

LA DEMOCRACIA Y SUS INSTITUCIONES EN DEBATE

V Seminario de Reforma
del Estado

HENRY PEASE GARCÍA / GIOFIANNI PEIRANO TORRIANI
(EDITORES)

HOMENAJE AL PROFESOR DIETER NOHLEN



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

LA DEMOCRACIA Y SUS INSTITUCIONES EN DEBATE

V Seminario de Reforma del Estado
LA DEMOCRACIA Y SUS INSTITUCIONES
EN DEBATE

HENRY PEASE GARCÍA / GIOFIANNI PEIRANO TORRIANI
(EDITORES)

HOMENAJE AL PROFESOR DIETER NOHLEN



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

La democracia y sus instituciones en debate

Henry Pease García y Giofianni Peirano Torriani (editores)

© Henry Pease García y Giofianni Peirano Torriani, 2011

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: noviembre de 2011

Tiraje: 500 ejemplares

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

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-13840

ISBN: 978-9972-42-977-4

Registro del Proyecto Editorial: 31501361101836

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Ponencias:

Dieter Nohlen

Jorge Acevedo

Flavio Ausejo

Josefa Rojas

David Sulmont

Milagros Campos

Piero Corvetto

Wilson Jaime

Jarís Mujica

Otoniel Velasco

Ramiro Patiño

Debates:

Henry Pease

Rolando Ames

Fernando Tuesta

Sinesio López

Dieter Nohlen

Rafael Roncagliolo

Catalina Romero

Alberto Adrianzén

Martín Tanaka

Steven Levitsky

Índice

Presentación	
<i>Henry Pease García</i>	11
Palabras preliminares	
<i>Rolando Ames, Efraín Gonzales de Olarte</i>	15
Capítulo 1. El contexto en el análisis politológico	19
Conferencia magistral: El contexto en el análisis politológico	
<i>Dieter Nohlen</i>	21
Panel: Rolando Ames, Fernando Tuesta, Dieter Nohlen, Sinesio López	47
Capítulo 2. Aportes del doctorado al debate de la reforma política	61
Aportes del doctorado al debate de la reforma política	
<i>Henry Pease</i>	63
El sistema electoral en el Perú: diagnóstico, análisis y propuestas de reforma	
<i>Jorge Acevedo, Flavio Ausejo, Josefa Rojas y David Sulmont</i>	69
Sistema de partidos. Diagnóstico, análisis y propuestas de reforma en el sistema de partidos	
<i>Milagros Campos, Piero Corvetto, Wilson Jaime, Jarís Mújica y Otoniel Velasco</i>	97
Sobre el sistema de gobierno: reflexiones en torno al presidencialismo en el Perú	
<i>Milagros Campos</i>	113
Propuestas de reforma y su relación con los entes autónomos del Gobierno Nacional	
<i>Ramiro Patiño</i>	131
Panel: Rafael Roncagliolo, Dieter Nohlen, Henry Pease	135

Capítulo 3. La calidad de la democracia en el Perú y en América Latina	151
La calidad de la democracia en el Perú y en América Latina <i>Martín Tanaka, Catalina Romero, Alberto Adianzén y Steven Levitsky</i>	153
Capítulo 4. La democracia en debate: el Estado y la democracia en América Latina	183
La democracia en debate: el Estado y la democracia en América Latina <i>Henry Pease, Sinesio López, Rolando Ames y Dieter Nohlen</i>	185
Relatoría. Doctorado Honoris Causa al Profesor Dieter Nohlen	209

Presentación

Este es el quinto año consecutivo en que se realiza en la Pontificia Universidad Católica del Perú el seminario de Reforma del Estado. En esta ocasión, la primera parte, con presencia del profesor Dieter Nohlen, corresponde al seminario «La democracia y sus instituciones en debate», una reflexión sobre cómo funciona nuestra democracia. La segunda parte del evento tratará sobre un tema que nos persigue y que es parte central para una reforma del Estado: la lucha anticorrupción como política de Estado.

La invitación a Dieter Nohlen es una afirmación de nuestra voluntad de profundizar en el estudio y la reflexión sobre la democracia política. Cuando hablamos de democracia sabemos que todos aspiramos a acabar con toda forma de exclusión y a lograr objetivos de desarrollo; pero la democracia política hace referencia a la manera de generar los gobiernos, a la manera de gobernar y al orden de libertades y derechos humanos que está detrás de todo eso. Es decir, a un conjunto de reglas institucionales cuya construcción no es algo que se puede copiar. En eso consisten los aportes más importantes de Nohlen: las reglas y las instituciones se usan y se estudian en su contexto y se van recreando en función de nuestra capacidad de aprehenderlas y reproducirlas de distinta manera según las exigencias de nuestra realidad. Es por eso que cuando se copia, las instituciones no funcionan.

