial en el grupo de secretarios generales de ministerios, pues recién a partir del 22 de agosto de 2002 el despacho presidencial es considerado Organismo Público Descentralizado. Antes de aquella fecha, el Despacho de la Presidencia de la República no gozaba de la independencia financiera y administrativa que cobró luego.

**3.1.5. Consejeros del presidente de la República**

A pesar de la influencia de la cual gozan los consejeros presidenciales debido a la confianza que el jefe de Estado deposita en ellos y a la cercanía del ejercicio de su función,

el partido del gobierno no logró integrar mayoritariamente este grupo privilegiado de colaboradores del presidente.

De los 17 consejeros<sup>47</sup> del presidente de la República nombrados durante la primera mitad del mandato del presidente Toledo, solo César Almeyda y Juan Sheput fueron miembros de PP, y vale decir que nunca ejercieron sus cargos como consejeros presidenciales simultáneamente.

Si consideramos que los funcionarios citados podrían llegar a gozar de tanta o más influencia política en cuestiones de Estado que algunos de los miembros del gabinete, podemos concluir que la presencia de PP es sumamente limitada en el entorno más íntimo del presidente Toledo.

#### Cuadro 12

##### Consejeros presidenciales (28 de julio de 2001 - 31 de diciembre de 2003)

Militancia política	Número de consejeros	Porcentaje de consejeros
Perú Posible <sup>1/</sup>	3	18
Independientes	14	82
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Diario Oficial *El Peruano* (julio de 2001 - diciembre de 2003) y base de datos del autor  
Elaboración propia

<sup>1/</sup> Para los fines de la presente investigación, se considera a César Almeyda Tasayco militante del partido del gobierno, sustentado en que PP emitió un comunicado oficial en el cual informaba a la opinión pública que Almeyda había sido separado del partido por decisión del CEN. Ello, luego de que se difundiera un audio en el que Almeyda negocia ciertos favores políticos con un general vinculado a la mafia. Sin embargo, no se puede dejar de señalar que luego de la emisión del citado comunicado, Almeyda declaró en conferencia de prensa que nunca fue militante de PP.

### 3.1.6. Embajadores políticos

La primera disposición complementaria de la Ley del Servicio Diplomático 28091, ley orgánica del Servicio Diplomático, contempla la posibilidad de que el Consejo de Ministros

<sup>47</sup> Entre los consejeros presidenciales nombrados durante el período de investigación tenemos a Martín Belaúnde Moreyra como consejero de alto nivel para la Lucha contra la Corrupción y la Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública; Ricardo Vega Llona como consejero de alto nivel para la Lucha Contra el Tráfico de Drogas; Guillermo Gonzáles Arica como consejero en Asuntos de Derechos Humanos; Álvaro Quijandría Salmón en Asuntos de Política Agraria; Nicolás Lynch Gameiro en Asuntos de Política Nacional; César Almeyda Tasayco en Asuntos Legales; Fernando de la Flor Arbulú en Asuntos Legales; Juan Carlos Sheput Moore en Asuntos Políticos; Mario Agustín Figueroa Benza en Asuntos Políticos; Carlos Urrutia Boloña en Asuntos Políticos y portavoz de la Presidencia de la República; César Raúl Rodríguez Rabanal en Derechos Humanos, Temas de Pobreza y Sociedad Civil; Daniel Schydrowsky Rosenberg en Economía; Luis Juan Chuquihuara Chil en Gestión Externa del Estado; Juan de la Puente Mejía en Gobernabilidad y Relaciones con la Sociedad Civil; Eduardo Bruce Montes de Oca en Organización, Administración y Estrategia Comunicacional; Luis Arias Graziani en Seguridad Nacional; y el israelí Abraham Dan-On en Temas de Seguridad.

haga uso de sus atribuciones y nombre como embajadores en el exterior hasta el 20% del número total de los jefes de Misión Diplomática y Representaciones Permanentes que el Perú tenga acreditados en el exterior, sin que formen parte del Servicio Diplomático.<sup>48</sup> Bajo esta potestad, el Consejo de Ministros pudo nombrar hasta 9 embajadores como jefes de Misión en el exterior ajenos al Servicio Diplomático, pero no solo no hizo uso del número máximo —nombró 8 funcionarios políticos—, sino que ninguno de los nombrados fue militante del partido del gobierno.

Es de resaltar que el líder del FIM sí fue nombrado embajador político en España, pues de esta manera el gobierno no solo premió política y económicamente el apoyo recibido de su aliado político, sino que colocó fuera de la escena mediática diaria a Olivera, quien a lo largo del período de estudio se caracterizó por generar inestabilidad política con sus declaraciones confrontacionales dirigidas, principalmente, a la oposición.

### Cuadro 13

#### Embajadores políticos

(28 de julio de 2001 - 31 de diciembre de 2003)

Militancia política	Número de embajadores políticos	Porcentaje de embajadores políticos
Perú Posible	0	0
Frente Independiente Moralizador	1	2
Independientes	7	15
Límite legal	8	17
<b>Total (en promedio)</b>	<b>48</b>	<b>100</b>

Fuente: Diario Oficial *El Peruano* (julio de 2001 - diciembre de 2003) y base de datos del autor  
Elaboración propia

### 3.2. Participación en el Ejecutivo de miembros de los Comités Ejecutivos Nacionales de Perú Posible (1999-2002) y (2002-2004)

Los dos CEN de PP han estado conformados por 41 diferentes militantes, de los cuales 34 fueron nombrados en cargos del Ejecutivo, mientras que de los 7 restantes 6 ocuparon cargos congresales. En otras palabras, de los 41 que conformaron los 2 CEN de PP, solo 1 no ocupó cargo alguno en ninguno de los poderes del Estado en los niveles materia de estudio.

<sup>48</sup> La primera disposición complementaria de la Ley del Servicio Diplomático 28091, dice a la letra: «Sólo en casos excepcionales y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se podrá nombrar para desempeñar el cargo de Embajador en el exterior a peruanos de nacimiento que, sin ser funcionarios del Servicio Diplomático, posean capacidad y versación notorias y hayan prestado destacados servicios a la Nación. En ningún caso, estos nombramientos excederán el 20% del total de los Jefes de Misión Diplomática y Representaciones Permanentes que el Perú tenga acreditados en el exterior. Los Embajadores nombrados conforme a este artículo, no serán incluidos dentro del escalafón del Servicio Diplomático y cesarán indefectiblemente al término de la gestión del Gobierno que los nombró».

La cifras aquí mostradas nos permiten concluir que en el caso de los miembros del CEN de PP, estos sí han tenido un acceso mayoritario a las cuotas de poder entregadas por el Ejecutivo, aunque de los 41 solo 11 han alcanzado un puesto como ministros de Estado y uno como consejero presidencial. Por lo que es posible afirmar que, pese a su participación mayoritaria en el Poder Ejecutivo, estos han ocupado minoritariamente los cargos de mayor responsabilidad en el gobierno. Es decir, hasta la élite partidaria fue favorecida en el momento de reclutar personal para los cargos en el Ejecutivo, pero pasó a un segundo lugar en el momento de repartir los cargos de mayor responsabilidad.

Cuadro 14

**Participación en el Poder Ejecutivo de los miembros del CEN (1999-2002 y 2002-2004)**

Participación	Número de miembros del CEN	Porcentaje de miembros del CEN
Participaron en el Ejecutivo	34	83
- Solo en el Ejecutivo	29	71
- En el Ejecutivo y parlamentarios	5	12
No participaron en el Ejecutivo	7	17
- Solo como parlamentarios	6	15
- No ocuparon cargos públicos	1	2
<b>Total<sup>1/</sup></b>	<b>41</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Diario Oficial *El Peruano* (julio de 2001 – diciembre de 2003), Congreso de la República y base de datos del autor

Elaboración propia

<sup>1/</sup> No se considera a José Eduardo Villena Vela, elegido como secretario general colegiado en 1999, debido a que renunció a PP en el 2000.

Como conclusión respecto al reclutamiento de personal en el Poder Ejecutivo durante la primera mitad del mandato constitucional del presidente Toledo, podemos afirmar que el grado de partidismo en el gobierno respecto al reclutamiento de personal ha sido muy limitado, pues el número de militantes que accedieron al cargos de responsabilidad en el Ejecutivo fue minoritario en todos los campos analizados.

El caso más destacable es la participación de militantes de PP en los gabinetes, caso en el cual la participación del partido del gobierno estuvo marcada principalmente por quien detentó la presidencia del Consejo de Ministros. Cuando el cargo fue ostentado por un independiente, la participación del partido del gobierno se redujo, mientras que cuando este cargo fue ejercido por un militante de PP, la participación del partido en el gabinete creció, aunque siempre sin llegar a traspasar la barrera del 40% de participación por gabinete.

Respecto a la élite partidaria de PP, se puede sostener que esta sí fue reclutada mayoritariamente para cargos en el Ejecutivo, pero solo un sector minoritario de sus componentes alcanzó los encargos de mayor jerarquía.

Como se ha podido apreciar, la propuesta de Katz (1987) para evaluar a un gobierno como gobierno de partido, cuya primera propuesta se basa en que los altos funcionarios de gobierno deben ser reclutados a través del partido del gobierno y deben ser responsables ante la ciudadanía por medio de este, no se cumple plenamente en el caso de la relación gobierno-partido del gobierno durante la primera mitad del mandato constitucional del presidente Toledo.

### **3.3. Elaboración de políticas públicas**

El análisis de la elaboración de las políticas públicas en el gobierno permite conocer los niveles de participación del partido del gobierno en el gobierno, pues las organizaciones políticas pretenden llevar a cabo su plan de gobierno —elaborado según su visión de país—, mientras el Ejecutivo tiene la autonomía constitucional suficiente para llevar a cabo dicho plan o proponer y ejecutar políticas diferentes desde la PCM o desde cada ministerio.

Es por ello que al interior del presente acápite consideramos pertinente presentar un análisis de la bancada oficialista, pues del apoyo de esta dependió —en porcentajes importantes— la aprobación de las políticas públicas implementadas durante el desarrollo de un gobierno.

#### **3.3.1. La bancada oficialista**

A diferencia de los partidos que llegan al poder en una etapa avanzada de institucionalización, PP alcanzó la presidencia, y se convirtió en la primera fuerza política del parlamento, en medio de una incipiente etapa de transición en la que los fundadores o militantes del partido con mayor antigüedad cedieron parte de su poder mayor al interior de la organización a quienes se acercaron al partido cuando Toledo y PP se convirtieron en la única alternativa democrática para terminar con el régimen de Fujimori.

Perú Posible alcanzó el gobierno en medio de un proceso de cambios drásticos que, a raíz de la Marcha de los Cuatro Suyos, se fueron consolidando en perjuicio de quienes acompañaron a Toledo en su trabajo político desde los inicios del movimiento. Es producto de estos cambios, y de la llagada masiva de simpatizantes y militantes de otras agrupaciones políticas, que estos últimos consiguieron copar el entorno más cercano de Toledo, y con ello la prioridad para integrar la lista parlamentaria.

Es así como luego de la elección parlamentaria, la bancada de PP inaugura su período legislativo 2001-2006 compuesta por 47 integrantes, de los cuales 45 resultaron elegidos por PP y 2 se adhirieron a los pocos meses de la elección. De los 47 en cuestión, solo 31 eran militantes del partido del gobierno, mientras que los 16 restantes eran independientes invitados a la lista.

Cuadro 14

**Militancia política de la bancada de Perú Posible (28 de julio de 2001)**

Militancia política	Número	Porcentaje
Perú Posible	31	66
Independientes	16	34
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>100</b>

**Fuente:** base de datos del autor  
Elaboración propia

Las cifras antes presentadas resultan enriquecedoras para el análisis de la relación entre el Ejecutivo y el parlamento, puesto que si tomamos en cuenta que la bancada de PP no alcanzó los 61 escaños para convertirse en mayoría absoluta en el Congreso de la República, y que de la primera mayoría elegida solo 31 eran militantes del partido del gobierno, la posibilidad de mantener la disciplina al interior de la bancada que permita coordinaciones eficaces entre ambos poderes del Estado, y que, a su vez, permita poner en práctica el plan de gobierno elaborado, resultó sumamente limitada.

Otro elemento que debe considerarse es que la bancada oficialista estaba compuesta en su mayoría por provincianos (35 parlamentarios), quienes son elegidos en circunscripción electoral múltiple, lo cual genera una relación más estrecha y dependiente con su electorado. Hecho que, sumado a que la bancada estaba integrada en un porcentaje importante por caudillos independientes invitados a PP, potenció la posibilidad de que estos privilegiaran los intereses de sus coterráneos en contraposición a los intereses del Ejecutivo y del partido del gobierno.

Si bien la coalición PP-FIM, formada antes de la celebración de la segunda vuelta electoral, permitía —en teoría— que el gobierno goce de un importante bloque parlamentario, este poder era, en principio, complejo de ejercer no solo debido a los problemas que podrían surgir de la heterogénea bancada de PP y de su limitada experiencia política, sino porque el FIM era más un club electoral que un partido sólido y cohesionado que gracias a la homogeneidad de sus componentes y a su disciplina partidaria podría contribuir a generar estabilidad al Ejecutivo. La alianza con el FIM no le garantizó a priori el ejercicio pleno de su primera mayoría parlamentaria.

La variada composición de la bancada oficialista y el nombramiento de ministros en su mayoría independientes fueron los elementos que marcaron la relación entre el Ejecutivo y la bancada oficialista. Relación que a lo largo del período en estudio transcurrió entre polémicas insalvables y la aprobación mayoritaria de normas por consenso multipartidario.

La celebración de las elecciones regionales y municipales 2002 fue uno de los momentos en donde se exhibió con mayor claridad la debilidad de la bancada oficialista y su limitado



compromiso con el partido del gobierno, ya que en aquel momento algunos independientes integrantes del grupo parlamentario oficialista optaron por apoyar candidaturas diferentes al partido del gobierno en sus lugares de origen.<sup>49</sup>

Luego de la contienda electoral, de la derrota de PP y del agravamiento de las pugnas al interior de la bancada, los congresistas invitados Chávez Sibina, Guerrero Figueroa, Jurado Adriazola, Olaechea García y Villanueva Núñez renunciaron a la bancada oficialista.<sup>50</sup>

Meses más tarde, en febrero de 2003, el CEN de PP acordó expulsar de la bancada al legislador invitado Valdez Meléndez argumentando permanente indisciplina, declaraciones públicas contrarias a los acuerdos tomados y atentar contra la imagen pública del partido.<sup>51</sup>

Pero la indisciplina no fue patrimonio solo de los renunciantes y expulsados, pues en diferentes oportunidades el CEN y los coordinadores de la bancada tuvieron que llamar la atención a varios congresistas por ventilar públicamente asuntos internos del partido.

Al 31 de diciembre de 2003, la bancada oficialista estaba conformada por 40 parlamentarios, lo que representa una disminución del 15% respecto a la bancada oficialista con que se inició el mandato presidencial. Hecho que confirma al transfugismo como una de las principales características de los grupos parlamentarios de PP.

Como el gobierno mantenía una alianza política con el FIM, es pertinente señalar que de los 11 congresistas que resultaron elegidos por el FIM al inicio del mandato presidencial, solo 9<sup>52</sup> continuaban al final de la investigación como miembros de la bancada.

Esto quiere decir que cumplida la primera mitad del mandato constitucional de Alejandro Toledo, el partido del gobierno no contaba con mayoría en el Congreso de la República a pesar de mantener su alianza con el FIM.

---

<sup>49</sup> Este fue el caso de Guerrero Figueroa, quien apoyó la candidatura de Evelino Paitán Pajares por el Frente Independiente Regional para la Municipalidad Provincial de Cajamarca, de Jurado Adriazola, quien respaldó al Movimiento Tacna Heroica que presentó las candidaturas de Washington Cevallos a la Presidencia Regional y Gino Lombardo a la Municipalidad Provincial de Tacna, y Chávez Sibina, quien se comprometió con las candidaturas del Movimiento Nueva Amazonía de Loreto y con sus candidatos Jorge Chávez Moreno para la Presidencia Regional de Loreto y Ricardo Chávez Sibina (hermano del congresista) en la Municipalidad Provincial de Maynas.

<sup>50</sup> Los congresistas Chávez Sibina, Guerrero Figueroa, Jurado Adriazola, Olaechea García y Villanueva Núñez salieron de PP y formaron el partido Perú Ahora (PA).

<sup>51</sup> Esta decisión de separación tuvo como detonante el que, durante una sesión de la Comisión de Fiscalización, Valdez Meléndez votara a favor de la investigación contra el procurador anticorrupción José Ugaz Moreno, por el supuesto delito de haber recibido US\$ 29.000 dólares del ex presidente Fujimori. El citado se hizo famoso por sus rimbombantes declaraciones y por afirmar que poseía una biblioteca personal cuyo costo ascendía a un millón de dólares.

<sup>52</sup> Durante los períodos legislativos 2001, 2002 y 2003, renunciaron al FIM los congresistas Susana Hishigi y Alcides Chamorro.

### 3.3.2. Elaboración de políticas públicas: análisis de casos

Para analizar la elaboración de política públicas, entendidas estas como líneas de acción de gobierno, resulta fundamental entender la interrelación entre los actores, la actividad y el proceso de toma de decisiones, pues si bien el presidente y el titular de la PCM son actores de primer orden en la toma de decisiones gubernamentales, no son los únicos actores de los cuales depende la puesta en marcha de una política propuesta desde el gobierno. Además de los antes mencionados, los ministros de Estado, la burocracia estatal, los congresistas, los partidos políticos, los grupos de interés y hasta los movimientos sociales son actores que definen, según su nivel de influencia en cada caso, las políticas públicas.

Como afirma Cansino (1999), la elaboración de políticas públicas es un conjunto de actos y no actos, en los cuales se deben interpretar comportamientos y acciones y hasta la inactividad de determinados sectores.

Respecto a la importancia del análisis de los procesos, el gobierno no solo comienza y termina mediante una elección, sino que implica necesariamente una serie de hechos que determinan el desarrollo de un mandato. Específicamente, sobre el caso del estudio de los procesos, los procesos tienen tres fases: la formulación de las políticas, la ejecución del programa y la culminación de estas.

Antes de iniciar el análisis específico de los casos que propondremos, consideramos pertinente analizar el nivel de acercamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, con el fin de determinar cuál fue el nivel de ingerencia del gobierno en la elaboración y aprobación de políticas públicas en el parlamento.

De los 1420 proyectos de ley aprobados en el parlamento durante el período de estudio, 414 fueron propuestos por PP, 278 por el PAP, 403 por UN, 181 por SP-AP-UPP, 90 por el FIM, 31 por GPDI, 2 por PA y 21 por los no agrupados. De estas cifras podemos colegir que PP ha elaborado solo el 29% de las normas aprobadas, que sumadas al 6% propuesto por el FIM, se puede afirmar que la definición de un porcentaje mayoritario de las políticas públicas puestas en marcha desde el Ejecutivo correspondió a la oposición.

Analizando las cifras desde una perspectiva institucional, podemos concluir que en el Perú se presenta un modelo de interacción en el Legislativo basado en la concertación, en la negociación y hasta, posiblemente, el chantaje, mas no en la imposición del Ejecutivo, ni de la bancada oficialista. En este caso, el Ejecutivo gozó de un nivel moderado de autonomía producto de las restricciones ocasionadas por no contar ni con una mayoría parlamentaria, ni con una bancada cohesionada que le hubiese permitido tramitar sus proyectos sin mayores contratiempos, tal como sucedió en gobiernos anteriores.