En el Congreso Constituyente en el que participé, se copió una institución —la estación de preguntas— del Parlamento Británico, pero al copiarla se olvidaron de que en el Parlamento Británico todos los ministros son diputados y, por tanto, cuando van a esa institución ya tienen bastante relación. Cuando esto se hizo acá, la primera vez que vino un ministro exigió tales garantías que pidió las preguntas una semana antes. Obviamente, cuando comenzó la estación de preguntas la prensa ya las conocía y el aburrimiento fue mayor cuando el ministro contestó leyendo un discurso de una hora para cada pregunta. Eso, por supuesto, nunca funcionó.

Como esa, hay una serie de cosas que no funcionan y ciertamente necesitamos ver por qué crece el descontento ciudadano. El descontento es con la política y los políticos, aunque algunos cometen el error de trasladar esa discusión a la democracia y sus instituciones. Cuando analizamos los hechos, encontramos que no solamente no funcionan las previsiones institucionales sino que tampoco lo hace la responsabilidad de los actores. Por ejemplo, en Lima, luego de las elecciones municipales pasaron varias semanas para la proclamación de la alcaldesa y, peor aún, se reprodujo el pleito entre la ONPE y el Jurado Nacional de Elecciones por el hecho de haber cambiado las reglas del juego un mes antes. Hay fallas en las instituciones, pero hay algo que es clave en todas las áreas del Estado peruano: una lógica de pleito y «feudalización» que impide el funcionamiento del conjunto del sistema.

Con respecto al Parlamento, la gente identifica al congresista «come-pollos», la congresista «roba luz» o el congresista «mata perro», para solo mencionar a tres, que evidentemente no son representativos de todo el Parlamento. Pero más grave es que en el Parlamento le hayan puesto candado —por un pacto político corrupto con los fujimoristas— a muchos de los mecanismos que la Constitución establece para que se controle y fiscalice al Ejecutivo. Se han puesto de moda los «vientres de alquiler», es decir, bancadas que se rompen y se rearmen a fin de favorecer al partido de gobierno. En otros parlamentos es raro que un parlamentario pueda salir de su bancada para formar bancadas de tráfugas, pues generalmente el que sale vaca —como en el caso inglés—, o simplemente pasa a un «cajón de sastre» —que se le llama Grupo Mixto—. En el Perú, un parlamentario puede salir de su bancada, formar otra y negociar con eso. En las mesas directivas del Parlamento en el gobierno pasado, en cada año hubo un vicepresidente del fujimorismo y en tres de los cinco años hubo, además, un congresista al que se le premió con una vicepresidencia por salirse de su bancada y formar una tienda aparte más dócil con el gobierno.

Cuando esas cosas suceden, el escándalo aparece. En 2010 un político formó un partido y lo convirtió en una franquicia, con la cual buscaba alcaldes que querían reelegirse o locutores de televisión con ganas de ser políticos. Anecdóticamente, se vio en problemas cuando invitó a un importante locutor de televisión y también a un presidente regional y uno cuestionó al otro en público. Allí no se cumplían las reglas de la ley de partidos y este señor, al actuar de esa manera, decía «es mi partido, yo hago lo que quiero», aunque los militantes de ese «partido» simplemente no existen. El Jurado Nacional de Elecciones tachó al candidato porque, siendo Presidente Regional del Callao

—razón por la que era obligatorio que residiera allí— se acreditó como vecino de Lima para postular a su alcaldía. En esto el Jurado hizo bien, pero mantuvo a ese partido ficticio como partido legal. Es decir, es posible que los requisitos que manda la ley manda para que un partido exista no se cumplan pero que el partido siga existiendo. Cuando las instituciones se tratan así, obviamente terminamos en escándalo. Parafraseando una famosa frase de un partido político, «Solo el escándalo salvará al Perú», pues desgraciadamente el escándalo mediático es lo único que ha funcionado como control en el Perú.

Durante el gobierno pasado se involucró a varios ministros —y en mi opinión al propio Presidente— en tráfico de influencias con un emisario de la social democracia internacional que en realidad estaba interesado en inversiones en servicios públicos. Eso no salio a la luz gracias a una comisión fiscalizadora del Congreso, sino por un «chuponeo» —ilegal, por supuesto—. Luego se supo que COFOPRI traficaba tierras, pero tampoco fue porque el Contralor fiscalizara —el Contralor es nombrado por el Presidente y sabemos que nadie se fiscaliza a sí mismo—: una ONG fue la que hizo la denuncia. En el caso de la Municipalidad de Lima fue un diario el que denunció el caso Comunicore; otro caso fue cuando nuestro Premio Nobel impidió que prosperara una ley corrupta que daba impunidad de los violadores de derechos humanos —y en un proceso en el cual promovieron y redactaron la ley los abogados de los acusados de asesinato vinculados con el ministerio de Defensa—. Los que escribimos criticando, lo que dijeron los parlamentarios y también la clase política, no sirvió para nada, pero la renuncia pública de Vargas Llosa y el escándalo consiguiente, se tiraron abajo la ley. Así, escándalo tras escándalo, se va dando el proceso político. Por eso —reafirmo— solo el escándalo salvará al Perú, pero eso es así porque no están funcionando los mecanismos de balance de poderes.

Debemos entender que la democracia no es solamente un método para elegir gobernantes, sino una manera de gobernar. Es necesario evaluar las cuestiones institucionales dentro de la realidad política peruana —que siempre ha tenido grandes dosis de apasionamiento—, donde siempre los poderes fácticos han pesado mucho más que las reglas de juego y han avasallado las instituciones. Quizás por eso los peruanos no elegimos Presidente a Mario Vargas Llosa en 1990. Yo fui actor en ese momento, pues era candidato a la presidencia —aunque sin posibilidad de triunfo debido a la ruptura de la izquierda—. Vargas Llosa era un candidato que corría solo —porque el APRA estaba destrozada por su propio gobierno—, pero aunque no tenía

competencia real en la campaña le salió un competidor alentado por un presidente sin escrúpulos que, contra las reglas de este sistema democrático y de nuestra Constitución, intervino en la campaña y creó el «cuco» (no olvidemos que el miedo es el arma que más se usa en las campañas electorales del Perú). El miedo se volvió a usar en las elecciones de 2006 contra un candidato y el «cuco» se usó contra la alcaldesa Susana Villarán hasta el extremo. Un periodista —que no tiene ni visos de izquierdista— mostró en televisión casi todos los titulares de los tabloides del día anterior a las elecciones —cuando está prohibida la propaganda política—, donde la llamaban de terrorista para abajo. Esa es la manera de hacer política que todavía prima.

No se trata solamente de evaluar las instituciones; también debemos ver nuestra manera de hacer política y nuestra cultura política y cuántos rasgos de autoritarismo hay en ello. Cuando hay debates en el Parlamento hay gente que dice: «Deliberar es perder el tiempo, gobernar es mandar». Eso está muy presente en nuestra mentalidad y viene de tantos gobiernos autoritarios que hemos tenido en nuestra historia política. Por eso es importante discutir sobre el funcionamiento de la democracia sin confundir deseos con posibilidades y realidades.

En la década de 1970, cuando yo era estudiante, siempre que se hablaba de democracia algunos decían «Sí, pero es democracia formal», expresando su rechazo a las reglas del juego. Sin embargo, no se puede reprobar todo el producto. Hemos pasado suficientes experiencias como para saber que hay que defender la democracia política peruana, pero también hay que construirla, y solamente logrará ser eficiente cuando se base en esa experiencia acumulada y reflexiva.

No es entonces casual que este seminario tenga como figura principal a Dieter Nohlen, principalmente porque sus aportes en la Ciencia Política han ayudado a desmitificar el estudio de las instituciones. Su obra ha permitido ubicar el análisis en el peso del contexto y con este peso se asientan los estudios de manera cierta. Por ello, quiero agradecer al rectorado su apoyo para hacer posibles estas actividades y decirles que en la Escuela de Gobierno, que ha puesto el seminario en manos de sus estudiantes del doctorado, queremos que este evento permita una reflexión que nos incluya a todos y contribuya a construir democracia política en el Perú como una manera de tratarnos y querernos todos de igual a igual.

Henry Pease García
Director de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

Palabras preliminares

Rolando Ames

Coordinador de Ciencia Política en el Departamento de Ciencias Sociales

La decisión de la Escuela de Gobierno y la tenacidad de su director, Henry Pease, nos han permitido mantener desde hace cinco años estos seminarios, que conectan en diálogo directo y de manera abierta a expertos del mayor nivel con un público amplio.

La universidad y la academia pueden y deben jugar roles de intervención de aún mayor repercusión, y la continuidad de los seminarios es una prueba importante de que la PUCP está animada de este espíritu. Estos seminarios constituyen una política de combinar la condición obligadamente plural, objetiva y científica de la universidad con el compromiso con nuestro país y por que la vida pública en el Perú tenga mayor calidad y ayude a construir una democracia colectiva que no dependa solo de actores políticos ni de caudillos sino de todos nosotros.

Estamos en un contexto de mucha ebullición, donde hay enormes posibilidades de que la política regrese a la institucionalidad y ayude así a resolver los enormes rasgos de intolerancia y violencia política en nuestra sociedad. Creo también que todo esto es además un acicate para que los participantes de este seminario hagamos lo posible por poner lo mejor de nosotros mismos a fin de que el Perú —que tiene tantos motivos de orgullo en este momento y está evidentemente satisfecho por años de crecimiento económico y progreso sostenido— termine por comprender que es necesario el respeto mutuo, a pesar de nuestras discrepancias, y que tenemos que aceptar que un régimen democrático implica elecciones en igualdad de capacidades y respeto por la diversidad de opinión política.