## Cuadro 24

**Iniciativas legislativas aprobadas en el Congreso de la República por la bancada parlamentaria (28 de julio de 2001 - 31 de diciembre de 2003)**

Bancada parlamentaria	Número	Porcentaje
Perú Posible	414	29
Partido Aprista Peruano	278	20
Alianza Electoral Unidad Nacional	403	28
SP - AP – UPP	181	13
FIM	90	6
GPDI	31	2
Perú Ahora	2	0
No agrupados	21	2
<b>Total</b>	<b>1420</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Congreso de la República. Departamento de Trámite y Estadística Procesal.  
Elaboración propia

Otro factor que resulta de suma importancia para el análisis propuesto es el nivel de injerencia del Ejecutivo en la aprobación de proyectos de ley en el parlamento. De las 485 iniciativas legislativas presentadas por el Ejecutivo, solo el 19% fueron aprobadas sin modificación alguna.

Que el gobierno no haya logrado que el parlamento apruebe mayoritariamente sus propuestas no desmerece la atribución fundamental que el Congreso tiene para modificar y enriquecer toda iniciativa legislativa, sino que solo se intenta destacar la coordinación entre el gobierno y el partido del gobierno —previa a la presentación de las iniciativas—, la cual se encuentra evidenciada en el número de iniciativas aprobadas sin modificación alguna.

La débil coordinación Ejecutivo-bancada oficialista puede ser apreciada en el hecho de que el Ejecutivo devolviera sin promulgar 146 proyectos de ley aprobados en el Congreso de la República. Lo que evidencia que; por un lado, el Ejecutivo propuso iniciativas legislativas sin consulta previa a su bancada; mientras que, por otro lado, en el parlamento se aprobaron leyes que no necesariamente se encontraban en consonancia con las políticas trazadas desde el Ejecutivo.

Cuadro 25

**Iniciativas legislativas presentadas por el Poder Ejecutivo  
(28 de julio de 2001 - 31 de diciembre de 2003)**

	Número de iniciativas legislativas	Porcentaje de iniciativas legislativas
Aprobadas	351	72
– Aprobadas sin modificaciones	92	19
– Aprobadas con modificaciones propuestas en el Congreso de la República	259	53
Archivadas	134	28
Presentadas	485	100

**Fuente:** Congreso de la República. Departamento de Trámite y Estadística Procesal  
Elaboración propia

Para el presente análisis hemos seleccionado dos políticas públicas, cada una de las cuales compromete a actores y procesos diferentes en la toma de decisiones. En cada caso encontraremos restricciones institucionales diferentes y roles distintos ejercidos por el gobierno y el partido del gobierno.

Las políticas públicas elegidas fueron: *a)* la reforma de las fuerzas policiales y *b)* la política pública de vivienda: el programa Techo Propio.

Las políticas aquí planteadas no han sido elegidas al azar, sino que representan diferentes áreas de las relaciones gobierno-partido del gobierno que pretendemos evidenciar. Ambas políticas tienen gran impacto en el devenir social y político del país a corto plazo, ambas presentan diferentes facetas de la relación gobierno-partido del gobierno y ambas pueden considerarse que presentaron resultados favorables. Mientras que en el primer caso la implementación de la política pública dependió directamente de un grupo de independientes, en el segundo caso estuvo liderada por un ministro del partido del gobierno, pero rodeado por un equipo de independientes. En ambos casos pretendemos analizar la participación del partido del gobierno en el origen de las políticas, en la implementación y en el éxito o fracaso de estas.

### 3.3.3. La reforma de las fuerzas policiales

La reforma de las fuerzas policiales fue iniciada por el gabinete Dañino, y estuvo bajo responsabilidad del entonces ministro del Interior Fernando Rospigliosi y del equipo que él llevó al ministerio, entre los que destacan su viceministro Gino Costa y los integrantes del comité de asesores: Carlos Basombrio, Dante Vera, Manuel Boluarte y Rubén Vargas.

La idea inicial de reforma policial fue concebida durante el gobierno de transición, presidido por Valentín Paniagua Corazao, específicamente, en la administración de Antonio Ketín Vidal al frente del Ministerio del Interior. Ketín Vidal y su grupo de trabajo elaboraron un documento preliminar, el cual sirvió de base para planificar lo que sería la reforma policial durante la presidencia de Toledo.

Cabe señalar que la reforma llevada a cabo durante el gobierno «peruposibilista» no fue fruto de un debate interno en el partido, ni tampoco parte del plan de gobierno. Según Fernando Rospigliosi (2003), cuando asumió la cartera del Interior, solo recibió el documento elaborado por el gobierno de Paniagua.

Rospigliosi sostiene que PP no le hizo entrega de ningún plan partidario, ni de otro documento con ese fin, y que la única indicación que recibió del presidente Toledo para implementar la reforma era una mención sobre su compromiso de reformar las fuerzas policiales en su discurso inaugural del 28 de julio de 2001. A decir del ex ministro del Interior, el plan de gobierno abundaba en generalidades y no definía políticas respecto al tema en cuestión.

Para Rospigliosi, el partido del gobierno no tuvo ninguna injerencia en la implementación de la reforma, pues lo único que le solicitó es que designara como director de la Dirección Nacional de Gobierno Interior del Ministerio del Interior al militante del partido Alberto Sanabria Ortiz, quien, a su vez, tuvo la responsabilidad de nombrar a los prefectos y subprefectos, cargos que el partido del gobierno reclamó bajo su control.

Al asumir el Ministerio del Interior, nombró una comisión de trabajo con el fin de trazar las políticas que permitan llevar a cabo una reforma global al interior de las fuerzas policiales. Dicha comisión estuvo integrada por el jurista Jorge Avendaño, por la experta en derechos humanos Susana Villarán, por el entonces director general de la Policía Nacional, por el viceministro Gino Costa, por su asesor Carlos Basombrio, y presidida por el propio Rospigliosi.

La citada comisión nombró a su vez un grupo de subcomisiones encargadas de realizar el trabajo de campo necesario para conocer la problemática real de la Policía Nacional. El trabajo de campo consistió en realizar reuniones y entrevistas tanto a oficiales como a subalternos, además de encuestas dentro y fuera de la Policía.

En febrero de 2002, el Ministerio del Interior presentó los resultados del trabajo realizado en una ceremonia en el Palacio de Gobierno, la cual contó con la presencia del jefe de Estado y de importantes personalidades del Ejecutivo.

Como resultado del Informe, se creó la Defensoría de la Policía, la cual tenía como función recibir los reclamos de los propios policías sobre maltratos, abusos y demás prácticas al interior de la institución. La citada dependencia estuvo inicialmente bajo la dirección de Susana Villarán.

Asimismo, se creó la Dirección de Asuntos Internos, con el fin de combatir la corrupción anidada en todos los estamentos de la institución. Esta Dirección practicaría el *accountability* horizontal al interior de las fuerzas policiales. La administración de Rospigliosi consiguió que el gobierno de Estados Unidos invirtiera US\$ 100.000 para reducir la corrupción policial.

En lo que respecta a la educación policial, la reforma elaboró una nueva currícula de estudios con el fin de actualizar los conocimientos de la Policía y adecuarlos a sus nuevas necesidades. También abarcó la reformulación de los exámenes de ingreso a los institutos de formación policial, pues la venta de exámenes era una práctica común que desvirtuaba dicho ingreso. Esta reformulación trajo consigo que los exámenes fueran elaborados por profesionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), lo cual garantizaba un mayor nivel académico y que estos se mantuvieran en secreto.

Se contempló la firma de convenios con instituciones educativas de renombre para que los policías en actividad pudiesen estudiar en dichas instituciones. Se formuló, además, un plan de acceso de profesionales, por el cual bachilleres universitarios podrían ingresar a la carrera policial como oficiales con menos años de estudio de los que exigía la carrera completa. De igual forma, posibilitaría que ciudadanos con formación técnica accedieran a la carrera como subalternos.

La reforma policial se comprometió a recuperar la estructura piramidal que debería mantenerse en las fuerzas policiales. Con ese fin, en diciembre de 2001, la Policía Nacional dio de baja a 600 oficiales en actividad, de los cuales 250 tenían el grado de coronel.

En el intento por mejorar la organización policial se redujo el número de regiones policiales, porque la organización anterior obligaba al director de la Policía Nacional a despachar con 45 personas, entre generales y coroneles a cargo de diferentes dependencias policiales.

La reforma de Bienestar Policial también estuvo comprendida en la reforma marco. Bienestar Policial tenía fama de ser una de las dependencias con mayores niveles de corrupción. La idea fue tercerizar los servicios y reducir el número de dependientes.

Durante el período de Rospigliosi, el Congreso de la República aprobó una ley a solicitud del ministerio que suspendió por plazo determinado el descuento a los policías por el Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL). Dicho fondo, descontaba dinero a los policías para un fondo de dinero con el que se construían viviendas a muy alto costo para los policías. Cuotas de US\$ 200 para un policía que ganaba S/. 600 (US\$ 171 al cambio) resultaba imposible que un oficial honesto y con un único ingreso pudiera acceder a las viviendas construidas con su aporte.

El Fondo de Salud Policial (FOSPOLI) fue también parte de la reforma, aunque en esta institución los avances fueron muy limitados por el grado de corrupción que reinaba en dicha dependencia.

Al renunciar Rospigliosi, Gino Costa asumió el ministerio y conservó el equipo conformado por su antecesor. Es por ello que las reformas iniciadas por Rospigliosi continuaron con Costa.

Bajo la dirección de Costa, la Policía Nacional inició un programa de reformas hacia fuera de la institución. Una muestra de ello es la campaña A la Policía se la respeta, la cual estuvo dirigida a disminuir la corrupción de la Policía y a reconstruir el respeto de la ciudadanía a su Policía. Como parte de esta campaña, y con el fin de disuadir a la ciudadanía de que intenten corromper a las autoridades policiales, la PNP grabó y difundió algunas de sus intervenciones, y en el caso de que cualquier ciudadano intentara sobornar a la autoridad era denunciado y el vídeo era mostrado a la opinión pública, como forma de escarmiento para los que realizaban estas malas prácticas.

La renuncia de Gino Costa y la de todo su equipo de trabajo, luego de que trascendiera a la prensa que Toledo había estado ofreciendo el cargo de ministro del Interior a diferentes actores políticos, dio la oportunidad para que PP controle la cartera con el nombramiento de Alberto Sanabria Ortiz.

La llegada de Sanabria al Ministerio del Interior y la renuncia del equipo técnico que lideraba la reforma paralizó lo avanzado, y el ministerio fue copado paulatinamente por militantes del partido del gobierno. Hay que destacar que la gestión de Sanabria (PP) estuvo marcada por las denuncias de corrupción que surgieron tanto contra su administración como contra el personal militante de PP nombrado por él.

El cúmulo de escándalos de corrupción y la llegada de Beatriz Merino a la PCM obligó a Sanabria a renunciar al cargo, lo cual permitió que Fernando Rospigliosi y la mayoría de su equipo regresara al Ministerio del Interior, para luego reiniciar la reforma estancada por la administración Sanabria.

Como se puede apreciar en el caso de la política pública dirigida a la reforma policial, el partido del gobierno no elaboró la política que el Ejecutivo implementó y se limitó a contribuir con generalidades consignadas en el plan de gobierno. En otras palabras, el partido del gobierno ni elaboró la política ni la puso en marcha, pues la implementación de la política estuvo a cargo de independientes. Además, cuando PP asumió la responsabilidad ministerial de liderar la política pública la paralizó.

Este caso permite conocer en qué medida el Ejecutivo dependió de sus ministros y de los equipos que estos lideraron para elaborar e implementar las políticas públicas, y demuestra el limitado nivel de participación del partido del gobierno en algunas políticas exitosas del período de estudio.

Cabe precisar que, en este caso, el ministro gozó de alta autonomía y del monopolio de la toma de decisiones para elaborar esta política, puesto que, como se ha podido apreciar, ni el propio jefe de Estado tuvo ingerencia alguna más allá de buenas intenciones y ceremonias de respaldo.

### 3.3.4. La política pública de vivienda: el programa Techo Propio

Antes de iniciar el análisis sobre la política pública en cuestión, es preciso señalar que el plan de gobierno de PP no contemplaba la creación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, ni hacía mayor énfasis en la elaboración de políticas públicas en el sector vivienda, ni programas específicos para llevarlas a cabo, pues en el 2001 el sector vivienda era uno de los tres viceministerios del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. En otras palabras, este sector no formaba parte de las prioridades de PP.

Sin embargo, el plan de gobierno mencionaba como meta en el sector vivienda transformar el fondo Mi Vivienda en una aseguradora hipotecaria. Bajo esta propuesta, el Estado no le entregaría dinero a los bancos para que estos, a su vez, lo presten a los beneficiarios que cumplan los prerequisites establecidos, sino que dicho fondo garantizaría los préstamos solicitados al sector financiero. Con esta propuesta, el fondo Mi Vivienda podría multiplicar su capacidad de financiamiento (US\$ 500 millones, en aquel entonces) en 11 veces. La meta aquí descrita no fue cumplida durante el período de estudio.

Para ese entonces, los principales órganos y programas descentralizados del sector vivienda eran: el Fondo Hipotecario de Promoción de Vivienda (Mi Vivienda), y el Banco de Materiales, los cuales no conseguían satisfacer las necesidades habitacionales requeridas para la población de escasos recursos, que presentaban, antes de la creación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, un déficit habitacional urbano de, aproximadamente, 1.200.000 viviendas, de las cuales 325.000 correspondían al déficit cuantitativo y 875.000 a viviendas en condiciones deficitarias en relación con los estándares mínimos de habitabilidad (déficit cualitativo).<sup>53</sup>

La idea de crear el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento surgió de la necesidad del gobierno central de potenciar la construcción de viviendas para los sectores de menores recursos, la cual no podía satisfacerse de manera inmediata debido a que diferentes instituciones públicas trabajaban sin coordinación en distintos aspectos de la política de vivienda y urbanismo.

Cabe señalar que el ministro «peruposibilista» Carlos Bruce hizo suya la propuesta de creación del nuevo ministerio, y a esta se abocó luego de que durante el primer año de gobierno tuviera a su cargo cumplir con la promesa electoral de desactivar el Ministerio de la Presidencia, el cual durante el régimen fujimorista se caracterizó por servir como principal estructura clientelista del Ejecutivo. Es así como el 28 de julio de 2002 se desactivó el Ministerio de la Presidencia y se creó el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Para conformar el equipo ministerial, el titular de la cartera reclutó a Miguel Romero, quien para ese entonces se desempeñaba como viceministro de Vivienda en el Ministerio

---

<sup>53</sup> Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.



de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, quien, a su vez, convocó a su equipo viceministerial, el cual sirvió de base para el nuevo ministerio.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento concentró su labor en cinco programas fundamentales: Techo Propio, Mi Vivienda, Mi Barrio, Producción Urbana Primaria y Recuperación de Suelos. De los cuales hemos elegido para el presente estudio el programa Techo Propio, por considerar que, a diferencia de otros programas gubernamentales puestos en marcha en el sector como parte de su política de vivienda, es este en el que el Estado presenta una mayor participación.

Techo Propio no es un programa creado en el Perú, sino, más bien, es fruto de una investigación sobre políticas públicas y programas similares llevados a cabo en otros países de Latinoamérica, los cuales se adaptaron a la realidad peruana para ejecutarla.

Para su formulación e implementación, el ministerio conformó un equipo de trabajo que tuvo como misión viajar a Brasil, Chile y Ecuador, en donde se pusieron en marcha proyectos similares para evaluar su posible ejecución en el Perú. Cabe señalar que durante el período de elaboración del programa, el ministerio contó con la asesoría del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organismo que contribuyó de manera fundamental en su concepción.

El equipo encargado de la elaboración de Techo Propio estuvo conformado por el ministro Carlos Bruce, el viceministro de Vivienda y Urbanismo Miguel Romero, el secretario ejecutivo de Mi Vivienda René Cornejo, el presidente del Banco de Materiales José Ortiz y el asesor ministerial Manuel Pablo Fernandini. Del equipo antes mencionado, destaca que solo el ministro era miembro del partido del gobierno, de lo que se puede colegir que PP no tuvo una participación mayoritaria en la elaboración del presente programa.

Techo Propio tuvo como objetivo general promover e incentivar el acceso equitativo a la vivienda de los diferentes niveles socioeconómicos del país, dirigiendo los recursos públicos destinados a la generación de vivienda hacia los sectores de bajos ingresos. Asimismo, incentivó la participación del sector privado financiero y constructor en el sector como medio para incrementar la oferta de viviendas de los sectores más pobres.

El programa en cuestión contemplaba la entrega del bono familiar habitacional (BFH), a través del cual se financiaba la adquisición de viviendas nuevas, el mejoramiento de las viviendas existentes o la construcción en un terreno propio, principalmente, en las familias de los estratos socioeconómicos D y E, con las siguientes características:

#### *Adquisición de vivienda nueva*<sup>54</sup>

El Estado financiaba la entrega de bonos de US\$ 3.600 cada uno para la adquisición de una vivienda nueva valorada entre los US\$ 4.000 y US\$ 8.000. En el caso de que

---

<sup>54</sup> Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

las familias no pudieran ser sujeto de crédito, podrían adquirir solamente la unidad mínima, con un valor entre US\$ 4.000 y US\$ 5.000, aportando el 10% del valor de la vivienda, mediante un sistema de ahorro previo y sin requerir del crédito hipotecario. Las condiciones mínimas para ser postulante eran: tener ingresos menores de US\$ 280 mensuales; no tener vivienda propia, ni haber recibido previamente beneficios para vivienda por parte del Estado, ni ser deudor moroso del Banco de Materiales o haber sido beneficiario de Mi Vivienda; tener cuenta de ahorros con el mínimo exigido y presentar la preaprobación de un crédito por parte de una entidad financiera suscrita al sistema, y compromiso de preventa de la vivienda que se va a adquirir.

*Mejoramiento de vivienda y construcción de vivienda en sitio propio*<sup>55</sup>

El Estado financiaba la entrega de 1.840 bonos de US\$ 2.800 cada uno para la construcción de vivienda en sitio propio, y 10.730 bonos de US\$ 1.200 cada uno, para el mejoramiento de vivienda propia. Las condiciones mínimas para ser postulante eran: tener ingresos menores de US\$ 280 mensuales; no poseer vivienda diferente a la que se piensa mejorar o al predio donde se quiere construir; no haber recibido subsidio con anterioridad, ni ser deudor moroso del Banco de Materiales o deudor de un crédito de Mi Vivienda; comprobar que se tiene cuenta de ahorros con el mínimo exigido; presentar documentos que acrediten la propiedad del predio o de la vivienda que va a ser mejorada y el estado de esta; y definir el presupuesto de obra.

Entre los principales beneficios de la ejecución de Techo Propio, tenemos el aumento en la calidad de vida de sectores con menores recursos, principalmente, porque permite la posibilidad de acceder a servicios públicos básicos, tales como agua potable y saneamiento; se eleva el patrimonio personal de estos sectores, se incrementa directamente la recaudación de impuestos municipales, se dinamiza la industria constructora, genera empleo, se incrementa la cobertura de servicios públicos básicos, entre otros.

Asimismo, le permitió al gobierno central promover y facilitar la construcción de viviendas con una menor inversión, puesto que en proyectos habitacionales anteriores el Estado cubría el 100% del valor de la obra. Con la ventaja adicional de que permite ampliar el acceso a los niveles socioeconómicos D y E.