Es posible asociar los elementos políticos, de autoconciencia y de sentido cívico con el crecimiento económico. Estamos experimentando un tercer periodo gubernamental en democracia, lo que genera el desarrollo de este principio moderno: actualmente contamos con las condiciones para ampliar y desarrollar los valores culturales democráticos en nuestra sociedad y este seminario pretende contribuir a ello.

Efraín Gonzales de Olarte
Vicerrector Académico de la Pontificia Universidad Católica del Perú

El doctorado *Honoris Causa* otorgado al profesor doctor Dieter Nohlen, de la Universidad de Heidelberg, es una muestra de la conciencia que tiene la universidad del apoyo a la democracia a través de nuestro quehacer, que en esta ocasión se presenta bajo el nombre de Ciencia Política. Si bien esta es una carrera nueva en nuestra universidad, cuenta con un impulso enorme gracias al esfuerzo de Henry Pease —director de la Escuela de Gobierno—, Rolando Ames y los demás profesores, que en poco tiempo nos han permitido lograr tener los tres niveles de carrera universitaria: licencia, maestría y doctorado. Precisamente este seminario es organizado en torno a la actividad de investigación que hacen los doctorandos en Ciencia Política.

La universidad tiene como misión promover la democracia, el desarrollo humano y la tolerancia a través de la formación de profesionales, investigaciones y también a través de la responsabilidad social frente a la comunidad que nos alberga: en sumo, frente a nuestro país. Por ello los seminarios como el presente son fundamentales en la proyección de la universidad hacia la sociedad para que esta cumpla con el papel que le corresponde, que es transmitir conocimiento, resultados de investigaciones y sobre todo un mensaje de desarrollo, un mensaje ético y moral, tema que se ha desvalorado en la política actual. El Perú es un país que crece desde hace más de cien meses, un país que por primera vez en cien años va a tener una elección consecutiva por tercera vez. Sin embargo, en este seminario veremos lo frágil que es aún nuestra democracia, que está todavía, como se ha señalado, en construcción.

El mensaje de la Universidad es construir democracia. Es importante entender que la democracia se construye sin pausa, y con la convicción de que tenemos que llegar a una convivencia mucho más civilizada de la que tenemos. En este segundo semestre, dada la coyuntura política, hemos considerado hacer una serie de actividades relacionadas con la coyuntura electoral. Hace poco se presentó en este escenario un debate entre los candidatos a la Municipalidad de Lima sobre el tema educativo y la descentralización educativa; hoy tenemos este seminario sobre la democracia y sus instituciones democráticas en debate y análisis.

La democracia ha de funcionar cuando tengamos reglas e instituciones que trabajen sobre la base de la confianza, el consenso y la legitimidad que le

irroga su propia nación. Si bien es importante el aporte al debate que genera nuestra universidad a través de este seminario, se ha propuesto un segundo capítulo que trabaje y desarrolle otra problemática de relevancia estatal y no de gobierno. Por ello, a este seminario de debate de instituciones democráticas le sigue un seminario de investigación de corrupción y de políticas anticorrupción como parte de una política de reforma del Estado. Estos temas estructurales de nuestra historia y sociedad se asocian naturalmente al tema principal de la ética y los valores morales que rigen nuestro país. Además, se debe considerar que recuperar la democracia es recuperar instituciones que afirman los valores públicos y sociales, principalmente porque la democracia se basa sobre otros metavalores, como la confianza y la verdad, que construyen y perfilan la visión de Estado que todos queremos y que se ha perdido hace varios años.

De otro lado, en breve vamos a tener a un profesor de la Universidad de Harvard, el doctor Dani Rodrik, uno de los principales economistas políticos del mundo, a quien también vamos a entregar el doctorado *Honoris Causa* y que disertará sobre crecimiento y gobernabilidad. Finalmente, a fin de 2010, la universidad organiza, como todos los años, la actividad denominada «Aula Magna», que desarrolla en tres noches de debate y reflexión temas importantes para nuestra sociedad. El Aula Magna del 2010 estará dedicada al tema de Crecimiento y desigualdad: conflicto social y gobernabilidad. En esta Aula Magna se invitará a todos los políticos, dirigentes y jefes de planes de gobierno a debatir con la academia los puntos que ponga la academia sobre estos temas. Esto es relevante para nuestra sociedad, porque consideramos que el Perú es un país que crece pero que no resuelve la matriz de generación de desigualdad. Y sobre la desigualdad se basa en buena parte la generación de conflictos, y un país con conflictos sociales, así crezca, es un país difícil de gobernar y depreda sus instituciones públicas, políticas y de Estado.