Como resultados cuantificables, se tenía una oferta de 11,500 BFH, de los cuales se beneficiaron 5.862 familias durante los primeros dos años de la puesta en marcha de Techo Propio.

Cabe señalar que parte fundamental del éxito de las políticas públicas del sector vivienda ha sido la permanencia del ministro, la cual brindó la estabilidad necesaria para los viceministros, directores y la burocracia convocada. En un país como el Perú, en el cual cada ministro acostumbra llegar con su equipo propio, la estabilidad para la burocracia facilitó la consecución de las metas propuestas.

---

<sup>55</sup> Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

En la ejecución del exitoso programa Techo Propio, el partido del gobierno tampoco participó de manera fundamental, puesto que Techo Propio es una política ejecutada desde el Fondo Mi Vivienda, el cual dependía directamente del viceministerio de Vivienda y Urbanismo, y todas las instancias inmersas en la puesta en marcha estuvieron lideradas por independientes.

En el caso de las políticas y programas estudiados podemos afirmar que el partido del gobierno tuvo una participación mínima en elaboración, dirección e implementación de estas, pues las dos políticas públicas presentadas se llevaron a cabo bajo responsabilidad de independientes. Solo en el caso de Techo Propio la dirección estuvo bajo responsabilidad de un ministro de PP, en cambio, en la reforma policial todas las etapas de la política dependieron de funcionarios ajenos al partido del gobierno.

Es de destacar que el plan de gobierno de PP no consideró, en el caso de las políticas estudiadas, una definición precisa de políticas y programas a aplicarse, dedicándose mayoritariamente a presentar metas o generalidades que no definieron de forma alguna la puesta en marcha de las políticas en cuestión.

#### 4. EL CLIENTELISMO

Para el fin de nuestra investigación, el análisis del clientelismo nos permitirá conocer a grandes rasgos si el gobierno se ha dirigido a beneficiar a través de legislación, políticas o puestos en la burocracia estatal a militantes de su propio partido político, en perjuicio del resto de la sociedad.

Entendemos por clientelismo de partido al uso indebido de fondos públicos y empleos públicos para el beneficio de los militantes de la organización partidaria y de la propia agrupación política. Estas redes que se articulan al interior del Estado benefician a los integrantes del partido del gobierno en perjuicio de ciudadanos debidamente preparados para ocupar tales funciones (Carzorla 1995).

El clientelismo político construye relaciones bidireccionales, pues si bien en principio beneficia a la masa que accede ilegítimamente a un cargo público, esta masa está obligada a actuar en forma recíproca frente al partido del gobierno y/o al funcionario que lo benefició con el puesto de trabajo. En otras palabras, atenta contra la igualdad de derechos y de oportunidades frente al Estado.

Esta reciprocidad puede servir no solo para construir, consolidar o legitimar los lazos de dependencia entre el partido del gobierno y los dirigentes de cualquier nivel frente a la masa militante, sino, además, puede convertirse en un acto de corrupción mayor si el apoyo político se reemplaza por una retribución económica a cambio.

Cabe señalar que el clientelismo de partido implica que ambas partes sean consientes de lo que pueden esperar unos de otros, por lo que se puede sostener que tan responsable

de las prácticas clientelares son los clientes-beneficiarios como los detentores del poder para nombrarlos en puesto del Estado.

Es también cierto que las redes de clientelaje pueden ser construidas por funcionarios-militantes en beneficio propio y no en beneficio de los programas gubernamentales, del partido del gobierno o del jefe de Estado, aun cuando la excusa que respalda esta práctica sea distinta.

Para Cazorla, el clientelismo de partido tiene dos vertientes: la primera, es el clientelismo laboral que se circunscribe a la distribución de puesto de trabajo en el sector público; mientras que, la segunda, es el clientelismo concesional que se manifiesta a través de la entrega de concesiones, licencias de obras, exportaciones y demás beneficios. La presente investigación se circunscribe a la primera de las vertientes clientelistas: el clientelismo laboral.<sup>56</sup>

A diferencia de partidos altamente institucionalizados, en los que su padrón de militantes se encuentra a disposición de la ciudadanía, en nuestro caso fue imposible acceder a este, por encontrarse en proceso de depuración con miras a la elección del CEN 2004-2006, por lo que pretender cruzar los nombres de los funcionarios públicos de ministerios y organismos públicos descentralizados con el padrón de militantes resultó imposible.

Si bien no existen estadísticas que permitan establecer con exactitud los niveles de clientelismo promovidos desde PP en uso de sus privilegios como partido del gobierno, es posible afirmar que durante el período de estudio sí se comprobó que PP promovió redes clientelares en diferentes instituciones de gobierno, como los casos de la Comisión Nacional de Pueblos Andinos y Amazónicos (CONAPA), la Empresa Nacional de Puertos (ENAPU), el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL), PETROPERÚ, la Dirección General de Gobierno Interior del Ministerio del Interior, solo por citar los casos que mayor cobertura mediática suscitaron.

El que existan casos comprobados de clientelismo no significa necesariamente que el partido del gobierno haya podido ejercer niveles de presión tales que hayan obligado al Ejecutivo a canalizar recursos gubernamentales y puestos de trabajo en la burocracia estatal en favor de su militancia, como medio para garantizar su apoyo.

Por tanto, más que considerar a PP un partido que haya promovido altos niveles de clientelismo, podemos señalar que, como partido del gobierno, ha evidenciado ciertos patrones de clientelismo comunes a los que presentaron administraciones anteriores.

Los altos niveles de participación de independientes en puestos de poder limitaron que la variable clientelista se haya dirigido en favor del partido del gobierno, pues la mayoría de los principales cargos de gobierno han sido independientes, y estos fueron quienes durante el ejercicio de sus funciones pudieron beneficiar a la militancia de PP con puestos de trabajo.

---

<sup>56</sup> Véase Cazorla (1995: 46).

Esto no quiere decir que durante el período de estudio no se hayan generado importantes redes clientelares, sino solo que no existen pruebas para afirmar que estas se tejieron mayoritariamente en beneficio del partido del gobierno. Es más, por los motivos antes expuestos, es más probable que las prácticas clientelistas hayan sido realizadas con el fin de favorecer a funcionarios independientes o caudillos locales, en vez de dirigirse en beneficio del partido del gobierno.

## 5. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

La relación entre el gobierno y el partido político PP durante la primera mitad del mandato constitucional del presidente Alejandro Toledo configuró un *gobierno con limitada participación del partido del gobierno*, pues sus militantes no fueron los principales generadores de las decisiones gubernamentales, el partido del gobierno no fue el agente principal en la definición de las políticas públicas, el reclutamiento del personal del gobierno no se realizó, mayoritariamente, a través de este y porque no existen pruebas que demuestren que el partido del gobierno utilizó el clientelismo, en su vertiente laboral, en beneficio de la propia organización.

Las causas de una relación como la planteada son varias, pero la principal, de la que se desprenden las demás explicaciones, es la limitada institucionalización de PP como organización política con la cual el presidente Toledo gana las elecciones generales.

Si bien es cierto que al llegar al poder PP era un partido con una relativa experiencia en la brega política, es más cierto aún que la organización que alcanzó la victoria electoral en el 2001 dista mucho de ese grupo de «cabanistas» que en 1994 fundó País Posible, el antecedente de PP. Era otra organización, otro partido, con otros cuadros dirigenciales.

El quiebre en el proceso de institucionalización de PP se dio en la campaña electoral del 2000, cuando el candidato Toledo se erigió como el líder capaz de enfrentarse al poder de turno y recobrar la democracia plena.

Es en ese proceso que un sector importante de líderes partidarios fue desplazado por políticos con mayor experiencia provenientes de otras organizaciones políticas, quienes se acercaron a PP viendo la posibilidad de recuperar la democracia o, en su defecto, la oportunidad de llegar al poder.

Este cambio radical a nivel dirigencial se produjo, también, al nivel de bases, en donde se incorporaron como afiliados miles de ciudadanos sin ningún tamiz, quienes, en muchos casos, estuvieron más interesados en conseguir un puesto de trabajo que en seguir los lineamientos trazados por el partido.

El proceso de cambio de organización política pequeña a favorito de las elecciones, impidió que PP continúe con su proceso natural de fortalecimiento institucional.

Su limitada institucionalización quedó evidenciada en varios campos. Por ejemplo, en el ámbito parlamentario, en donde el partido estuvo marcado por el transfuguismo y el desplazamiento de sus cuadros orgánicos, en beneficio de independientes. Otro campo fue su desarrollo organizativo basado en la figura carismática de Alejandro Toledo, quien fue vital en cada etapa del devenir de PP como organización política: desde su momento fundacional, pasando por la victoria electoral, hasta el ejercicio mismo de gobierno.

En el período de estudio, el presidente de la República gozó de elevada autonomía frente a PP, pues, a pesar de las presiones partidarias y al desgaste político de su gestión, continuó recurriendo a cuadros políticos y técnicos externos a la coalición de gobierno PP-FIM, a través de los cuales intentó legitimar la gestión de su gobierno. Prueba de ello, es que a pesar de las presiones partidarias reservó siempre ministerios vitales, como es el caso de las carteras de Economía y Finanzas y de Relaciones Exteriores, en manos de expertos en la materia.

La elevada autonomía presidencial encontró sustento mayor en el sistema presidencial potenciado que norma el país, pues gracias a este presidente tiene la potestad de nombrar o designar a los ciudadanos que desee sin pasar necesariamente por el tamiz del partido.

Sumado a ello, que el presidente de la República sea, a la vez, presidente de PP, impidió que se generen balances de poder al interior del partido del gobierno, que le hubiesen permitido a PP participar en mayor medida en el gobierno efectivo de la nación.

El reclutamiento de personal en el Poder Ejecutivo durante la primera mitad del mandato constitucional del presidente Alejandro Toledo muestra un muy limitado grado de partidismo en el gobierno, pues el número de militantes que accedieron a los cargos de responsabilidad en el Ejecutivo fue minoritario en todos los campos analizados. El caso más importante fue la participación de PP en los gabinetes ministeriales, la cual se sitúa en el 26% de los ministros nombrados.

Respecto a la élite partidaria de PP, se puede sostener que esta sí fue reclutada mayoritariamente para cargos en el Ejecutivo, pero solo un sector minoritario de ellos ejerció los cargos de mayor jerarquía en el gobierno, como ministro o consejero presidencial.

En cuanto al análisis de las políticas públicas, y particularmente de los estudios de caso propuestos, es posible afirmar que el plan de gobierno de PP no presentó una definición precisa de políticas públicas a aplicarse, dedicándose, mayoritariamente, a postular metas o generalidades que no definieron de forma alguna la puesta en marcha de las políticas en cuestión.

Asimismo, quedó en evidencia la muy limitada participación del partido del gobierno en la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas, pues estas estuvieron a cargo de quienes asumieron la responsabilidad ministerial y en los equipos que supieron conformar, mayoritariamente integrados por independientes.

Con relación al clientelismo en su vertiente laboral, podemos concluir que los elevados niveles de participación de independientes en puestos de poder limitaron que la variable clientelista se haya dirigido en favor del partido del gobierno. De esta última afirmación se deduce que la mayoría de los principales detentores de poder en el Ejecutivo, así como un elevado número de congresistas oficialistas fueron independientes, y dichos funcionarios y representantes fueron quienes durante el ejercicio de sus cargos pudieron beneficiar a la militancia de PP o a sus allegados con puestos de trabajo. Por lo que es más probable que las prácticas clientelistas hayan sido construidas con el fin de favorecer a funcionarios militantes con fines particulares, independientes o caudillos locales, en vez de dirigirse al beneficio del propio partido del gobierno.

Por todo lo expuesto, podemos concluir afirmando que durante el período de estudio PP no fungió plenamente como partido del gobierno, puesto que el nivel de partidismo en el gobierno fue muy limitado.

## Anexos

### Anexo 1

#### Congresistas elegidos por CODE-PP (1995-2000)

Puesto elegido	Puesto lista	Parlamentarios	Voto preferencial
1	1	Dennis Vargas Marín	49.572
2	2	José Barba Caballero	16.216
3	30	Luis Albeto Chu Rubio	6.866
4	15	Moisés Heresi	6.047
5	80	Enrique Pulgar Lucas (PP) <sup>1/</sup>	4.145

**Fuente:** Tuesta Soldevilla (2001: 78)

<sup>1/</sup> Luego de su elección se desvinculó del partido.

### Anexo 2

#### Consejo Ejecutivo Nacional (1999-2002)

Cargo	Nombre
Secretaría General Colegiada	Luis Solari de la Fuente José Eduardo Villena Vela
Secretaría Nacional de Organización	Alberto Cruz Loyola
Secretaría Nacional Colegiada de Economía y Finanzas	Ivanoe Vega Gatti Walter Gago Rodríguez
Secretaría Nacional de Política y Doctrina	Eittel Ramos Cuya
Secretaría Nacional de Capacitación y Formación Política	Juan Carlos Sheput Moore
Secretaría Nacional de Plan de Gobierno y Desarrollo	Eduardo McBride Quiroz
Secretaría Nacional Colegiada de Movilización Social	Jesús Alvarado Hidalgo Amador Velázquez Quiñones
Secretaría Nacional de Comunicación Social	David Antonio Sarazú Trinidad
Secretaría Nacional Colegiada de Asuntos Jurídicos	Pilar Freitas Alvarado Alberto Sanabria Ortíz
Secretaría Nacional Colegiada de Ética y Disciplina	Marciano Segundo Rengifo Ruiz Moisés Acuña Díaz
Comisión Nacional de Asuntos de la Mujer	Doris Sánchez Pinedo de Romero Elvia Ifigenia Álvarez Vásquez
Secretaría Nacional de Juventudes	Ysmael Núñez Sáenz

**Fuente:** Oficina Parlamentaria de David Waisman Rjavinsthi, ex vicepresidente de la República y congresista por PP.



## Anexo 3

**Congresistas elegidos por Perú Posible (2000-2001)**

Puesto elegido	Puesto lista	Nombre	Voto preferencial	Observaciones
1	2	Carlos Ferrero Costa	263.182	
2	120	Ántero Flores-Aráoz Esparza	174.939	Militante del PPC
3	1	Luis Solari de la Fuente	135.359	
4	30	Cecilia Tait Villacorta	55.050	
5	70	Antonio Palomo Orefice	49.653	
6	71	Robinson Rivadeneyra Reátegui	48.128	
7	3	José Eduardo Villena Vela	44.924	Renunció para convertirse en independiente
8	4	David Waisman Rjavinsthi	41.125	
9	20	Juan Héctor Taco Tamo	40.754	
10	25	Luis Alberto Kouri Bumachar <sup>1/</sup>	36.213	Renunció para adherirse a Perú 2000, para luego convertirse en independiente
11	10	Juan Velit Granda	34.706	
12	99	Carlos Burgos Montenegro	33.727	Renunció para convertirse en independiente
13	54	Leoncio Torres Ccalla	31.203	
14	5	Doris Sánchez Pinedo	30.095	
15	12	Fernando Marcial Ayaipoma Alvarado	29.009	
16	35	Jorge D'Acunha Cuervas	26.927	
17	96	Rómulo Mucho Mamani	26.213	
18	15	Daniel Núñez Castillo	25.454	Renunció para convertirse en independiente
19	38	Julia Valenzuela Cuéllar	24.261	
20	69	Carlos Enrique Lau Chufón	22.097	
21	27	María del Milagro Huamán Lu	21.985	
22	13	Ítalo Marsano Chúmbez	21.643	Renunció para convertirse en independiente
23	111	Juan de Dios Ramírez Canchari	21.601	
24	65	Mario Gonzáles Inga	21.439	Renunció para convertirse en independiente
25	24	Héctor Ramos López	21.254	
26	34	Edilberto Canales Pillaca	20.344	Renunció para adherirse a Perú 2000
27	8	Alberto Cruz Loyola	20.064	
28	40	Cruz Gerardo Saavedra Mesones	19.875	
29	7	Marciano Rengifo Ruiz	19.036	

**Fuente:** Tuesta Soldevilla (2001: 72)

<sup>1</sup> Renunció a PP y se incorporó a Perú 2000. Luego de hacerse público el vídeo en el que aparece en las oficinas del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) recibiendo dinero de Vladimiro Montesinos Torres, el Congreso de la República declaró vacante su cargo y fue reemplazado desde el 14 de febrero de 2001 por Luis Leopoldo Pella Granda (PP), quien alcanzó 18.583 votos.

## Anexo 4

## Congresistas elegidos por Perú Posible (2001-2006)

Circunscripción electoral	Puesto elegido	Puesto lista	Nombre	Voto preferencial	Filiación política
Amazonas	1	1	Alcides Llique Ventura	8.862	PP
Áncash	1	1	Alberto Cruz Loyola	34.599	PP
Áncash	3	4	Máximo Mena Melgarejo	25.859	PP
Áncash	4	5	Maruja Alfaro Huerta	23.732	PP
Apurímac	3	1	Edgar Villanueva Núñez	12.432	Invitado
Arequipa	3	1	Manuel Jesús Olaechea García	55.406	Invitado
Arequipa	2	3	Gilberto Díaz Peralta	35.054	PP
Ayacucho	2	1	Walter Alejos Calderón	18.163	Invitado
Ayacucho	1	2	Celina Palomino Sulca	17.968	PP
Cajamarca	2	1	Luis Guerrero Figueroa	42.929	Invitado
Cajamarca	1	2	Luis Flores Vásquez,	17.784	PP
Callao	1	3	Eittel Ramos Cuya	29.989	PP
Callao	2	4	Enith Chuquival Saavedra,	20.976	PP
Cusco	1	1	Adolfo Latorre López	34.487	PP
Cusco	2	2	José Taco Llave	30.490	PP
Huancavelica	1	1	Alejandro Oré Mora	8.100	PP
Huánuco	1	2	Ernesto Aranda Dextre	17.466	PP
Huánuco	2	3	Santos Jaimes Serkovic	16.878	PP
Ica	2	2	Juan de Dios Ramírez Canchari	26.938	PP
Junín	1	3	Jaime Velásquez Rodríguez	24.235	PP
La Libertad	1	7	Doris Sánchez Pinedo	26.155	PP
Lambayeque	2	2	Wilmer Edilberto Rengifo Ruiz	48.790	PP
Lambayeque	1	4	Cruz Gerardo Saavedra Mesones	33.231	PP
Lima	5	1	Ana Elena Townsend Diez Canseco	329.970	Invitado
Lima	1	2	Carlos Ferrero Costa	317.535	PP
Lima	6	8	Jorge Mufarech Nemy	141.536	Invitado
Lima	3	10	David Waisman Rjavinsthi	120.636	PP
Lima	2	12	Luis Solari de la Fuente	81.795	PP
Lima	13	16	Gloria Helfer Palacios	54.927	Invitado
Lima	4	20	Cecilia Tait Villacorta	47.793	Invitado
Lima	11	21	Henry Pease García	46.367	Invitado <sup>1/</sup>
Lima	7	25	Julia Valenzuela Cuellar	38.110	PP
Lima	15	26	Jacques Rodrich Ackerman	37.184	Invitado
Lima	8	30	Jesús Alvarado Hidalgo	30.510	PP
Lima	12	33	Fernando Marcial Ayaipoma Alvarado	28.801	PP
Loreto	2	1	Jorge Chávez Sibina	53.921	Invitado
Loreto	1	2	Carlos Almeri Veramendi	29.343	PP
Moquegua	3	2	Ernesto Herrera Becerra	5.427	Invitado
Pasco	1	2	Clodomiro Sánchez Mejía	5.337	PP
Puno	5	1	Paulina Arpasi Velásquez	28.825	Invitado
Puno	1	2	Leoncio Zacarías Torres Ccalla	28.193	PP
Puno	3	4	Rosa Yanarico Huanta	21.754	PP
San Martín	1	2	Marciano Segundo Rengifo Ruiz	13.098	PP
Tacna	1	2	Ronnie Jurado Adriaola	15.703	Invitado
Ucayali	1	1	Víctor Valdez Meléndez	20.815	Invitado

Fuente: ONPE (2002) y base de datos del autor

Elaboración propia

<sup>1/</sup> El congresista Henry Pease se incorporó al partido PP en el 2001, luego del proceso electoral.

## BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y Flavia FREINDENBERG (eds.)

2001 *Partidos políticos en América Latina. Países Andinos*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ

2002 «Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto - insistencia y control político». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n.º 112, abril-junio, pp. 35-52. Madrid.

BEYME, Klaus von

1995 *La clase política en el Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

BLONDEL, Jean

1990 *Government and Party in Competitive and Semicompetitive Systems. Tentative Typology and Methodical Remarks*. Florencia: European University Institute.

CANSINO, César (coord.)

1999 *Gobiernos y partidos en América Latina. Un estudio comparado*. México D.F.: Centro de Estudios de Política Comparada.

CARRIZO, Carla

2002 «Presidentes, partidos y dirigencia política en Argentina: del gobierno de partido al gobierno competitivo (1983-2000)». En Wilhelm Hofmeister (comp.). *Dadme un balcón y el país es mío. Liderazgo político en América Latina*. Río de Janeiro: Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung, pp. 241-304.

CASTELS, Francis G. y Rudolf WILDENMAN (eds.)

1986 *The Future of Party Government: Visions & Realities of Party Government*. Vol. 1. Series C - Political and Social Sciences, 5. Berlín: Walter De Gruyter y European University Institute Series.

CASTELS, Francis G.; Fraz LEHNER y Manfred SCHMIDT

1988 *The Future of Party Government*. Vol. 3. Series C - Political and Social Sciences, 5. Berlín: Walter De Gruyter y European University Institute Series.

CAVAROZZI, Marcelo y Juan ABAL MEDINA (comps.)

2002 *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens.

CAZORLA PÉREZ, José

1995 «El clientelismo de partido en la España de hoy: una disfunción de la democracia». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n.º 87, enero-marzo, pp. 35-52. Madrid.

CORVETTO SALINAS, Piero Alessandro

2004 «Durmiendo con el enemigo. Análisis de caso de la relación entre el gobierno y el partido de gobierno durante la primera mitad del mandato constitucional del Presidente

de la República Alejandro Celestino Toledo Manrique (28 de julio del 2001 - 31 de diciembre del 2003)». Tesis de maestría. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

DUVERGER, Maurice

2000 *Los partidos políticos*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

FREINDENBERG, Flavia

2003 *Partidos y gobiernos en Ecuador (1979-1998): Gobiernos anti partidos y partidos contra gobiernos*. En Manuel Alcántara y Elena M. Barahona (eds.). *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México D. F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Instituto Federal Electoral (IFE) y Universidad Iberoamericana, 2003, pp. 391-447.

GARAVITO AMÉZAGA, Hugo

2004 *El posibilismo. Raíces ideológicas de Perú Posible*. Lima: s. e.

GARCÍA BELAÚNDE, Víctor Andrés

1988 *Los ministros de Belaúnde 1963-68, 1980-85*. Lima: Minerva.

KATZ, Richard S. (ed.)

1987 *The Future of Party Government. Party Governments: European and American Experiences*. Vol. 2. Series C - Political and Social Sciences, 5. Berlín: Walter De Gruyter y European University Institute Series.

LANZARO, Jorge (comp.)

2001 *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

LIJPHART, Arend

1994 «Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas». En Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.). *La crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 147-166.

LINZ, Juan

1993 *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.

1994 «Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?». En Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.). *La crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 25-143.

MAINWARING, Scott y Mathew SOBERG SHUGART

2002 *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

MCCLINTOCK, Cynthia

1994 «Presidentes, Mesías y crisis constitucionales en Perú». En Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.). *La crisis del presidencialismo. 2. El caso de Latinoamérica*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 283-334.

O'DONNELL, Guillermo

- 1997a «¿Democracia delegativa?». En Guillermo O'Donnell. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós Latinoamericana, pp. 287-304.
- 1997b «Otra institucionalización». En Guillermo O'Donnell. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós Latinoamericana, pp. 305-330.
- 1998 *Accountability horizontal*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE)

- 2002 *Perú: Elecciones Generales 2001. Informe de Resultados*. Lima: Centro de Investigación Electoral ONPE y USAID.
- 2003 *Elecciones regionales y municipales 2002 y municipales complementarias 2003. Informe de resultados*. Lima: Centro de Investigación Electoral ONPE.

PANEBIANCO, Angelo

- 1990 *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Universidad.

ROSPIGLIOSI, Fernando

- 2003 Entrevista personal con el autor realizada por Piero Corvetto. 26 de junio. Lima (Perú).

SARTORI, Giovanni

- 1994 «Ni presidencialismo ni parlamentarismo». En Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.). *La crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza Universal, pp. 167-184.
- 2000 *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Madrid: Alianza Editorial.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

- 2001 *Perú político en cifras, 1821-2001*. Lima: Fundación Friederich Ebert - Stiftung.
- 2006 *Politika*. Disponible en: <<http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/node/603?q=node/410>>.

### **Documentos del partido político Perú Posible**

- Ideario
- Estatutos
- Código de ética
- Reglamento electoral

### **Sondeos de opinión**

- Apoyo Opinión y Mercado, 1999-2004

### **Páginas web consultadas**

- *Fuentes oficiales*

Congreso de la República del Perú

<<http://www.congreso.gob.pe>>

Ministerio de Relaciones Exteriores  
<<http://www.rree.gob.pe>>

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento  
<<http://www.vivienda.gob.pe>>

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

- *Medios de comunicación*

Agencia de Noticias Agenciaperú  
<<http://www.agenciaperu.com.pe>>

Diario *El Comercio*  
<<http://www.elcomercio.com.pe>>

Diario *La República*  
<<http://www.larepublica.com.pe>>

Diario Oficial *El Peruano*  
<<http://www.editoraperu.com.pe>>

Diario *Perú.21*  
<<http://www.peru21.com>>

*Prensa Popular*  
<[www.prensapopular.americas.tripod.com/mar2001.html](http://www.prensapopular.americas.tripod.com/mar2001.html)>

Revista *Caretas*  
<<http://www.caretas.com.pe>>



## Las operaciones de paz de la Organización de las Naciones Unidas: su naturaleza y consecuencias

MARIANA OLCESE Y FARID KAHHAT

### 1. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

Las opiniones respecto a la eficacia y pertinencia de las operaciones de paz suelen dividir a los autores versados en el tema, sobre todo tratándose de despliegues auspiciados por Estados con sus propios intereses. Dado que los contextos en los que se despliegan las operaciones de paz han variado en el tiempo y se encuentran sujetos a los balances de poder propios del plano internacional, el análisis de los posibles casos de éxito —y desgraciadamente evidentes casos de fracaso— se inserta en un juego de diferentes intereses políticos, militares y económicos, en detrimento de factores sociales y humanitarios que se encuentran en el centro de todo mandato, pero que suelen perder importancia una vez que el despliegue se hace efectivo y la ayuda humanitaria insuficiente. El objetivo de este artículo es analizar el efecto que la participación en operaciones de paz tiene en las relaciones entre los distintos actores involucrados: los gobiernos de los Estados participantes, las organizaciones no gubernamentales (ONG), la población de los países en los que se despliegan las operaciones y las Fuerzas Armadas que forman parte del componente militar de esas operaciones.

#### 1.1. Contexto en el que se inscriben las operaciones de paz

El concepto tradicional de «guerra» —es decir, lo que podríamos denominar las «viejas» guerras— es descrito por Mary Kaldor como el fenómeno que tomó forma entre el siglo XV y el siglo XVIII en Europa, y que estuvo sujeto a la evolución del Estado moderno. En este sentido, las partes involucradas eran Estados —Estados absolutistas, Estados-nación, Estados multinacionales o bloques de Estados, dependiendo del momento histórico en el que se desarrollaran—, cuyos intereses era posible definir claramente. Tras la implosión de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), ese tipo de guerra es paulatinamente desplazado por lo que Kaldor denomina las «Nuevas Guerras», las cuales



son guerras civiles o de «baja intensidad» donde las distinciones entre lo doméstico y lo internacional, lo estatal y no estatal, pierden claridad. Se vuelven difusas también las fronteras entre la organización política y el crimen organizado (Kaldor 2007: 2).

Sin embargo, el análisis de estas nuevas guerras no puede desligarse del proceso de globalización, el cual involucra la intensificación de las conexiones políticas, económicas, militares y culturales a nivel global; así como la naturaleza cambiante de la autoridad política y, en algunos casos, la desintegración del Estado. Las características del fenómeno de la globalización son parte de lo que puede considerarse la modificación del paradigma westfaliano —construido sobre la concepción y la práctica de la soberanía estatal, el control centralizado de las instituciones militares, y la emergencia del sistema económico capitalista (Mingst 2004: 26)— hacia la convivencia del paradigma westfaliano con un paradigma postwestfaliano (Kaldor 2007: 4). Según Adam Jones y Verónica Zebadúa, el paradigma postwestfaliano, podría resumirse en las siguientes premisas:

Primero, que los gobiernos de los Estados-nación ya no son la única fuente de la soberanía jurídica [...] Segundo, los sistemas de autoridad fundados en la noción de territorio geográfico son puestos en cuestión y el poder, muchas veces sin rostro, se ejerce a través y a pesar de las fronteras. Tercero, en el escenario internacional, los estados nacionales ya no están solos: han aparecido otros sujetos políticos que participan, a veces con más fuerza, en las disputas internacionales por el poder. Cuarto, en las últimas décadas han surgido muchos elementos que configuran las bases de un derecho supranacional —protección de los derechos humanos, del medio ambiente, del derecho humanitario— que limita la soberanía absoluta de los Estados. Y, quinto, a pesar de las circunstancias actuales, ante la opinión internacional hay un claro retroceso de la guerra, por lo menos en su versión westfaliana, como recurso legítimo y «natural». (Jones y Zebadúa 2002: 4)

Las nuevas guerras suelen tener lo que algunos analistas denominan «Estados fallidos» como escenario privilegiado (véase, por ejemplo, el índice de Estados fallidos de la revista *Foreign Policy*). Se trata de países en los que la autoridad estatal no puede mantener el monopolio del uso legítimo de la violencia, y su poder se ve erosionado tanto «desde arriba» (por ejemplo, el crimen transnacional organizado) como «desde abajo» (por ejemplo, grupos armados irregulares) (Kaldor 2007: 5). Otra de las particularidades suele ser la naturaleza de los actores involucrados y sus motivaciones, como consecuencia del resurgimiento de ciertas identidades culturales como fuente de movilización política tras el fin de la Guerra Fría.

Bajo el paradigma westfaliano, las operaciones de paz se consideran parte de la política interestatal, y se limitan a asegurar la solución pacífica de disputas entre Estados. En cambio, las operaciones de paz desplegadas bajo el predominio del paradigma postwestfaliano cumplen propósitos más amplios: no deben limitarse a mantener la paz entre Estados, sino que además deben mantener la paz y la seguridad dentro de los Estados, mediante la creación de sociedades democráticas liberales en aquellos que han sufrido conflictos violentos (Bellamy; Williams y Griffin 2004: 2). El debate entre paradigmas —y entre mandatos y objetivos de las operaciones de paz— puede entenderse con base en la prioridad de la misión: es decir, si su propósito fundamental es proteger la seguridad de

los Estados o lo que documentos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) definen como «seguridad humana» (entendida, en lo esencial, como la protección de la seguridad de los ciudadanos). En el primer caso, estamos ante el predominio del paradigma westfaliano, mientras que en el segundo caso prevalece el paradigma postwestfaliano.

## 1.2. Conformación de las operaciones de paz

Las operaciones de paz pueden ser formadas por —o la voluntad política para formarlas puede provenir de— Estados individuales que pueden actuar unilateralmente o como Estados «pivotes» de una coalición interesada en resolver cierta crisis por temor a la posibilidad de un trasvase a través de las fronteras que pueda afectar sus intereses inmediatos. En este segundo caso, la motivación puede derivar de la condición de potencia regional del Estado en cuestión, o de estar involucrado en una historia previa de colonialismo, en donde la vieja potencia colonial presume tener determinadas responsabilidades respecto al futuro de sus antiguas colonias. Por otro lado, también puede provenir de organizaciones o alianzas internacionales, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o la ONU (Bellamy; Williams y Griffin 2004: 34-36).

Cada operación de paz debe organizarse desde cero, ya que la ONU no cuenta con una fuerza propia. El Consejo de Seguridad autoriza la operación y determina su mandato (con por lo menos nueve votos a favor y sin el veto de ninguno de los cinco miembros permanentes), y este último puede inscribirse en el denominado capítulo VI de la Carta de la ONU o en el capítulo VII, en los cuales se encuentran las medidas a las que puede apelar la ONU para mantener la paz y seguridad internacionales. En el capítulo VI se describen las medidas pacíficas que pueden tomarse con el consentimiento de los beligerantes, como por ejemplo negociaciones, mediaciones, arbitrajes, etcétera; evidentemente, estas corresponden a un paradigma westfaliano. Mientras tanto, el capítulo VII autoriza el uso de la fuerza por parte de aquellos que participan en las operaciones de paz, y se encuentra ligado al paradigma postwestfaliano descrito anteriormente (Bellamy; Williams y Griffin 2004: 46).

El secretario general elabora recomendaciones respecto al despliegue, y reporta cada cierto tiempo sobre los avances en el terreno. Asimismo, escoge al comandante de la operación y solicita a los Estados miembros que contribuyan con tropas, policía civil y otro personal, además de equipo, medios de transporte y apoyo logístico (Bellamy; Williams y Griffin 2004: 50). El Departamento de Operaciones de Paz de la ONU es responsable en lo relativo a la provisión de apoyo político y dirección ejecutiva en el terreno.

Cabe resaltar que los efectivos militares y policiales provenientes de los Estados miembros de la ONU siguen siendo parte de las fuerzas armadas y policiales nacionales, solo que se encuentran bajo el mando operativo de la ONU, por lo que pueden ser retirados de la operación de paz en el momento en el que el Estado miembro lo considere conveniente. Las operaciones de paz son financiadas por todos los Estados miembros, tomando en cuenta su riqueza relativa, además de considerar que los Estados que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad deben asumir una mayor cuota dada

su responsabilidad en el mantenimiento de la paz mundial. Asimismo, es importante tomar en cuenta que la ONU retribuye económicamente a los Estados miembros que contribuyen con tropas y con equipo (página web de la ONU de introducción a las Operaciones de Paz).

### 1.3. Desarrollo y tipología de las operaciones de paz

En un primer momento, el desarrollo temprano de las operaciones de paz habría estado ligado a tres ideas desarrolladas en la sociedad de Estados. En primer lugar, la idea de que las potencias tienen una responsabilidad especial en mantener la paz y la seguridad internacionales. En segundo lugar, al concepto de seguridad colectiva —sistema donde la seguridad de uno es considerada la seguridad de todos, y se responde colectivamente a las agresiones— (Roberts citado por Bellamy; Williams y Griffin 2004: 66). Finalmente, en tercer lugar, pero no menos importante, la evolución de las operaciones de paz tempranas ha estado influenciada por la conciencia de la importancia de los temas humanitarios en la sociedad internacional —aunque esto no descarta las acciones por intereses particulares— (Bellamy; Williams y Griffin 2004: 74).

Para establecer una tipología de operaciones de paz, Bellamy, Williams y Griffin distinguen cinco tipos de operaciones, que se describirán a continuación. Estos cinco tipos de operaciones de paz no son mutuamente excluyentes dentro de un orden cronológico, sino que deben entenderse como superpuestas a través del tiempo, dado que sus características evolucionan de acuerdo con los avances y retrocesos en las respectivas operaciones de paz y los intereses presentes en el plano internacional.

### 1.4. Operaciones de paz tradicionales (*Traditional peacekeeping*)

Las operaciones de paz de tipo tradicional constituyen la concepción inicial de la cual parte el desarrollo de los otros cuatro tipos que se describirán. Este tipo de operación busca promover un tipo de paz acorde con el paradigma westfaliano que tiene como eje la «trinidad» de consentimiento, imparcialidad y uso mínimo de la fuerza. Además, está pensada para asistir en la creación y mantenimiento de las condiciones necesarias para una resolución del conflicto a largo plazo por las mismas partes beligerantes, generalmente en conjunto con alguna forma de mediación internacional.

La operación de paz de tipo tradicional tiene lugar desde el momento en el que se acuerda un alto al fuego hasta el momento en el que concluye el conflicto con un acuerdo político. Para conseguir esto se requiere que se cumplan tres puntos centrales: *a)* que los beligerantes sean Estados; *b)* que las unidades de combate estén jerárquicamente organizadas y que sean de tipo «clauswitziano»; y *c)* que los protagonistas efectivamente deseen terminar con el conflicto a través de una solución negociada.

Estos tres elementos centrales permiten comprender cómo es que este tipo de operación de paz se enmarca en el paradigma westfaliano, al limitarse a alcanzar una solución pacífica entre beligerantes claramente definidos.

Esta concepción de las operaciones de paz se desarrolló en un inicio en el contexto de la Guerra Fría: se trató de una iniciativa de la ONU frente a la falta de consenso en el Consejo de Seguridad, producto del enfrentamiento entre las súper potencias. Un ejemplo de dichas operaciones es el del Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT) —considerado la primera operación de paz de la ONU—, el cual se ha mantenido en alguna forma desde 1948. El ONUVT fue establecido, en un inicio, para supervisar la tregua en Palestina después de la primera guerra árabe-israelí de 1948. Actualmente, el ONUVT trabaja junto con la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL).

### 1.5. Administraciones transicionales (*Managing transition*)

Las operaciones de paz del tipo de administración transicional tienen como objetivo esencial facilitar e implementar un acuerdo entre las partes. Se despliegan al interior de los Estados después del alto al fuego y del acuerdo político entre los beligerantes, con el consentimiento de las partes. Esto las diferencia de las operaciones de paz de tipo tradicional, que se dan entre ambos eventos. El carácter «transicional» de este tipo de operación de paz se desarrolla en dos aspectos: en primer lugar, facilita la implementación del acuerdo político con el incentivo de una supervisión imparcial internacional; en segundo lugar, es considerada «transicional» porque tiene un inicio y un final —generalmente elecciones libres o el reconocimiento de la independencia de un Estado— determinados.

Asimismo, estas operaciones son multidimensionales, ya que manejan temas institucionales relacionados con la transformación de Estados e incluso de sociedades —por lo que el elemento civil es significativo, junto con el elemento militar—. Incluso pueden incluir un compromiso para la rehabilitación posterior al conflicto y la promoción de derechos humanos. Dado que se trata de operaciones de paz que se despliegan con el consentimiento de las partes beligerantes, también se apoyan en la «trinidad» ya mencionada de consentimiento, imparcialidad y uso mínimo de la fuerza.

Como ejemplo de este tipo de operación encontramos al Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición (GANUPT) en Namibia, desplegado desde abril de 1989 hasta marzo de 1990, es decir, cuando Namibia alcanzó su independencia de Sudáfrica después de una transición supervisada por la ONU. (Fortna, citado por Bellamy; Williams y Griffin 2004: 115). Cabe resaltar que, hasta el momento, las experiencias de administración transicional han sido las más exitosas entre las operaciones de paz de la ONU.

### 1.6. Operaciones de paz amplias (*Wider peacekeeping*)

Este tipo de operaciones de paz ha evolucionado como una respuesta *ad hoc* al colapso del alto al fuego o del acuerdo político que había permitido el despliegue de una operación de paz del tipo tradicional o de administraciones transicionales. También son descritas como las operaciones de paz de «segunda generación», siendo las operaciones

de paz tradicionales las de «primera generación». Seis características son esenciales para describir una operación de paz amplia:

- Se lleva a cabo en un contexto de violencia.
- Generalmente se da durante las «nuevas guerras».
- Los cascos azules involucrados en este tipo de operaciones tienen asignadas funciones más allá de las funciones tradicionales, como pueden ser la separación y desarme de las partes beligerantes, organizar y supervisar elecciones, repartir ayuda humanitaria, así como proteger al personal civil de la ONU y de otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.
- Opera en un contexto donde los actores de la «comunidad humanitaria» civil han aumentado exponencialmente, y con los cuales deben coordinar sus acciones.
- Sus mandatos tienden a cambiar con frecuencia.
- Existe una brecha entre el fin y los medios, ya que a pesar de tener más funciones que las de tipo tradicional, no suelen contar con los medios suficientes para llevar a cabo dichas funciones.

En las operaciones de paz amplias, los paradigmas westfalianos y postwestfalianos se conjugan y se enfrentan. Esto ocurre al tener mandatos que incluyen funciones más amplias que las de las operaciones tradicionales, mientras que al mismo tiempo se espera que operen bajo la «trinidad» de principios de consentimiento, imparcialidad y uso mínimo de la fuerza. Se trata, entonces, de la dificultad y el dilema de aplicar los principios westfalianos en un contexto postwestfaliano.

La Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR, por sus siglas en inglés) se considera un ejemplo de las operaciones de paz «amplias». Esta operación se llevó a cabo en Bosnia, desde 1992 hasta 1995, y se la califica como una de las tres experiencias desastrosas —específicamente lo ocurrido en la «zona seguras», junto con Somalia y Ruanda— ocasionadas por la falta de voluntad de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, en conjunto con la inexistente capacidad institucional de la ONU para enfrentar los cambios que resultaban necesarios en las operaciones de paz en el nuevo contexto surgido tras el fin de la Guerra Fría. La falla en la UNPROFOR se caracterizó porque las tareas de facilitar la llegada de ayuda humanitaria a las zonas más afectadas y proteger las «zonas seguras» no correspondía a las capacidades de los cascos azules. Estos tampoco tenían autorización para repeler los ataques de las milicias serbo-bosnias que se produjeron en 1995 (las cuales incursionaban en las «zonas seguras» y asesinaban civiles).

### **1.7. Imposición de la paz** (*Peace enforcement*)

Las operaciones de imposición de paz se amparan en el capítulo VII de la Carta de la ONU, y tienen como objetivo imponer la voluntad del Consejo de Seguridad sobre las partes involucradas en un conflicto en curso. Las acciones que se tomen pueden ser tanto sanciones económicas como militares, dependiendo de lo que el Consejo de Seguridad de la ONU estime necesario para preservar la seguridad colectiva.

Existe una falta de correspondencia entre teoría y práctica: a pesar de que se permite la aplicación de la fuerza, la ONU es incapaz de aplicar dicha fuerza por sí misma. Por lo tanto, el despliegue de una operación de este tipo tiene que ser delegado por el Consejo de Seguridad a alguno de los órganos principales de la ONU, a órganos subsidiarios, a Estados miembros o a alianzas regionales. Vale decir que la actuación de estos delegados puede afectar la legitimidad posterior del Consejo de Seguridad, aunque el poder en cuestión pueda siempre ser revocado. Bajo el paradigma westfaliano, encontramos que se autoriza el uso de fuerza militar con el objetivo de responder a la agresión de un Estado contra otro. En cambio, bajo el paradigma postwestfaliano, esto ocurre para contrarrestar el ataque de una entidad, estatal o no, que puede ocurrir dentro del territorio de un Estado, como por ejemplo, la masacre de civiles.

Las acciones tomadas por el Consejo de Seguridad respecto a la situación en Haití entre 1990 y 1997, incluyendo la imposición de sanciones y la delegación de poderes bajo el capítulo VII de la Carta de la ONU a la Fuerza Multinacional liderada por Estados Unidos, son ejemplos de *peace enforcement*.

### 1.8. Operaciones de apoyo al proceso de paz (*Peace-support operations*)

Estas operaciones son multidimensionales, y están diseñadas con el objetivo de establecer una paz liberal en un sentido postwestfaliano en sociedades que han sufrido el flagelo de la guerra, por lo que incluyen tanto un componente militar como un componente civil (por ejemplo, administración civil, ayuda humanitaria y policía civil). Dicha fuerza militar cuenta con los medios y el mandato para responder a cualquier ataque al proceso de paz, mientras que sus objetivos incluyen la reconstrucción de instituciones y de infraestructura, así como para generar una reconciliación nacional.

Generalmente, el despliegue de una operación de este tipo es el precedente a la administración del territorio por parte de la ONU. Las operaciones de apoyo al proceso de paz han sido desarrolladas como parte del aprendizaje —en el que se incluye la creación de la Unidad de Lecciones Aprendidas (*Lessons Learned Unit*) en el Departamento de Operaciones de Paz de la ONU— posterior a las debacles en Somalia, Ruanda y Srebrenica, y como respuesta a la incapacidad de las operaciones bajo el paradigma westfaliano de cumplir sus fines en contextos postwestfalianos. Esta respuesta tuvo como base el informe del Grupo Especial sobre las Operaciones de Paz de la ONU publicado en agosto de 2000, más conocido como el Informe Brahimi, ya que el panel estuvo presidido por el Lakhdar Brahimi, ex ministro de Relaciones Exteriores de Argelia (las recomendaciones del informe serán abordadas más adelante). Sumados a la doctrina militar occidental —británica y proveniente de la OTAN—, se concibieron tres ideas generales sobre cómo deben articularse operaciones de este tipo en función a los tres problemas identificados: *a)* En primer lugar, las operaciones de apoyo al proceso de paz deben poseer la fuerza militar suficiente para conseguir sus objetivos, y tener la posibilidad de oscilar entre una operación de tipo tradicional y una operación del tipo *peace enforcement*. *b)* En segundo lugar, los cascos azules deben tener los medios suficientes a su alcance para cumplir con

el mandato asignado. c) Finalmente, dado que el objetivo es crear sociedades liberales, el componente militar no se considera el elemento esencial.

Como ejemplo de este tipo de operaciones tenemos a la International Force for East Timor (INTERFET) en Timor Oriental (1999-2000), el único despliegue de una operación de apoyo al proceso de paz que ha concluido satisfactoriamente la transición desde la administración de la ONU hacia la construcción de instituciones democráticas bajo un Estado de derecho. Otras operaciones de apoyo al proceso de paz son la Fuerza de Kosovo de la OTAN (KFOR) (desde 1999 hasta el presente) y la International Security Assistance Force (ISAF) en Afganistán (desde el 2001 hasta el presente).

### 1.9. Influencia de las operaciones de paz

Arturo Sotomayor menciona cinco mecanismos mediante los cuales la participación en operaciones de paz puede afectar —positiva o negativamente— las relaciones cívico-militares:

- Las operaciones de paz pueden proveer a las Fuerzas Armadas de un Estado en proceso de democratización de una misión institucionalizada, cuando estas Fuerzas Armadas no tienen una misión interna o convencional.
- El escrutinio internacional, dado que los procesos de toma de decisiones se dan en los Ministerios de Relaciones Exteriores, no en los Ministerios de Defensa —los cuales usualmente se encuentran bajo mandos militares y no suelen tener políticas de difusión de información—.
- La reorganización y entrenamiento profesional de las tropas.
- La integración militar dentro de los objetivos políticos, al implementar decisiones tomadas por civiles en los Ministerios de Relaciones Exteriores.
- La participación en operaciones de paz fomenta la exposición internacional, generando así un cambio en doctrina, cultura e identidad de las instituciones militares, además de la camaradería entre Fuerzas Armadas de diferentes países. Esto a su vez generaría un cambio en el pensamiento geopolítico, desde doctrinas ofensivas hacia políticas defensivas, así como una mayor cooperación internacional. (Sotomayor 2001: 9-11).

La participación en operaciones de paz tiene consecuencias inesperadas para las Fuerzas Armadas que participan en ellas, tanto en el plano interno —en las relaciones con otros actores y entidades de la política nacional—, como en el plano externo —en las relaciones con actores y entidades de otros Estados, tanto vecinos como potencias regionales y/o mundiales—. Asimismo, existen repercusiones sobre las mismas instituciones militares porque se pone énfasis en un objetivo distinto a los que tradicionalmente han sido considerados por las Fuerzas Armadas de los diferentes países, sobre todo aquellos que han atravesado la experiencia de dictaduras militares relativamente recientes. En este sentido, una de tales posibles consecuencias consiste en la socialización profesional de los oficiales y suboficiales de Fuerzas Armadas con diferentes pasados históricos y contextos políticos. Por ejemplo, la socialización de oficiales y suboficiales miembros de Fuerzas

Armadas que han atravesado dictaduras militares con Fuerzas Armadas de otros Estados que se encuentran bajo un estricto control civil podría fomentar a su vez la subordinación al control civil democrático de las Fuerzas Armadas de Estados políticamente inestables o con historias de intervención militar en el gobierno (Sotomayor 2001: 11).

Más que tratarse de una simple relación causal, el argumento detrás de los beneficios de la socialización es que la autorización o legitimación de las operaciones en las que participan las Fuerzas Armadas de Estados con democracias no consolidadas proviene de instituciones internacionales, como las Naciones Unidas, por lo que las Fuerzas Armadas en cuestión siguen procesos internacionales bajo principios democráticos liberales que a su vez facilitan la interacción con Fuerzas Armadas de Estados desarrollados con democracias consolidadas (Sotomayor s. a.(a): 7, 20-21; Sotomayor 2001: 11). Empero, Arturo Sotomayor sostiene que esta socialización puede acarrear también consecuencias negativas, ya que no existen garantías de que soldados con un mayor nivel de profesionalismo sean más proclives a aceptar el control civil. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando los oficiales consideran que las autoridades civiles son ignorantes en lo relativo a asuntos de índole militar (Sotomayor s. a.(c): 20-21).

Sotomayor considera que los efectos de la socialización dependen también del tipo de interacción que se establece con el contingente civil presente en las operaciones de paz: por ejemplo, en qué medida su participación y autoridad es considerada legítima (ya sea que se trate de las autoridades civiles designadas, o de civiles pertenecientes a las agencias de ayuda humanitaria o de las ONG). Lo cual depende en parte del contexto regional y del tipo de operación de que se trate: por ejemplo, si tiene lugar en regiones en las que existen diferencias lingüísticas y culturales, o si la operación incluye actividades que requieren de una interacción regular con civiles, como las de reconstrucción o de provisión de agua y alimentos (Sotomayor s. a.(b): 17-18). Cabe resaltar que las consecuencias prácticas de este tipo de socialización son difíciles de establecer, dado que su propósito es cambiar los patrones de conducta a través de un proceso de persuasión y cambios normativos, antes que de un cambio en la estructura de incentivos materiales (Sotomayor s. a.(c): 21-22). El control civil sobre Fuerzas Armadas con tradición de intervención en la política nacional se facilita también por el hecho de que el envío de contingentes fuera del país mantiene a la oficialidad dividida. Asimismo, la participación en operaciones de paz provee a las Fuerzas Armadas de un nuevo sentido de misión, distinto a las misiones de seguridad interior y a las hipótesis de conflicto externo convencionales (Sotomayor s. a.(b): 24; Sotomayor 2001: 6-7).

El efecto que la participación en misiones de paz podría tener sobre las relaciones cívico-militares depende también del contexto: según Sotomayor, dicha participación es menos proclive a promover la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil cuando estas enfrentan amenazas externas convencionales y/o son responsables por la seguridad interna del Estado —por ejemplo, si están involucradas en labores de contrainsurgencia, lucha contra el narcotráfico o el apaciguamiento de protestas sociales— (Sotomayor 2001: 3-4). También cabe la posibilidad de que el poder civil no muestre interés en monitorear las actividades de las Fuerzas Armadas, incluyendo la participación en operaciones de



paz autorizadas y organizadas desde la ONU. Es decir, no debe asumirse que el incremento de la capacidad civil para intervenir en la esfera militar sea un resultado necesario de la participación en operaciones de paz (Sotomayor s. a.(b): 35). Es fundamental tomar en cuenta factores como el tipo de operación en la que se participa, las condiciones en las que se participa, y los otros actores involucrados en el envío y desarrollo de la operación, tanto nacionales como internacionales.

Sotomayor resalta un elemento adicional de importancia fundamental para analizar las consecuencias inesperadas que puede acarrear la participación en operaciones de paz: el análisis de centrarse en cada Estado como un caso particular, ya que las generalizaciones pueden llevar a errores de interpretación (Sotomayor s. a.(c): 6-7). En ese sentido, su hipótesis es que la posibilidad de que se produzca una mejoría sustantiva en las relaciones cívico-militares suele depender menos de la participación en misiones de paz que del grado de democratización interna del caso estudiado, y en particular de la forma en que se dio el proceso de transición a la democracia —por colapso en el caso de Argentina, y de manera gradual y negociada en los casos de Brasil y Chile, lo cual permitió que ciertas áreas de las políticas de defensa quedaran fuera del control de los gobiernos democráticamente elegidos—. Sotomayor considera que el error habitual entre los autores que analizaron antes el tema de las consecuencias inesperadas de la socialización de los efectivos militares que participan en las operaciones de paz radica en que no siempre identificaban de manera adecuada la variable dependiente, y los mecanismos de socialización no solían explicarse (Sotomayor s. a.(c): 18).

Sotomayor denomina la política de enviar contingentes de las Fuerzas Armadas lejos del centro del poder político nacional *diversionary peace* («paz distractora»). La *diversionary peace* ha tenido consecuencias diferentes en Estados donde las condiciones iniciales eran similares. El autor analiza específicamente los casos de Brasil y Argentina, Estados que atravesaron procesos de democratización durante las dos últimas décadas del siglo pasado. A pesar de las similitudes, Sotomayor distingue las motivaciones políticas detrás del envío de soldados a operaciones de paz. En el caso brasileño, el interés en una mayor participación en operaciones de paz nace del deseo de proyectar poderío como potencia regional, lo cual a su vez servía cuando menos un objetivo político medular: el de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En el caso argentino, se habría tratado de un interés por mejorar las relaciones bilaterales con los Estados Unidos (Sotomayor 2002: 15).

Tras esta distinción, Sotomayor plantea que las consecuencias en ambos casos han sido radicalmente diferentes: mientras que en Argentina las relaciones entre civiles y militares se han visto modificadas considerablemente de forma positiva, en Brasil no se han registrado cambios similares. Esto podría deberse a que, en Brasil, las operaciones de paz no han generado un aumento en el presupuesto militar ni en el reclutamiento, no se han incluido nuevas formas de entrenamiento —de hecho, no existe un centro de entrenamiento para la participación en operaciones de paz, como sí existe en Argentina—, y; finalmente, a que la participación en operaciones de paz no ha alterado sustancialmente la misión central de las Fuerzas Armadas de Brasil, la cual consiste esencialmente en

velar por la seguridad interna del país, con un particular énfasis en el resguardo de la región amazónica (Sotomayor 2002: 3).

Tanto Ricardo Lagorio como Antonio Palá refuerzan la tesis de Arturo Sotomayor, asegurando que, en el caso de las Fuerzas Armadas argentinas, la participación en operaciones de paz ha tenido múltiples consecuencias positivas tras el fin de la dictadura militar. Lagorio resalta que la participación argentina en operaciones de paz auspiciadas por la ONU —en un contexto en el que el fin de la Guerra Fría propició una reevaluación de los objetivos, misiones y metas de las instituciones castrenses— ha tenido dos efectos positivos, ya que ha permitido la democratización y el desarrollo de un rol alternativo a la tradicional defensa del interés nacional, y ha tenido un impacto cultural en el personal militar involucrado, ya que ha fomentado el aprendizaje del idioma, la historia, la geografía, la política y la economía propias de las regiones donde son desplegados. Asimismo, toma en cuenta la posibilidad de desarrollar la interoperabilidad con las instituciones armadas de otros Estados, como precondition indispensable para operaciones de paz bajo el paraguas de la ONU (Lagorio 1998: 126-128).

No obstante, Lagorio también destaca en la experiencia argentina la existencia de un Ministerio de Defensa bajo el mando de autoridades civiles, y sugiere la conveniencia de constituir una agencia especializada a cargo de administrar las relaciones cívico-militares (la cual sería particularmente necesaria en presencia de Fuerzas Armadas modernas, integradas por personal altamente calificado y especializado).

Antonio Palá se concentra en lo que podría motivar a diferentes actores a buscar una participación en operaciones de paz, destacando que, si bien estas pueden ser distintas entre sí, no son necesariamente incompatibles. Mientras que para las autoridades civiles la participación en operaciones de paz se encuentra relacionada con los objetivos propios de la política exterior o podría constituir una concesión que permita mejorar su relación con los actores militares, para las Fuerzas Armadas la participación en operaciones de paz cumpliría propósitos institucionales, vinculados a la búsqueda de preservar su acceso a recursos así como su prestigio. Palá, a su vez, se refiere a la motivación política detrás de la participación argentina en operaciones de paz: «States are better served by having well-trained soldiers occupied with their profession than by maintaining an ill-equipped, underpaid, and unused military establishment that spends the better part of the day blaming the government for its predicament» (Palá 1998: 131-132). Adicionalmente, Palá menciona que, aparte de proveer una oportunidad para que Estados más pequeños (*smaller states*) proyecten una presencia política en el sistema internacional, las operaciones de paz también pueden cumplir la función de facilitar la cooperación internacional de las Fuerzas Armadas a cambio de concesiones políticas y económicas de la comunidad internacional, como se mencionó anteriormente en el caso argentino y su relación con los Estados Unidos (Palá 1998: 135).

Para los intereses específicamente militares, la participación en operaciones de paz no solo implica un complemento a su presupuesto, sino además proveer de un entorno donde ejercitar de manera efectiva y legítima la función de combate, dadas las condiciones hostiles en las que en ocasiones se desarrollan esas operaciones (Palá 1998: 137).

Además, se mencionan las posibilidades de socialización profesional —explicadas anteriormente— con Fuerzas Armadas de países desarrollados, como ha ocurrido con la Fuerza de Trabajo Argentina (FTA) en la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP, por sus siglas en inglés), donde está en contacto con contingentes militares de países como Austria, Canadá, Finlandia, Gran Bretaña e Irlanda (Palá 1998: 145).