Tras este recorrido de temas y líneas de investigación, queda reflexionar sobre el hecho de que nuestra universidad cumple su misión a través de estas actividades, transmitiendo lo que sabemos como casa de estudios e investigaciones. Nuestro fin es ayudar a la construcción democrática en nuestro país, a la construcción de un país civilizado con desarrollo humano y sin desigualdades. En nombre del rector y del rectorado de la Universidad Católica doy por inaugurado este seminario y auguro que todos nuestros nobles objetivos tengan éxito para beneficio de todos.

CAPÍTULO 1
EL CONTEXTO EN EL ANÁLISIS POLITOLÓGICO

Conferencia magistral: El contexto en el análisis politológico

Dieter Nohlen

INTRODUCCIÓN

El contexto como intervalo temporal a ser materia de estudio abarca condiciones generales de la investigación en ciencias sociales que influyen o pueden influir tanto en el diseño como en el proceso y el resultado de una investigación. Por ello, generando o aplicando teorías, el contexto puede marcar la diferencia respecto al efecto que la variable independiente en el marco de una relación causal tiene sobre la dependiente, y por ende el efecto que exhibe en un caso puede variar en otro. Sin embargo, aplicando el conocimiento generalizado sobre los efectos que ejercen determinadas variables en casos disímiles, el contexto puede explicar, tal vez, por qué se afirma una teoría en algunos casos y en otros no.

Nos referiremos en primer lugar al modo en el que la Ciencia Política aborda —en sus investigaciones focalizadas— la presencia e influencia del contexto como factor interviniente. Esto nos lleva a precisar las diferentes posturas epistemológicas en ejercicio y debate en nuestra disciplina para ver en qué medida contemplan el contexto y sus posibles efectos en el diseño y en la valoración de los resultados de una investigación.

Esta perspectiva analítica «interfriente» somete a prueba el grado de sensibilidad de los tipos de análisis para el contexto y sus efectos. Dada la orientación pragmática de buena parte de la Ciencia Política que se manifiesta en su deseable y deseado aporte al debate sobre reformas políticas, es en la consultoría política concreta en la que la Ciencia Política tropieza con el mundo real, en el que parece imprescindible tomar en cuenta el contexto por razones de probabilidad, idoneidad y efectividad de las propuestas sociales y tecnológicas (véase Hirschman, 1958). En el ámbito puramente analítico, puede ser oportuno desprenderse del contexto y formular los enunciados incluso explícitamente,

haciendo abstracción de él; por ejemplo, por medio de la fórmula *rebus sic stantibus*. Por todo lo anterior, en el campo analítico operativo hay que tomar siempre en cuenta el contexto.

1. CONCEPTO Y ALCANCE (*ESTATUS*) CIENTÍFICO DEL CONTEXTO

El contexto es un concepto extremadamente amplio y difuso. Puede referirse a un sinnúmero de factores, a cualquier cosa que se encuentre en el entorno de algo que se sitúe en el centro de atención. Por ejemplo, si se enfoca el sistema de gobierno y su funcionamiento, el contexto puede aludir a factores de dimensiones históricas, culturales, económicas, sociales y políticas. Abordar el contexto en su función analítica exige entonces marcar distinciones.

Por ello, la *primera distinción* consiste en diferenciar entre los fenómenos que rodean el objeto de estudio en el sentido de reducir su concepto a lo que realmente marca diferencias. De esta manera, lo que entra en él es lo que importa en relación al objeto de estudio. Definirlo en este condicionamiento presupone un cierto conocimiento del objeto y de los casos concretos de investigación. Incluye al mismo tiempo tomar en cuenta la realidad, pues el contexto se refiere a fenómenos reales en las dimensiones señaladas, las que tienden a perder atención en la formulación de teorías a medida que estas suben la escalera de abstracción. Dibujar el contexto, por su parte, implica apuntar estos factores reales y describirlos.

La *segunda distinción* consiste en diferenciar entre el contexto del investigador y el contexto de la investigación. En el contexto referido a la persona del investigador, son las circunstancias personales concretas las que entran en consideración, sean estas resultantes de su formación, de su entorno social, de su sexo, de su personalidad, o de tipo económico, que pueden determinar de entrada la elección del enfoque y de los métodos de investigación. Mayor relieve exhiben los intereses cognitivos (Habermas, 1982) del investigador. El contexto referido al objeto de la investigación apunta al conjunto o complejo de fenómenos o condiciones que se enlazan y conforman el entorno de los objetos de análisis. La postura que enfatiza el contexto en el proceso de conocimiento proviene del axioma de que los objetos de análisis político nunca aparecen aislados, sino siempre están incrustados en un entorno histórico, y por lo tanto en una compleja relación recíproca con una gran variedad de factores de variada y cambiante índole. De allí se desprende la consiguiente convicción de la necesaria consideración del objeto de análisis en su contexto,

en su interrelación con los fenómenos entretreídos (asociados), en medio de su constelación histórica concreta, que permite una interpretación más acertada y más comprensible de la realidad. El propósito contextual es idéntico con una postura no-reduccionista de análisis político.

La *tercera distinción* se refiere al papel del contexto en el diseño de investigación. En el así llamado análisis contextual se subordina los demás factores causales a los del entorno, por ejemplo en la sociología electoral. En el análisis sensible al contexto, el contexto se integra en el análisis no como variable independiente sino como variable interfiriente. Se llama la atención sobre la probabilidad de que el contexto puede hacer variar el efecto que tiene la variable independiente —por ejemplo un tipo de sistema electoral— sobre la dependiente —el sistema de partidos—, sin intentar cambiar el diseño de la investigación. Más aún, la integración del contexto en el análisis ayuda a precisar el tipo de causalidad existente entre las variables observadas, por ejemplo entre el presidencialismo y la democracia.

2. POSTURAS EPISTEMOLÓGICAS Y CONTEXTO

En las siguientes consideraciones vamos a revisar algunas posturas epistemológicas, para ver en qué medida excluyen o incluyen, minimizan o respetan el contexto. La premisa clave es que el contexto por sí mismo y en el marco del alcance científico antes señalado, no constituye ninguna otra epistemología al lado de las ya existentes, sino que está presente o no como factor ponderado en las explicaciones y comprensiones que ofrecen las teorías de conocimiento, los métodos científicos y los enfoques a disposición de la Ciencia Política. El investigador social, en principio, se encuentra en esta favorable situación de poder escoger entre diferentes posturas según su propio criterio relacionado con la relevancia del contexto. Para facilitar el ejercicio, vamos a proceder de manera dicotómica.

2.1. La primera dicotomía se refiere a *comprender* versus *explicar*. Esta oposición se originó en las ciencias del espíritu para definir su especificidad metodológica —a diferencia de las ciencias naturales— y ha llevado siempre de nuevo a controversias sustanciales sobre el problema de si para las ciencias en general puede existir un entendimiento metodológico uniforme (monista). La respuesta negativa a esta pregunta encierra la dicotomía entre las ciencias del espíritu que «comprenden» y las ciencias naturales que «explican». En el centro de la comprensión como método se encuentran los individuos que

actúan y las intenciones de sus acciones que se expresan en los objetos de los que se ocupan las ciencias del espíritu y las ciencias sociales. A estos se les otorga un significado subjetivo; se observan y se describen y después se intenta comprenderlos en su sentido y su contexto respectivo. El contexto es el que les otorga significación. En cambio, las ciencias naturales buscan clasificar los acontecimientos del mundo real en una relación que se expresa a través de leyes generales y, de esta manera, puede explicarlos causalmente.

Sin embargo, la oposición de comprensión y explicación concibe solo parcialmente la relación entre las ciencias del espíritu y las ciencias sociales. Las ciencias del espíritu, y especialmente las ciencias sociales, utilizan explicaciones causales, racionales, finales, estructuralistas, etcétera. Ya Max Weber había puesto la mira a una combinación de las posturas contrarias a su método de «explicación comprensiva». Según él, tanto las ciencias naturales como las del espíritu tienen que ver con explicaciones causales, las unas mediante leyes generales, las otras por medio de la comprensión, referida a acontecimientos individuales, con el fin de conocer el sentido pretendido de la acción social. No obstante la existencia de muchos argumentos para que comprensión y explicación ya no se sigan enfrentando de modo paradigmático, la postura de comprender a partir de su propio planteamiento parece más sensible al contexto. En el caso de la explicación, la relevancia otorgada al contexto depende mucho de otras varias decisiones a tomar, como vamos a ver en adelante.

2.2. La segunda dicotomía se refiere a *deducción* versus *inducción*. Esta oposición es relativa al proceso de formación del conocimiento. Deducción significa la derivación de lo especial a partir de lo general, o la vía de pensamiento que va de una afirmación general a una específica. La inducción es la forma de conclusión opuesta. A partir de proposiciones específicas, casos individuales o cantidades parciales, se infiere a proposiciones generales, hipótesis o a todos los casos. Lo general se constituye a partir de estudios precisos e individualizantes, de análisis pormenorizados de constelaciones históricas que conducen a la comprensión (Mill, 1917).

La deducción es una forma de la comprobación lógica, su forma de pensamiento general es la conclusión, su premisa es lo general en cada caso, y su conclusión es lo específico de que se trate, su método explicativo la subsunción de un fenómeno político en una ley. En contraste con la inducción, la deducción está justificada lógico-racionalmente como método científico y en este sentido es absolutamente segura. Por lo tanto, a las afirmaciones obtenidas deductivamente se les reprocha no tener nada que ver con la realidad.