Finalmente, dentro de lo que podría considerarse beneficios adicionales de la participación en operaciones de paz, Antonio Palá sostiene que esa participación propicia la cooperación entre Estados para el logro de objetivos comunes, mediante la posibilidad de monitorear la participación de los Estados vecinos, así como mediante la posibilidad de experiencias y comparar capacidades (todo lo cual contribuye, según Palá, a que el denominado «dilema de la seguridad» tienda a ser menos agudo). Asimismo, la cooperación puede implicar la incorporación de miembros de Fuerzas Armadas de Estados vecinos a los contingentes destinados a las operaciones de paz (aunque solo sea como observadores, como sucedió con los efectivos militares peruanos que formaron parte de la FTA en la UNFICYP), la organización de conferencias sobre lecciones aprendidas, y otras medidas de confianza mutua, como la formación de una fuerza conjunta y la difusión de información entre las Fuerzas Armadas (Palá 1998: 147).

Por último, según Lisa Chauvet y Paul Collier (2005), las operaciones de paz disminuyen el costo que puede implicar la inestabilidad política dentro de un Estado, no solo para sí mismo, sino además para su entorno regional. Chauvet y Collier calculan que el costo que implica la conversión de un país simplemente pobre en un *Low-Income Country Under Stress* (LICUS) —no solo en términos de crecimiento económico para el propio país, sino además el costo que, por diversas vías, este impone a sus vecinos— se aproxima a los US\$ 82.000 millones. Considerando que esa cifra supera la ayuda anual destinada a los LICUS, las intervenciones humanitarias siempre resultan ser costo-eficientes. En este sentido, el tipo de intervención más costo-eficiente es el despliegue de una operación de paz, dado que los autores calculan que una inversión de US\$ 4.800 millones tendría como efecto US\$ 400.000 millones en beneficios para los LICUS y su entorno regional (aunque habría que aclarar que el cálculo es una extrapolación basada únicamente en el caso de Sierra Leona).

## 2. LA PARTICIPACIÓN PERUANA EN MISIONES DE PAZ

La participación del Perú en operaciones de paz se considera un medio para la inserción del país dentro de la comunidad internacional, con el objetivo de mejorar la imagen del Perú, la cual posibilita una mayor participación en los ámbitos de toma de decisiones internacionales, como el Consejo de Seguridad de la ONU, donde el Perú ocupó un puesto de miembro no permanente durante el período 2005-2007. Por otro lado, se plantea que la participación debe estar sujeta a un interés nacional, y que debe realizarse un análisis de los costos que implica y los posibles beneficios que se obtendrían. La decisión final está en manos del gobierno del Perú, que establece los límites que determinen esta participación (página web del Ministerio de Defensa del Perú).

El 11 de noviembre de 2003, el gobierno del Perú suscribió con la ONU un Memorando de Entendimiento, en el que el Perú especifica su compromiso con el Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas, y en el cual se establecen los términos administrativos, logísticos y financieros de dicho compromiso, en adición a las condiciones para la contribución de personal, equipos y servicios (*Draft Memorandum of Understanding between the United Nations and the Republic of Peru*). Según el Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú, este memorando —que se aplica en conjunto con la ayuda memoria para los países contribuyentes con tropas a las operaciones de paz de la ONU— concuerda con la política de defensa nacional, la cual plantea la disposición de las Fuerzas Armadas para contribuir al mantenimiento de la paz internacional (Ministerio de Defensa del Perú 2005: 113).

Respecto al proceso de toma de decisiones para la participación peruana en operaciones de paz, este consta de tres niveles. En el primer nivel se toma la decisión política de la participación de las Fuerzas Armadas del Perú en determinada operación de paz, la cual se encuentra a cargo del Ministerio de Defensa (MINDEF) en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, ya que es el presidente de la República quien decide sobre la participación. En el segundo, se encuentra el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú (CCFFAA) como órgano de planeamiento y conducción. Finalmente, en el tercer nivel se ubica como órgano de ejecución el Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz (CECOPAZ). En estos dos últimos niveles se realizan las coordinaciones pertinentes con los tres institutos armados, los cuales colaboran con personal, equipos y materiales (página web del Ministerio de Defensa del Perú).

Según el embajador José Antonio Bellina, director general de Asuntos Internacionales del MINDEF y responsable directo de las operaciones de paz en las que participe el Perú, no existe una normativa interna específica que regule este proceso. Se trata, más bien, de un trámite que se inicia cuando cada uno de los Estados miembros comunican a la ONU con cuántos recursos pueden contribuir al Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de acuerdo con un cronograma establecido de despliegue. Estos recursos pueden ser tanto personal civil y/o militar o equipos, los cuales permanecen en *stand by* en sus países de origen (página web de la ONU sobre Mantenimiento de Paz). El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU estructura la operación y solicita la contribución de los Estados, los cuales firman un Memorando de Entendimiento con la ONU por cada operación en la que participan. En el caso del Perú, el Ministerio de Relaciones Exteriores confirma la participación del Perú en la operación de paz, y posteriormente esta confirmación se comunica al MINDEF, que a su vez comunica la decisión al CCFFAA (Bellina 2008).

La ONU, en cambio, sí cuenta con cierta normativa propia, alrededor de la cual se articula una operación de paz. En primer lugar, se encuentra la resolución del Consejo de Seguridad, en la que se delimita cuál es el mandato de la operación en cuestión, el cual debe contener necesariamente los objetivos de la operación, la fuerza que será organizada y el nivel de organización, entre otros. Adicionalmente, las partes involucradas en la operación suscriben un acuerdo del estado legal de la operación de paz. Cabe resaltar

la importancia de la formulación de un documento referido a las reglas de enfrentamiento en el que se delimiten los procedimientos que se deben seguir en caso de que sea necesario hacer uso de la fuerza. Sin embargo, debe considerarse que las disposiciones que rigen la participación del Perú establecen que las Fuerzas Armadas peruanas no participarán en operaciones que impliquen el uso de fuerza coercitiva (página web del CCFFAA sobre Operaciones de Paz).

Como ya se ha mencionado líneas arriba, el CCFFAA ejerce el rol del planeamiento, para lo cual selecciona a los oficiales y suboficiales que participarán y organiza el entrenamiento, que puede llevarse a cabo tanto en el CECOPAZ como en centros de entrenamiento en el extranjero —por ejemplo en Argentina o Brasil—. Para regular los aspectos operativos de la participación peruana en operaciones de paz, el CCFFAA emite directivas destinadas exclusivamente a una regulación interna de la materia en cuestión. Respecto al procedimiento de selección de observadores militares, cabe resaltar que este constituye un proceso diferente, ya que se selecciona una terna de oficiales entre los cuales la ONU escoge a los más adecuados para enviarlos a la operación de paz (Bellina 2008). Asimismo, el Perú puede participar en operaciones de paz como parte de un Estado mayor (página web del CCFFAA sobre Operaciones de Paz).

En lo que respecta al financiamiento de las operaciones de paz de la ONU, vale decir que todos los Estados miembros de la ONU contribuyen al presupuesto de las operaciones de paz de forma relativa a la riqueza económica de cada uno de ellos, pidiéndosele a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad una contribución mayor debido a su responsabilidad en el mantenimiento de la paz. Sin embargo, cabe resaltar que los Estados que ofrecen voluntariamente recursos para una operación de paz reciben un reembolso por concepto de pagos extras al personal —independientemente del sueldo que perciben en sus propios países— y de uso del equipo (página web de la ONU sobre Mantenimiento de Paz). Según el embajador Bellina, las operaciones constituyen una oportunidad también económica ya que estos reembolsos permiten, por ejemplo, la repotenciación del equipo que se envía a la operación, a pesar de no ser vistas de esta forma por ciertos sectores del gobierno (Bellina 2008).

La única operación de paz de la ONU en la que el Perú participa mediante el envío de un contingente es la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH, por sus siglas en inglés). Hasta el momento se han enviado 9 contingentes a la operación, cada uno de 205 efectivos militares, según lo establecido en el Memorando de Entendimiento entre la ONU y el Perú. El último contingente viajó a Haití en diciembre de 2008 (información provista por el CCFFAA y página web del Ministerio de Defensa del Perú).

## **2.1. La situación en Haití**

Después de la intervención de la Fuerza Multinacional liderada por Estados Unidos en 1994, las siguientes operaciones de la ONU fueron desplegadas en Haití: Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH, por sus siglas en inglés) (1993-1996); Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití (UNSMIH, por sus siglas en inglés) (1996-1997);

Misión de las Transiciones Unidas en Haití (UNTMIH, por sus siglas en inglés) (1997) y Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH) (1997-2000) (página web de la ONU sobre la MINUSTAH). Estas operaciones, previas todas a la MINUSTAH, fueron producto del apoyo de la comunidad internacional a Haití luego del golpe de Estado contra el presidente Jean-Bertrand Aristide en 1991, y su regreso al cargo en 1993; por lo tanto, la presencia de actores internacionales se ha mantenido constante en el país desde 1993 (López 2005: 158).

Sin embargo, de acuerdo con la información oficial sobre las operaciones en cuestión, a pesar de avances en la democratización y en la constitución incipiente de la sociedad civil, las reformas no han llegado a consolidarse por la constante crisis política. En el informe del secretario general sobre Haití (S/2004/300) presentado el 16 de abril de 2004, se recomienda el despliegue de una operación de estabilización pluridimensional que se denominó MINUSTAH. Sobre la base de las recomendaciones del secretario general, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1542 que estableció el despliegue de la MINUSTAH durante un período inicial de seis meses, hasta el 30 de noviembre de 2004 (resolución del Consejo de Seguridad 1542 (2004)). La autoridad de la Fuerza Multinacional Provisional (FMP) fue traspasada a la MINUSTAH el 1 de junio de 2004.

El 18 de noviembre de 2004, el secretario general emitió un informe (Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (S/2004/908)) donde se destacaban los avances en la operación, y donde, sin embargo, recomendaba la prórroga del período de la operación dado que el proceso electoral se encontraba en pleno desarrollo, además de que el despliegue no había finalizado y la situación en Haití seguía representando un riesgo para la paz y seguridad de la región. Por esta razón, el Consejo de Seguridad amplió por primera vez el mandato de la MINUSTAH hasta el 1 de junio de 2005 (resolución del Consejo de Seguridad 1576 (2004)).

La siguiente ampliación del período de la MINUSTAH se dio hasta el 24 de junio de 2005 (resolución del Consejo de Seguridad 1601 (2005)), y, posteriormente, el 22 de junio de 2005 hasta el 15 de febrero de 2006 (resolución del Consejo de Seguridad 1608 (2005)), lo que implicó asimismo el reforzamiento temporal de la operación para enfrentar las posibles amenazas al proceso electoral que tuvo lugar el 7 de febrero de 2006. El mandato de la MINUSTAH ha sido ampliado en seis ocasiones adicionales, siendo la última hasta el 15 de octubre de 2009 (resolución del Consejo de Seguridad 1840 (2008)).

Cabe resaltar que, dado que las Fuerzas Armadas de Haití fueron oficialmente disueltas en 1994, fue creada la Policía Nacional para ejercer un control civil sobre la seguridad pública. Es en este sentido que el personal policial de la MINUSTAH apoya la reforma de la Policía Nacional con el fin de combatir la corrupción y el abuso de poder (RESDAL 2007: 305).

## **2.2. La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití**

La MINUSTAH es considerada una operación «integrada» en la que el énfasis está en el desarrollo institucional más que en la seguridad (Mendelson en RESDAL 2007: 308). El

mandato de la MINUSTAH (resolución del Consejo de Seguridad 1542 (2004)) se caracteriza por enmarcarse dentro del capítulo VII de la Carta de la ONU, el cual autoriza el uso de la fuerza sosteniéndose en el paradigma postwestfaliano. La operación se articula alrededor de tres pilares principales de acción:

- Asegurar un entorno seguro y estable: implica el uso de la fuerza para apoyar al gobierno en el desarrollo de procesos políticos —como las elecciones presidenciales, parlamentarias y locales—, para apoyar a la reforma de la Policía Nacional de Haití, y proteger al personal e instalaciones de la ONU, así como a civiles en la medida de sus posibilidades.
- Apoyar el proceso político: incluye el apoyo al gobierno fomentando los principios del gobierno democrático y desarrollo institucional; el apoyo al diálogo entre diferentes sectores políticos y de la sociedad civil; el apoyo a la organización, supervisión y desarrollo de los procesos electorales; y el apoyo para extender la presencia estatal en todo el territorio.
- Protección de los derechos humanos: incluye apoyar al gobierno en la protección de los derechos humanos.

Además, como parte del mandato, la MINUSTAH debe llevar a cabo las coordinaciones necesarias con la Comunidad del Caribe (CARICOM, por sus siglas en inglés) y la Organización de Estados Americanos (OEA). A partir del capítulo VII de la Carta de la ONU, y según el texto de Bellamy; Williams y Griffin (2004), la MINUSTAH se inserta en las operaciones de tipo *peace enforcement*.

Los autores en cuestión incluyen dentro de esta categoría las acciones tomadas por el Consejo de Seguridad respecto a Haití desde 1990 hasta 1997, y considero que también la MINUSTAH corresponde a aquella, en tanto tiene como objetivo imponer la voluntad del Consejo de Seguridad sobre las partes involucradas en un conflicto en curso. Sin embargo, es necesario resaltar que la MINUSTAH se desenvuelve en un contexto postwestfaliano, en el que el uso de la fuerza militar es autorizado para contrarrestar el ataque de una entidad estatal o no estatal que pueden ocurrir dentro del territorio del Estado (Bellamy; Williams y Griffin 2004: 151).

De acuerdo con la última resolución referente a la situación en Haití, la MINUSTAH está compuesta por 7.036 soldados y 2.053 agentes de policía, además del personal civil, y tiene como presupuesto aprobado desde el 1 de julio de 2008 al 30 de junio de 2009 US\$ 601,58 millones. Los países que han contribuido con tropas a la MINUSTAH son los siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Croacia, Ecuador, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Guatemala, Jordania, Nepal, Malasia, Pakistán, Paraguay, Perú, Sri Lanka y Uruguay (página web de la ONU sobre la MINUSTAH).

Una mayoritaria participación latinoamericana en la MINUSTAH ha favorecido la creación de mecanismos de cooperación que se han ido ampliando paulatinamente entre los Estados latinoamericanos que han enviado tropas a Haití. El 13 de mayo de 2005, en Buenos Aires, se llevó a cabo la reunión «2 x 4» sobre Haití entre viceministros de

Cancillerías y Ministerios de Defensa de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. En aquella reunión se conformó un Grupo de Trabajo entre estas instituciones. A continuación, el 19 de agosto de 2005 se llevó a cabo la reunión «2 x 7» de países latinoamericanos miembros de la MINUSTAH —Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú y Uruguay—, en la que se reafirmó el compromiso de la comunidad internacional con el proceso democrático estable en Haití. La última ampliación de este mecanismo de cooperación se dio el 12 de febrero de 2007, en Lima. En aquella ocasión, la reunión de viceministros de Cancillería y Ministerios de Defensa de los países latinoamericanos que integran la MINUSTAH —con la adición de Bolivia y Paraguay— se convirtió en un «2 x 9», con la participación del viceministro de Relaciones Exteriores y Gobierno y Justicia de Panamá, país miembro del Consejo de Seguridad. Adicionalmente, el 16 de enero y el 4 de agosto de 2006, se llevaron a cabo reuniones del tipo «2 x 7» en conjunto con el representante especial del secretario general de la ONU y del secretario general de la OEA (RESDAL 2007: 308-309).

La creación de estos mecanismos de cooperación evidencia la trascendencia de la participación latinoamericana en la resolución de una crisis de seguridad dentro de la misma región, situación que puede atribuirse a la disminución del interés de los Estados Unidos por la región, a partir de los atentados del 11 de septiembre. No obstante, según Isidro Sepúlveda:

Las causas de esta renovada actividad exterior iberoamericana no obedecen exclusivamente al supuesto vacío hegemónico causado por el distanciamiento estadounidense [...] se encuentra el elemento más trascendental de todos [...] la obligación de asumir la responsabilidad ante una crisis en el seno de la región y la necesidad de aprovechar esta oportunidad para avanzar en la conformación de actuaciones exteriores coordinadas y sistemas combinados de defensa. (Sepúlveda 2005: 116, 139)

Los mecanismos de cooperación creados con la finalidad de encontrar solución a las crisis en la región no deben desligarse de la evolución que atraviesan las instituciones de seguridad hemisférica. De acuerdo con Miguel Ruiz Cabañas y José Manuel Castañeda, los Estados miembros de la OEA se encuentran en proceso de articular un concepto acerca de la seguridad para el hemisferio que tome en cuenta las nuevas amenazas. Este tendrá como resultado un concepto de seguridad multidimensional que no incluya solamente las amenazas de corte tradicional,<sup>1</sup> sino que, como se estipuló en la Declaración sobre Seguridad en las Américas (DSA), se tomen en cuenta con la misma importancia las llamadas «nuevas amenazas a la seguridad». Estas nuevas amenazas incluyen aspectos sociales, políticos, económicos, ambientales y de salud, y no están restringidas por fronteras, por lo que pueden producir un efecto de *spill-over* (Ruiz Cabañas y Castañeda 2005: 146-147).

<sup>1</sup> A tal finalidad apuntaría el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en el cual se estipula que «un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos» (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, página web de la Oficina de Derecho Internacional de la OEA).



La participación latinoamericana en la MINUSTAH, siendo esta multidimensional en sus objetivos —lo que significa que no se centra únicamente en establecer un entorno seguro sino además en el desarrollo institucional— corresponde a esta nueva concepción de la seguridad hemisférica. Como plantea Joseph Tulchin, la necesidad de coordinación surge de una conciencia de que los límites entre la seguridad nacional y la seguridad internacional son cada vez más borrosos. Las consecuencias que implica la desestabilización de un Estado dentro la región «requieren respuestas de toda la comunidad, respuestas que utilicen instituciones democráticas nacionales y multinacionales» (Tulchin 2005: 97-98).

De esta forma, la seguridad deja de estar centrada en la defensa del Estado frente a amenazas militares externas,<sup>2</sup> y pasa a dar mayor énfasis a la «seguridad cooperativa», según la cual las crisis regionales son enfrentadas de manera conjunta mediante la promoción del desarrollo y la integración. Además, busca complementarse la seguridad cooperativa con la llamada «seguridad humana», la cual se fundamenta en el desarrollo social y económico, y la protección de los derechos humanos dentro de un Estado de derecho (Regalado 2005: 508). Al respecto, Regalado resalta que la seguridad cooperativa no ha logrado reemplazar a la seguridad colectiva como concepto dominante dentro de la formulación de una comunidad de paz y seguridad en el hemisferio.

La región cuenta con lo que se ha llamado «arquitectura flexible» respecto a los acuerdos y mecanismos diseñados para cooperar en materia de seguridad y paz. Julián González ha descrito esta «arquitectura flexible» como un eufemismo que la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica utiliza para describir el conjunto no siempre armónico de instituciones, acuerdos y mecanismos, tanto bilaterales, subregionales, regionales y hemisféricos, orientados hacia la seguridad y la defensa (González 2005: 615). La necesidad de plantear una «arquitectura» de esta índole tendría su origen en la imposibilidad de convertir compromisos en acciones concretas, sobre todo a nivel hemisférico. De hecho, mientras menos países involucrados, mejores resultados habrá, dado que el énfasis en los diferentes elementos de la seguridad cambia dependiendo de la subregión o del país que la define (Benítez Manaut 2005: 53).

### 2.3. Impacto de la participación peruana en operaciones de paz

El impacto de la participación del Perú en operaciones de paz será analizado respecto a dos temas específicos: las relaciones cívico-militares y como medida de fomento de confianza mutua entre Fuerzas Armadas. Con este objetivo, se entrevistó a nueve efectivos militares que han sido parte de diversas misiones de paz de la ONU por períodos de entre siete meses y un año. Entre los entrevistados se encuentran miembros del Ejército peruano (EP), de la Armada peruana (AP), y de la Fuerza Aérea del Perú (FAP).

<sup>2</sup> La concepción de defensa del Estado frente a amenazas militares externas deriva a su vez en el concepto de «seguridad colectiva» (Regalado 2005: 505), sobre el cual se sostiene inicialmente la creación de la Junta Interamericana de Defensa (JID), la OEA y el TIAR en el contexto de la Guerra Fría.

Los entrevistados seleccionados han participado en la Misión de las Naciones Unidas en Sudán (UNMIS, por sus siglas en inglés), Misión de las Naciones Unidas en Costa de Marfil (ONUCI, por sus siglas en inglés), Haití (MINUSTAH) y en la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL, por sus siglas en inglés). Las nueve entrevistas se llevaron a cabo en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú, entre los días 18 de octubre de 2007 y 25 de febrero de 2008. A pesar de las circunstancias diferentes en las que se encontraron los entrevistados —considerando su rol en la misión y el lugar donde se llevó a cabo—, las respuestas obtenidas dejan en claro una percepción bastante favorable de las operaciones de paz. Cabe resaltar que dicha percepción toma en cuenta distintos elementos, tales como la convivencia con personal militar de otros países, la demostración del profesionalismo y la capacidad que tienen los efectivos militares peruanos, el apoyo a países que están en crisis y cuya población se encuentra amenazada, y la posibilidad de recibir una retribución económica proveniente de la ONU adicional al sueldo que reciben del Estado peruano. Aunque el balance evidencia que la experiencia es positiva sin discusión alguna, los entrevistados se muestran bastante conscientes de las dificultades propias de una misión de este tipo, sobre todo en contextos donde sectores de la población civil se encuentran en posiciones antagónicas o en que las condiciones de vida se muestran implacables. A pesar de esto, aparentemente es en estas circunstancias donde surgen las mayores muestras de compañerismo y de colaboración entre los efectivos de las Fuerzas Armadas.

A continuación, las respuestas de mayor relevancia se analizarán de acuerdo con la misión de paz en la que el entrevistado participó —primero aquellos entrevistados que fueron parte de la MINUSTAH, y luego aquellos que participaron en alguna otra misión—, considerando las fechas en las que fueron entrevistados con el fin de mantener un orden cronológico. La primera entrevista, siguiendo los criterios descritos anteriormente, es la entrevista al mayor FAP Hugo Zuzunaga, quien participó en la MINUSTAH durante un año, y estuvo a cargo de las operaciones aéreas. Dentro de la MINUSTAH estaba bajo las órdenes de un jefe de operaciones argentino, y de su puesto dependía directamente un oficial nepalés.

Entre las relaciones con las Fuerzas Armadas de países latinoamericanos, el mayor Zuzunaga resaltó una cultura común que facilitó considerablemente el trabajo conjunto, a diferencia de lo que ocurría con efectivos militares de países fuera de la región, como en el caso de los oficiales nepaleses, quienes, por ejemplo, consideran caminar de la mano como un símbolo de amistad. «Entonces tú soltabas la mano y ellos lo tomaban a mal, como que se está rechazando la muestra de amistad. Pero después uno les tenía que explicar que las culturas son diferentes». Este caso puede tomarse como uno aislado, puesto que la impresión general es que se trata de una experiencia positiva, en tanto no solo se aprende acerca de otras culturas, sino que además hace posible observar la doctrina militar utilizada en otros países, lo que fomenta la confianza entre distintas fuerzas armadas.

Respecto a la interacción con civiles en Haití, el mayor Zuzunaga sostuvo que en su caso no se mantuvo un contacto constante, además que existían dos corrientes de opinión

entre la población civil, una que apoyaba la presencia de la MINUSTAH y otra que se oponía a ella. Sin embargo, en esta entrevista resultan de interés las diferencias que el mayor Zuzunaga encontró entre el personal civil y el personal militar, tanto en las opiniones pertinentes a cómo plantear las acciones, como en las condiciones de vida, siendo el salario del personal civil más alto que el del personal militar.

La siguiente entrevista a analizarse es la entrevista hecha al oficial de mar segundo AP Edwin Aguilar. El oficial de mar formó parte de la MINUSTAH durante siete meses: participó en el área administrativa, específicamente en la unidad de logística, y aseguró que mantuvo un contacto directo y constante con miembros de Fuerzas Armadas de otros países, y, entre estos, sobre todo con efectivos brasileños. Sin embargo, también mantuvo contacto con efectivos uruguayos, bolivianos y chilenos, aunque siempre en un contexto laboral. La conclusión general es que fue «una de las mejores experiencias», y «una experiencia nueva», dado que, en sus propias palabras «[...] un militar está normalmente preparado para lo que es la guerra, pero este caso es todo lo contrario [...] tienes que ver la parte humanitaria [...]».

El entrevistado da bastante importancia al hecho de que militares de un gran número de países hayan sido parte de la operación, al mismo tiempo que se resalta la imagen positiva del Perú entre ellos y en relación con la población civil haitiana «Es uno de los países que mejor imagen ha dejado allá, por lo mismo que participamos en lo que es acciones cívicas». En su opinión, el Perú debería enviar contingentes a otras operaciones de paz. Asimismo, se habría establecido una relación positiva con el personal civil de la ONU, ya que el desempeño del oficial de mar Aguilar en la unidad de logística hizo que mantenga un contacto constante con el personal civil de la operación. En este sentido, se consideró que se trataba de un «apoyo incondicional» hacia el personal civil.

La última entrevista hecha a un efectivo que formó parte de la MINUSTAH fue la entrevista al mayor FAP Pedro Abad. El mayor Abad participó en la MINUSTAH durante un año, desde diciembre de 2006 hasta diciembre de 2007, desempeñándose como oficial de enlace aéreo en el Estado Mayor. Cabe resaltar que en el Estado Mayor de la MINUSTAH laboraban 104 oficiales de 22 países, por lo que el contacto con efectivos de otros países fue constante, sobre todo debido a la función específica que cumplía. El entrevistado consideró de sumo interés el hecho de que la misión le permitió observar el nivel profesional de cada uno de los ejércitos desplegados en Haití, así como las diferencias entre institutos armados. Además, la interacción también se dio a un nivel personal, en el que las diferencias culturales tienen que ser comprendidas y toleradas, y estas lo «enriquecen a uno como persona».

En el caso de las relaciones con efectivos de países sudamericanos, las coincidencias en los contextos de los diferentes países facilitaron un mayor acercamiento, aunque esto no significó que no se hiciera un esfuerzo por integrarse con miembros de Fuerzas Armadas de países ajenos a la región, tales como Nepal y Sri Lanka. En general, la opinión respecto de la misión coincide con las entrevistas analizadas anteriormente: ha sido una experiencia enriquecedora ya que no solo fomenta las relaciones entre efectivos militares de diferentes regiones, sino que además impulsó un desarrollo personal en tanto

permitió la práctica del inglés —un tema recurrente en las entrevistas al ser requisito para ser seleccionado para las operaciones de paz—, así como demostrar las capacidades profesionales del entrevistado, y del contingente en su conjunto. Sin embargo, a pesar de beneficiarse del trato con los oficiales parte del Estado Mayor, el mayor Abad no mantuvo interacciones constantes con la población civil de Haití debido a que no formó parte del contingente peruano, salvo en casos de necesidad de la población, como por ejemplo para traslados aéreos.

A continuación analizaremos las seis entrevistas restantes. El primero de los entrevistados de este segundo grupo fue el capitán de navío AP José Vía. El capitán Vía participó en la operación de paz llevada a cabo en Sudán, desde abril de 2005 hasta abril de 2006, y se desempeñó como observador militar. Entre las respuestas más resaltantes de la entrevista se encuentran aquellas relacionadas con su interacción con efectivos militares de otros países, que en su caso fueron mayoritariamente asiáticos y africanos. El capitán dejó en claro la importancia de la causa común —la búsqueda y mantenimiento de la paz— para establecer relaciones más cordiales y cercanas:

se estrechan los lazos de amistad entre los países que tienen una causa común y tienen un objetivo común de ayudar a la gente que realmente lo necesita [...] Todos nos convertimos en un solo equipo, ahí nos olvidamos de las nacionalidades y todos nos ponemos una sola bandera, que es la bandera celeste de la ONU y para lograr ese objetivo que tanto anhela el mundo, la paz y mantenerla. (Entrevista al capitán de navío AP José Vía)

En lo relativo a la influencia de las operaciones de paz en las relaciones que los entrevistados establecen con la población civil, el capitán Vía explicó que la mayoría de la población no reconocía las nacionalidades de cada soldado, y que los identificaban como «soldados de paz de la ONU». Asimismo, el capitán Vía resaltó que el trabajo que se realizó con el personal civil de la ONU fue integrado y sin mayores diferencias —en contraposición a lo que planteó el mayor Zuzunaga en la MINUSTAH—, además de que el personal militar facilitaba el trabajo de las agencias de la ONU.

La siguiente entrevista fue hecha al mayor EP Hugo Vera. El mayor Vera también participó en UNMIS, en Sudán, durante un año exactamente, como observador militar, específicamente como oficial de operaciones, y estuvo en contacto diario con oficiales de 92 países —en su mayoría asiáticos y africanos—. Esta fue la primera vez que tuvo a su mando efectivos militares provenientes de otros países. En este caso, las condiciones habrían facilitado una mayor cordialidad: «En cuanto fuera las horas de trabajo, la relación era amical. ¿Por qué? Porque vivíamos en condiciones extremas donde la convivencia se hace más cercana».

Además, en esta entrevista específicamente resalta un elemento que no debe ser ignorado para comprender la impresión positiva de las operaciones de paz entre los efectivos peruanos: «Y eso cuando uno viene acá, empieza a ver y empieza a querer aplicar lo poco que uno tiene en medios [...] aunque las condiciones que vivimos aquí en Perú, ya sea

zona de emergencia o en otros sitios, me sirvieron más, como qué por ejemplo, aprender a cocinar». Por esto, sería necesario preguntarse si las condiciones del terreno y las habilidades de cada efectivo favorecen la interacción positiva o la animadversión entre miembros de Fuerzas Armadas de países históricamente rivales. La interacción con la población civil también puede significar una diferencia en la experiencia que atraviesan en la operación de paz, como relata el mayor Vera, quien describió a la población como recelosa en un inicio de la presencia de los efectivos militares de la ONU, y que incluso él mismo había sido víctima de golpes. No obstante, la relación con el personal civil de la ONU resultó ser bastante buena, porque «la parte militar sin la parte civil no es nada».

A continuación, se entrevistó al capitán de corbeta AP David Sánchez Díaz, quien fue parte de la misión en Costa de Marfil (ONUCI) como observador militar durante un año, desde mayo de 2006 hasta mayo de 2007. El capitán de corbeta relató que se desempeñó con oficiales asiáticos, africanos y latinoamericanos —Uruguay, Paraguay, Guatemala, El Salvador, Ecuador, Bolivia y Brasil—, sobre todo porque formó parte de dos *team sites*, cada uno durante seis meses. Una anécdota que debe tomarse en cuenta es el establecimiento de buenas relaciones entre latinos y musulmanes, que comparten características comunes —«hay gente muy abierta, muy diplomática, muy espontánea, muy cariñosa»— que no se encuentran necesariamente en efectivos de otras regiones. Sin embargo, la respuesta más importante de la entrevista consiste en la primera mención a la «mafia latina», comentario que se repitió en las entrevistas que siguieron:

[...] en mi misión se decía «la mafia latina» porque los latinos realmente son una unidad muy fuerte que es reconocida por todos los otros países, porque ninguna otra comunidad es tan fuerte como la de los latinos [...] efectivamente nos amparábamos entre todos, pero había cooperación total, cuando no te dejan hablar en el idioma y aparte nosotros teníamos una misión que era en francés y el idioma que te pide Naciones Unidas es el inglés. (Entrevista al capitán de corbeta AP David Sánchez Díaz)

Asimismo, coincidió con las opiniones del mayor Zuzunaga en lo relativo a las diferentes corrientes de opinión entre la población civil donde se despliega la operación: «Hay partes en que te reciben muy bien, hay partes en que no, hay partes que vas y te tiran una piedra para que te vayas; y aparte que estás un poco limitado por el idioma». Una anécdota interesante de la experiencia del capitán Sánchez Díaz fue que se estableció una relación muy cordial con los representantes de la Cruz Roja porque el jefe en la región había trabajado anteriormente en el Perú y en Colombia, por lo que conocía Latinoamérica.

El siguiente entrevistado fue el teniente coronel EP Carlos Hurtado. El teniente coronel participó en la operación en Liberia durante un año como observador militar, y estuvo en contacto directo con un equipo de trabajo conformado por entre 12 y 15 oficiales de diferentes nacionalidades (como Bangladesh, Pakistán, India, Rusia, China, Rumanía, Bulgaria y Ghana, y en el caso de países sudamericanos, Bolivia, Paraguay, Ecuador, Brasil y Argentina). El teniente coronel Hurtado manifestó que su experiencia en Liberia en relación con los países sudamericanos fue bastante cercana y profesional, ya

que se encontraban elementos comunes entre ellos, como el idioma, las costumbres, las tradiciones, e incluso la historia, mencionada a pesar de que esta suele ser fuente de conflictos debido a que es objeto de interpretaciones disímiles. Asimismo, vuelve a repetirse la noción de las operaciones de paz como una vía para demostrar ante el mundo el profesionalismo de nuestras Fuerzas Armadas, además de «servir de entrenamiento permanente a las tropas en vista [de] que uno tiene la experiencia de trabajar con oficiales militares de todos los países del mundo». El teniente coronel Hurtado mantuvo solo un contacto laboral con la población civil en Liberia, aunque se trató de relaciones cordiales debido a la opinión favorable hacia la ONU que existe en la región. En el mismo sentido, se mantuvo un contacto indirecto con el personal civil de la ONU en temas administrativos. No obstante, el teniente coronel Hurtado hizo referencia a las ONG con las que tuvo contacto para coordinar las acciones que se llevan a cabo en el campo, diferenciándolas entre aquellas «para quitarse el sombrero», y aquellas que «hacen una especie de *lobby*» (a favor, presumiblemente, de sus propios intereses institucionales).

La octava entrevista analizada se llevó a cabo al teniente primero AP Daniel Russi, quien formó parte de la operación en Sudán durante un año como observador militar. El teniente primero trabajó con observadores rusos, noruegos, suecos, tanzanios, coreanos, bolivianos y ecuatorianos, entre otros, y relató que fue necesario un período de tiempo para «acostumbrarse a las cosas de cada uno». Empero, como en las entrevistas anteriores, fueron las características propias de la operación las que propiciaron una relación de camaradería: «pero poco a poco y con el soporte, la ayuda, la convivencia misma, la lejanía de la familia, hizo que entráramos en un fresco ambiente de camaradería. Respeto, que es lo más importante ¿no?».

El teniente primero mencionó que era común entre europeos y africanos reconocer la cercanía con los latinoamericanos, generada sobre todo por el idioma común en una operación donde se exige que los efectivos hablen inglés. Sin embargo, reconoció que los beneficios de la experiencia provienen no solo de la relación con efectivos sudamericanos, sino del contacto con militares de Fuerzas Armadas de regiones más alejadas. En general, el teniente primero Russi estableció relaciones cordiales con la población civil —a pesar del problema del idioma, ya que fue necesario un traductor del inglés al árabe— durante sus labores de encuestar a la población sobre su nivel de vida, así como con el personal civil de la ONU y las ONG gracias a la estrecha cooperación en la zona.

Finalmente, la novena entrevista fue realizada al capitán FAP Mauricio Mercado, quien también participó en la operación en Sudán durante un año como observador militar. El capitán Mercado mencionó que, aparte de las autoridades de la operación, que eran de múltiples nacionalidades, él estuvo en contacto con observadores de Canadá, Alemania, Nueva Zelanda, India, Pakistán, Malí, Malawi, y sudamericanos como bolivianos, paraguayos y ecuatorianos. Respecto a las relaciones con los efectivos de otros países, el capitán Mercado explicó que se trató de una relación fraternal, pero que dependió en gran parte de la fluidez con la que cada efectivo hablaba inglés, idioma que permitía que se comunicaran entre ellos. El capitán Mercado realiza una descripción positiva de las relaciones con la población civil de la zona donde se desplegó la operación de paz, aunque

matizada con las diferencias culturales que se encuentran cuando se entra en contacto con una población de mayoría musulmana. Respecto a la relación con el personal civil de la ONU que formaba parte de la operación y las ONG, el capitán Mercado relató que existe un cargo específico llamado «Civil-Military Cooperation» (CIMIC) que tiene la función, como su nombre lo indica, de establecer relaciones de cooperación entre el personal civil y el personal militar, por lo que la interacción con el personal civil se mantuvo solo en el terreno amical.

Es indiscutible que la participación en operaciones de paz se considera una buena experiencia, a pesar de las condiciones extremas en las que suelen ser desplegadas. Formar parte de una operación permite demostrar el profesionalismo de unas Fuerzas Armadas que han pasado por una etapa crítica después de la caída del régimen del ex presidente Alberto Fujimori. Ese tipo de misión permite, además, comprometerse con la población civil, que se ve amenazada por los conflictos armados y las guerras civiles. Lo sucedido en el Perú durante la guerra interna en las décadas de 1980 y 1990 favoreció el manejo de ciertas habilidades —tanto de supervivencia como interpersonales en relación con la población civil— que llevaron al reconocimiento explícito de la capacidad de los miembros de las Fuerzas Armadas peruanas para lidiar con las situaciones de guerra y enfrentamiento. Respecto a las relaciones entre efectivos militares sudamericanos, la aparición de una «mafia latina» que permite el acercamiento entre efectivos sudamericanos fomentaría el conocimiento mutuo entre doctrinas y el consiguiente fortalecimiento de la confianza entre Fuerzas Armadas.

Las condiciones extremas en las que suelen desplegarse las operaciones de paz influyen en las diversas corrientes de opinión que surgen entre la población local sobre la presencia de las fuerzas de paz de la ONU, lo que a su vez influye en las actitudes que los efectivos militares tienen hacia la población civil. En este mismo sentido, el establecimiento de relaciones cordiales con el personal civil de la operación y con los miembros de las ONG en el terreno constituye un factor de importancia para el resultado de su socialización, tanto profesional como personal, y para el consiguiente establecimiento de un precedente en las relaciones civiles-militares en el país de origen de los efectivos.

### 3. CONCLUSIÓN

La revisión bibliográfica llevada a cabo hasta aquí dista de ser exhaustiva. Sin embargo, los textos y conceptos descritos son más que suficientes —y resultan centrales— para comprender la situación actual en la que se encuentran las operaciones de paz y su impacto sobre las relaciones cívico-militares. Además, cabe resaltar que la información disponible sobre el tema es escasa, por lo que se ha realizado un intento de utilizar fuentes que faciliten la sistematización de los pocos estudios que existen. No obstante, y a pesar de la dificultad de sistematizar una variable como la voluntad de las Fuerzas Armadas de someterse al control civil, la evidencia que sugiere que la participación en operaciones de paz contribuye a alcanzar ese objetivo parece más abundante y verosímil que aquella que sugiere lo contrario.