Los contextos y las contingencias son veneno puro para las teorías deductivas. Sin embargo, en el proceso de formación de teorías en la ciencia política, no hay forma de esquivar la constante validación de las afirmaciones teóricas con respecto a la realidad observada y que se busca explicar y comprender. Por consiguiente, en las teorías empírico-analíticas del racionalismo crítico, la práctica de la investigación es dirigida por la forma suave del método deductivo, que trabaja con hipótesis de probabilidad y con leyes estadísticas o probabilísticas.

Por cierto, la eficiencia científica del método inductivo es controvertida. En contra del inductivismo se ha argumentado que tanto las observaciones como los enunciados basados en estas siempre presuponen hipótesis teóricas, de forma que ni la ciencia empieza por las observaciones ni estas por sí mismas posibilitan una base para teorías científicas sólidas. Las observaciones son dependientes del observador. Principalmente Sir K. Raimund Popper (1972) criticó el inductivismo con el ejemplo conocido: el hecho de que se haya observado un sinnúmero de cisnes blancos no justifica la conclusión de que todos los cisnes sean blancos, ya que es imposible verificar todos los casos individuales. De este modo, Popper niega que en las ciencias empíricas pueda haber evidencias estrictas, porque una hipótesis que es falsificada por un caso individual, contradice a la teoría que se basaba en ella. De esta controversia se desprende finalmente que cierto tipo de inductivismo es erróneo, especialmente en relación con el rol asignado a las observaciones en el proceso científico, mas no el modo inductivo de por sí (Lakatos, 1968). Representantes de esta posición pragmática recalcan el hecho de que el método inductivo es el mejor procedimiento científico disponible y que como tal merece reconocimiento, si bien este no produce afirmaciones ciertas con una necesidad lógica (Black *et al.*, 1976).

No cabe la menor duda de que el inductivismo en contraste al deductivismo es abierto al contexto, pues construye sus resultados a partir de la empiria y de lo particular, aunque el grado de apertura depende nuevamente de otras decisiones que va tomar el investigador en relación a disyuntivas que abordaremos enseguida. El deductivismo es incluso ajeno y contrario al contexto cuando deriva sus afirmaciones de una sola y exclusiva teoría de verdad.

La tercera dicotomía se refiere a *histórico* versus *sistemático*. Esta oposición atraviesa la comprensión de las ciencias sociales en sus dimensiones epistemológicas. A veces el empleo de esta pareja de conceptos indica un entendimiento de «histórico» como histórico-individualizado-idiográfico y «sistemático» como sistemático-nomotético-nomológico, por ejemplo, cuando se distingue entre las ciencias de la cultura 'históricas' y las ciencias sociales 'sistemáticas' (véase cuadro 1).

Cuadro 1: Posturas epistemológicas

Nomológico, designación para afirmaciones, hipótesis y teorías a las que se adjudica carácter de ley. En el racionalismo crítico, se designan como estrictamente nomológico (o nomológico-deterministas) las hipótesis o teorías que son válidas sin referencias de tiempo o espacio, y no permiten excepciones. Por lo regular las teorías o hipótesis de la ciencia política (si prescindimos de las llamadas grandes teorías) no tienen la pretensión de validez ilimitada espacio-temporal. Aquí, se designan como nomológicas las hipótesis y teorías que contienen afirmaciones conforme a leyes con respecto a las condiciones empíricas en las que se basan, es decir, que permiten derivar afirmaciones sobre estados de cosas que eran desconocidos cuando se establecieron. El carácter nomológico de las hipótesis y teorías se determina verificando si de ellas pueden derivarse afirmaciones de menor generalidad (frases comprobables); el procedimiento científico correspondiente se denomina deductivo-nomológico.

Nomotético, concepto para designar la orientación de las ciencias y de sus afirmaciones que generaliza y considera lo general de los fenómenos históricos. El concepto es opuesto a ideográfico, distinción proveniente de Wilhelm Dilthey, Wilhelm Windelband y Heinrich Rickert, que servía para clasificar las ciencias, donde a las ciencias humanas (o de la cultura) les correspondía el procedimiento ideográfico, y a las ciencias naturales, el nomotético.

El concepto «histórico» es muy amplio y ambiguo: puede designar simplemente lo pasado (como tiempo en contraste al presente y al futuro), puede entenderse como referido a lo pasado, por ejemplo en la investigación histórica, puede expresar que algo presente tiene un fundamento histórico o una explicación histórica, concepto materializado en el enfoque histórico-genético muy utilizado en América Latina, puede designar lo individual y específico (en contraste con lo general y universal, contemplado en la disyuntiva entre explicar y comprender lo mencionado), puede figurar, de acuerdo con Max Weber, como sinónimo de empírico, y finalmente puede albergar la percepción o convicción de que toda realidad es condicionada históricamente.