Para finalizar, tomamos el resumen que Antonio Palá hace de las consecuencias inesperadas de la participación de Fuerzas Armadas en operaciones de paz:

Military motivations for participation with the UN may have been self-serving but the unintended consequences appear to promote democratic consolidation, foster cooperation with civilian institutions, and increase military professionalism and willingness to subordinate to civilian rule. Peacekeeping participation enhances national prestige in the international arena, it provides funding for the armed forces, and it involves them in a valuable role that appears to promote respect for civilian authority. (Palá 1998: 139-140)

Las operaciones de paz representan una oportunidad de ejercitar y demostrar las capacidades aprendidas durante el entrenamiento, como se ha mencionado en más de una ocasión durante las entrevistas, además de facilitar un contexto donde resulta imprescindible la interoperabilidad entre institutos armados. Además, la participación en operaciones de paz puede utilizarse como herramienta de negociación para el gobierno del país que envía tropas y colabora con la operación, y, según la *diversionary peace* de Sotomayor, favorece el alejamiento de las Fuerzas Armadas del centro de poder político, orientándolas hacia otras misiones y dándoles mayores oportunidades profesionales y económicas.

Una de las consecuencias de mayor importancia para este análisis en particular es mencionada por Palá y consiste en la posibilidad de que los Estados se «monitorean» mutuamente en las operaciones de paz, aprendiendo sobre la doctrina y comparando capacidades, ya que las acciones a nivel político y los discursos oficiales dejan demasiados vacíos que suscitan suspicacia y desconfianza. En cambio, observar al rival histórico bajo condiciones de combate, e interactuar con él en el mismo bando, genera condiciones de predictibilidad que son indispensables para el desarrollo de medidas de confianza mutua. Cabe resaltar que no será posible plantear las condiciones de predictibilidad suficientes para constituir parte de un conjunto de medidas de confianza mutua si es que la participación peruana en operaciones de paz no se institucionaliza mediante normas que regulen el despliegue de efectivos militares peruanos, como contingentes, como observadores militares o como parte de un Estado mayor. En este sentido, la importancia de plantear una normativa interna —aparte de aquellos Memorandos de Entendimiento que se firmen con la ONU— se refuerza dadas las condiciones del terreno en el que se desarrollan las operaciones de paz, pues se dan en su gran mayoría en espacios hostiles, violentos y desconocidos para los efectivos militares peruanos.

Un elemento adicional de análisis constituye la naturaleza de la operación en la que participan los efectivos de países históricamente rivales. Por ejemplo, ¿qué sucedería si la MINUSTAH tuviera la misma naturaleza que una misión del tipo de aquella llevada a cabo en Bosnia, descrita como «experiencia desastrosa»? El tipo de operación, *wider peacekeeping* en el caso de Bosnia hasta 1995 y *peace enforcement* en el caso de la MINUSTAH en la actualidad, podría ser un factor determinante en el tipo de relación que se establece entre efectivos militares.



Por otro lado, si parte de la motivación para participar en estas operaciones es promover una imagen positiva del país en el escenario internacional, las acciones que se ven sujetas a turbulencia política pueden establecer precedentes negativos ante otros actores internacionales, lo que tendría como consecuencia que los Estados involucrados se vuelvan reacios a seguir participando en iniciativas de esta índole. Posibilidad que, a su vez, se vería reforzada en caso de producirse experiencias negativas para aquellos militares y actores políticos nacionales involucrados.

Adicionalmente, hay ciertos elementos que deben incluirse en este análisis por su potencial impacto. Uno de estos elementos es la diferencia en equipamiento y condiciones laborales ofrecidas a los efectivos por sus respectivos gobiernos. Podrían, por ejemplo, plantearse situaciones en las que surjan tensiones como consecuencia de poseer equipos de diferente calidad y/o antigüedad, así como por las diferencias en las remuneraciones que perciben los efectivos militares. La ONU provee una asignación a los efectivos enviados a cada país, pero dado que no necesariamente se paga de inmediato, los efectivos terminan dependiendo de los recursos pagados por sus propios gobiernos. Un elemento adicional que debe incluirse son las diferencias en las doctrinas de cada fuerza armada, y el período de tiempo que necesariamente tomará conciliar estas diferencias, así como la influencia que pueden tener las diferencias en el acceso a equipamiento moderno.

## BIBLIOGRAFÍA

ABAD, Pedro

2008 «Experiencia en la MINUSTAH». Entrevista personal con el autor realizada por Mariana Olcese. 21 de febrero. Lima (Perú).

AGUILAR, Edwin

2007 «Experiencia en la MINUSTAH». Entrevista personal con el autor realizada por Mariana Olcese. 30 de noviembre. Lima (Perú).

BELLAMY, Alex; Paul WILLIAMS y Stuart GRIFFIN

2004 *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press.

BELLINA, José Antonio

2008 «La participación del Perú en misiones de paz». Entrevista personal con el autor realizada por Mariana Olcese. 10 de enero de 2008. Lima (Perú).

BENÍTEZ MANAUT, Raúl

2005 «Política exterior y seguridad hemisférica: diferencias y desencuentros». En Isidro Sepúlveda (ed.). *Democracia y seguridad en Iberoamérica. Los retos de la gobernabilidad. III Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, pp. 37-63.

CHAUVET, Lisa y Paul COLLIER

2005 «From Chaos, Order; Rebuilding Failed States». *The Economist*, vol. 374, n.º 8416, marzo, p. 59.

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO)

2007 *Reporte del sector seguridad de América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

GASPAR, Gabriel

2005 «Haití: consideraciones geopolíticas, balance y proyecciones». En Joseph S. Tulchin; Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (eds.). *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: Bononiae Libris, pp. 299-320.

GONZÁLEZ, Julián

2005 «El difícil trasplante de un concepto difuso. La seguridad compartida: del *segundo pilar* de la UE al MERCOSUR político». En Isidro Sepúlveda (ed.). *Democracia y seguridad en Iberoamérica. Los retos de la Gobernabilidad*. III Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

HIRST, Mónica

2007 «La intervención sudamericana en Haití». Buenos Aires. <<http://www.fride.org/publicacion/192/la-intervencion-sudamericana-en-haiti>>.

HURTADO, Carlos

2007 «Experiencia en UNMIL». Entrevista personal con el autor realizada por Mariana Olcese. 19 de diciembre. Lima (Perú).

JONES, Adam y Verónica ZEBADÚA

2002 *La gobernabilidad democrática global y las reformas de algunas instituciones internacionales*. Segunda Reunión Plenaria del Foro UBUNTU. Barcelona: Secretariado Ad Hoc del Foro UBUNTU.

KALDOR, Mary

2007 *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Standford: Standford University Press.

LAGORIO, Ricardo

1998 «Institutionalization, Cooperative Security, and Peacekeeping Operations. The Argentine Experience». En Jorge Domínguez (ed.). *International Security and Democracy: Latin America and The Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp.121-129.

LÓPEZ, Ernesto

2005 «En la espesura de Bois Caimán: una mirada sobre Haití». En Isidro Sepúlveda (ed.). *Democracia y seguridad en Iberoamérica. Los retos de la gobernabilidad*. III Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, pp. 155-173.

MENDELSON, Johanna

2007 «El compromiso de América Latina». En Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). *Atlas comparativo de la seguridad y la defensa en América Latina*. Buenos Aires: RESDAL y SER en el 2000, pp. 308-310.

MERCADO, Mauricio

2008 «Experiencia en UNMIS». Entrevista personal con el autor realizada por Mariana Olcese. 25 de febrero. Lima (Perú).

MINGST, Karen

2004 *Essentials of International Relations*. Nueva York: W. W. Norton.

MINISTERIO DE DEFENSA DEL PERÚ (MINDEF)

2005 *Libro blanco de la defensa nacional*. Lima: MINDEF.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

2004(a) Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (S/2004/908) del 18 de noviembre de 2004. Nueva York.

<<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/604/35/PDF/N0460435.pdf?OpenElement>>.

2004(b) Resolución del Consejo de Seguridad 1529 (2004) del 29 de febrero de 2004. Nueva York.

<<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/254/13/PDF/N0425413.pdf?OpenElement>>.

2004(c) Resolución del Consejo de Seguridad 1542 (2004) del 30 de abril de 2004. Nueva York. 5 p.

<<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/333/01/PDF/N0433301.pdf?OpenElement>>.

2004(d) Resolución del Consejo de Seguridad 1576 (2004) del 29 de noviembre de 2004. Nueva York.

<<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/626/15/PDF/N0462615.pdf?OpenElement>>.

2005(a) Resolución del Consejo de Seguridad 1601 (2005) del 31 de mayo de 2005. Nueva York.

<<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/367/85/PDF/N0536785.pdf?OpenElement>>.

2005(b) Resolución del Consejo de Seguridad 1608 (2005) del 22 de junio de 2005. Nueva York.

<<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/395/60/PDF/N0539560.pdf?OpenElement>>.

2006(a) Resolución del Consejo de Seguridad 1658 (2006) del 14 de febrero de 2006. Nueva York.

<<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/242/91/PDF/N0624291.pdf?OpenElement>>.

2006(b) Resolución del Consejo de Seguridad 1702 (2006) del 15 de agosto de 2006. Nueva York.

<<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/468/80/PDF/N0646880.pdf?OpenElement>>.

- 2007(a) Resolución del Consejo de Seguridad 1743 (2007) del 15 de febrero de 2007. Nueva York.  
 <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/240/95/PDF/N0724095.pdf?OpenElement>>.
- 2007(b) Resolución del Consejo de Seguridad 1780 (2007) del 15 de octubre de 2007. Nueva York.  
 <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/540/75/PDF/N0754075.pdf?OpenElement>>.
- 2008 Resolución del Consejo de Seguridad 1840 (2008) del 14 de octubre de 2008. Nueva York.  
 <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/548/96/PDF/N0854896.pdf?OpenElement>>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) Y REPÚBLICA DEL PERÚ

- 2004 «Memorandum of Understanding between the United Nations and the Republic of Peru». Versión preliminar que dio lugar a un acuerdo firmado posteriormente. Texto inédito. 1 de septiembre.

PALÁ, Antonio

- 1998 «Peacekeeping and its Effects on Civil-Military Relations». En Jorge Domínguez (ed.). *International Security and Democracy: Latin America and The Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 130-150.

REGALADO, Germán

- 2005 «Los organismos de seguridad en las Américas y su contribución a la cooperación regional». En Isidro Sepúlveda (ed.). *Democracia y seguridad en Iberoamérica. Los retos de la gobernabilidad*. III Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, pp. 503-525.

RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMÉRICA LATINA (RESDAL)

- 2007 *Atlas comparativo de la seguridad y la defensa en América Latina*. Buenos Aires: RESDAL y SER en el 2000.

RUÍZ CABAÑAS, Miguel y José Manuel CASTAÑEDA

- 2005 «El nuevo consenso en materia de seguridad hemisférica». En Joseph S. Tulchin; Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (eds.). *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: Bononiae Libris, pp. 143-155.

RUSSI, Daniel

- 2008 «Experiencia en UNMIS». Entrevista personal con el autor realizada por Mariana Olcese. 25 de febrero. Lima (Perú).

SÁNCHEZ DÍAZ, David

- 2007 «Experiencia en UNOCI». Entrevista personal con el autor realizada por Mariana Olcese. 29 de octubre. Lima (Perú).

SEPÚLVEDA, Isidro

- 2005 «La geopolítica latinoamericana en la resolución de un problema interno». En Isidro Sepúlveda (ed.). *Democracia y Seguridad en Iberoamérica. Los retos de la gobernabilidad*. III

Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, pp. 107-140.

SOTOMAYOR, Arturo

- 2001 «Diversiónary Peace: The Effects of Peacekeeping Missions on Civil-Military Relations in Latin America». Tesis doctoral. México D. F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- 2002 «Diversiónary Peace in the Southern Cone: From Praetorianism to Peacekeeping?» Conferencia pronunciada en la Annual Meeting of the American Political Science Association. México D. F. (México). Texto inédito.
- s. a.(a) «The Peace Soldier from the South: The Lessons from the Southern Cone of South America». Texto inédito.
- s. a.(b) «Uruguay's Peace Soldiers: From Praetorianism to Unchecked Peacekeeping». Texto inédito.
- s. a.(c) «Security Institutions and their Unintended Effects on Civil-Military Relations: Eastern Europe and Latin America in Comparative Perspective». Texto inédito.

TRIPODI, Paolo y Andrés VILLAR

- 2005 «Haití: la encrucijada de una intervención latinoamericana». *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 19 (1), enero-junio 2005, pp. 17-31.

TULCHIN, Joseph S.

- 2005 «Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio». En Joseph S. Tulchin; Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (eds.). *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: Bononiae Libris, pp. 97-117.

VERA, Hugo

- 2007 «Experiencia en UNMIS». Entrevista personal con el autor realizada por Mariana Olcese. 12 de diciembre. Lima (Perú).

VÍA, José

- 2007 «Experiencia en UNMIS». Entrevista personal con el autor realizada por Mariana Olcese. 18 de octubre. Lima (Perú).

ZUZUNAGA, Hugo

- 2007 «Experiencia en la MINUSTAH». Entrevista personal con el autor realizada por Mariana Olcese. 5 de noviembre. Lima (Perú).

### **Páginas web consultadas**

Página web del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas sobre Operaciones de Paz  
<<http://www.cffaa.mil.pe/cecopaz/operaciones.htm>>

Página web del Índice de Estados Fallidos de Foreign Policy  
<[http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=3865](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3865)>

Página web del Ministerio de Defensa del Perú  
<<http://www.mindef.gob.pe>>

Página web de la OEA. Declaración sobre Seguridad en las Américas en Ciudad de México en el año 2003

<<http://scm.oas.org/Reference/spanish/DECLARACIONES/DECL%20SEGURIDAD%20EN%20LAS%20AMERICAS%20-%20MEXICO%202003%20CE00339.doc>>

Página web de la Oficina de Derecho Internacional de la OEA. Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca

<<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>>

Página web de la ONU de introducción a las Operaciones de Paz

<<http://un.org/Depts/dpko/dpko/intro>>

Página web de la ONU sobre Mantenimiento de la Paz

<<http://un.org/Depts/dpko/dpko/>>

Página web de la ONU sobre la MINUSTAH

< [http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah /](http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/)>



## AUTORES

### **ALDO PANFICHI - COORDINADOR**

Profesor principal y jefe del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), y ha sido coordinador de la Maestría en Ciencia Política de la Escuela de Graduados de la misma universidad. Es doctor en Sociología por The New School for Social Research, Nueva York (Estados Unidos) y máster en Sociología por la PUCP. Ha sido investigador visitante en el David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard (2001-2003) y profesor visitante en el Latin American Institute en la Universidad de Texas. Entre las publicaciones en las que ha participado o coordinado recientemente se encuentran: *Sociedad civil esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur* (2003); *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, con Evelina Dagnino y Alberto Olvera (2006); *Participación ciudadana* (2007); *Aula Magna: migraciones internacionales* (2007); *Ese gol existe. Una mirada al Perú a través del fútbol* (2008); *Innovación democrática en el Sur*, con Ciska Raventós (compiladora) (2009); entre otras.

### **MARIANA ALVARADO**

Licenciada en Humanidades por la Universidad Carlos III de Madrid (España). Ha cursado la Maestría en Ciencia Política, con mención en política comparada, en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Actualmente prepara su tesis de maestría sobre el etnocacerismo en el Perú, y se desempeña como investigadora en el Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP.



**ROLANDO AMES COBIÁN**

Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Lovaina, Bélgica, egresado de la Facultad de Derecho de la U.N.M. de San Marcos, Lima y de la Maestría en Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Trabaja sobre perspectivas democráticas en Perú y países andinos y violencia y derechos humanos. Es Coordinador de la Especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales.

**MILAGROS CAMPOS**

Estudiante del Doctorado en Ciencia Política en la Escuela de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Máster en Ciencia Política y Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesora de la Pontificia Universidad Católica del Perú, de la Universidad de Lima y de la Universidad de Pacífico. Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Ha sido miembro de la Comisión Técnica del Congreso de la República en el Perú.

**PIERO CORVETTO**

Politólogo y Comunicador social. Doctorando en la Escuela de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magíster en Ciencia Política con mención en Política Comparada en la misma Universidad y Bachiller en Ciencias de la Comunicación en la Universidad de Lima. Actualmente se desempeña como profesor en el Departamento de Ciencia Sociales y Políticas de la Universidad del Pacífico y en la Escuela de Ciencia Política y Gobierno de la PUCP.

**FARID KAHHAT**

Licenciado en Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Texas en Austin. Profesor e investigador de la Licenciatura y la Maestría en Ciencia Política y Gobierno de la PUCP, y director de la mención en Relaciones Internacionales. Es columnista de los diarios El Comercio (Lima) y Reforma (Ciudad de México).

**JARIS MUJICA**

Doctorando en Ciencia Política, Master en Ciencia Política y licenciado en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ganador de más de una veintena de premios y becas de investigación: Premio SUR, Premio del Congreso de la República, Premio Ciencias Sociales, Premio DAI, Beca Concytec, Beca IDRC-Canadá, Beca del Instituto Francés de Estudios Andinos, Beca del Colegio Mexiquense, Patrocinio Internacional de AWID, entre otros. Es autor de El mercado negro (2008), Economía política del cuerpo (2007), editor de Después de Michel Foucault (2006). Ha sido profesor invitado en la UNMSM y en la Universidad Jesuita Antonio Ruiz de Montoya. Actualmente es profesor de la Maestría en Ciencia Política de la PUCP y profesor de en la Universidad Cayetano Heredia. Es Jefe de la Oficina de Asuntos Internos del Instituto Nacional Penitenciario

(INPE); se ha especializado en temas ligados a la antropología política y del Estado, crimen, violencia y corrupción.

**MARIANA OLCESE**

Licenciada en Ciencia Política y Gobierno, con mención en Relaciones Internacionales, y profesora de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

**ENRIQUE PATRIAU**

Magíster en Ciencia Política con mención en Política Comparada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Bachiller en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Lima. Periodista.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

**TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA**

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156-164 – BREÑA

CORREO E.: TAREAGRAFICA@TAREAGRAFICA.COM

TELÉFONO: 332-3229 FAX: 424-1582

SEPTIEMBRE DE 2009

LIMA – PERÚ

**LA CIENCIA POLÍTICA EN EL PERÚ DE HOY** presenta un conjunto de seis trabajos escritos por profesores y jóvenes estudiosos de este nuevo campo académico y profesional en el Perú y, específicamente, en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se presenta, por ello, como el instrumento ideal para responder a la pregunta que se nos formula hoy con tanta insistencia: ¿qué estudia la ciencia política? O particularmente, ¿para qué nos puede servir en el Perú, donde la política es de tan baja calidad y se encuentra tan desprestigiada?.

Objetivar por qué nuestra política funciona tal como lo hace requiere de un conocimiento especializado que ya cuenta con instrumentos desarrollados, como se muestra a través de estas páginas. En el Perú, su aplicación para analizar instituciones fundamentales como el parlamento, el poder judicial, las fuerzas armadas, los partidos o las elecciones nos ofrece una prueba de cómo la política se torna más comprensible y sus problemas se abren ante soluciones más específicas, una vez que superamos formas de conocimiento espontáneas, que carecen de método, objetividad y rigurosidad.

ISBN: 978-9972-9031-7-5



9789972903175