El concepto «sistemático» es más preciso. Significa abordar, exponer y analizar un problema, o proceder a solucionar un problema, de modo ordenado, siguiendo un plan, a manera de un sistema. El término se entiende en oposición a 'histórico', por lo que 'sistemático' muchas veces es utilizado como sinónimo de 'no histórico' o 'ahistórico'. Sin embargo, como señala la identificación de lo histórico con lo empírico por parte de Max Weber, este no tendría que ser necesariamente el caso. Lo que diferencia un análisis histórico de uno de tipo sistemático es más bien la manera de tratar la historia. Un análisis histórico se refiere a la historia (como tiempo). Su intención es comprender el pasado aplicando el método histórico, o bien reconstruirlo

históricamente mediante su interpretación. En general, pone en el centro de su atención a la evolución histórica del objeto de estudio en su contexto cambiante. El procedimiento sistemático, entendido como método para obtener conocimientos fundados, se aplica al presente (como tiempo). El análisis tiene su punto de partida en la actualidad respectiva y en los respectivos contextos actuales del problema. Incurre en la historia como pasado en el momento que parece oportuno para comprender mejor la interrelación de factores en juego en una perspectiva de generalizar.

En el institucionalismo histórico, por ejemplo, donde prevalece el análisis sistemático, las explicaciones provienen del fondo histórico. Por lo tanto, en la postura «histórica», el contexto es parte integral de la epistemología en prácticamente todos los sentidos del concepto (véase también Habermas, 1996), mientras que en la postura «sistemática», depende de cómo se entiende «histórico» como concepto y de la forma como y de la medida en que se integra lo «histórico» en lo «sistemático». No obstante este condicionamiento, la postura «sistemática» es la más adecuada para la ciencia política, dada su vocación de disciplina de las ciencias sociales. Por cierto, sistemático no se debe confundir con sistémico, a lo que nos referiremos más adelante.

La cuarta dicotomía se refiere a *normativo* versus *empírico*. Una oposición muy aguda marca también la disyuntiva entre «normativo» y «empírico», aunque esta no sigue siendo tan abismal como en la época de la controversia entre las metateorías normativas y empíricas-analíticas, cuando estas últimas iban a establecerse como paradigma dominante en la ciencia política. El contraste se produjo sobre todo en la cuestión del valor: lo que es y lo que debe ser tiene que ser separado claramente. Los valores no se pueden fundamentar con métodos empíricos, son un presupuesto y objeto, pero no el resultado del análisis de la experiencia científica. Como señala Max Weber: «Cuando lo normativamente válido pasa a ser objeto de la investigación empírica, pierde, en cuanto objeto, su carácter de norma: se lo trata como algo que ‘es’, no como algo que ‘vale’» (Weber, 2001, p. 260). Por lo tanto, los juicios de valor tienen que excluirse del contexto de justificación científica; a este respecto, «empírico» se entiende como absolutamente contrario de «normativo». «Una ciencia empírica no puede enseñar a nadie qué debe hacer» (Weber, 2001, p. 44).

El concepto «normativo» se refiere por un lado a estándares y criterios para orientar y juzgar la conducta y actitud de un individuo o de un grupo, y por el otro a juicios y enunciados expresados en formulaciones lingüísticas tales como «debe», «tiene que» o «no debe». En el primer sentido, las teorías

normativas no solo indican lo que es bueno, justo y deseable, sino que entregan también parámetros para describir, evaluar y cuestionar la realidad. Las teorías normativas, a diferencia de las teorías empírico-analíticas, no persiguen un objetivo explicativo, sino que tienen la pretensión de ser críticas y prescriptivas. Esta función se materializa a través del segundo sentido, a través de su exhortación de emprender esto y dejar esto, de comportarse acorde con los valores que nutren la postura normativa. Las teorías normativas no son supratemporales, sino que hay que entenderlas como parte del proceso comunicativo en situaciones históricas concretas, lo que requiere integrarlas en el contexto histórico, en el que están vinculadas con intenciones y objetivos de actores históricos. No obstante toda esta circunspección, pensar en dimensiones normativas conduce fácilmente a idear avances deseables abstrayéndolos de las condiciones de acción histórico-concretas. La crítica normativa, juego preferido de los comentaristas intelectualizantes de la política en América Latina en las páginas de opinión, puede pervertirse en parte del problema político mismo, cuando su poder constructivista llega a producir retos a la democracia que sin ella no existiría.

«Empírico» (del griego *empeiría* = experiencia) es también un concepto utilizado con diferentes significados. Puede significar: primero, dado históricamente, la realidad (a diferencia de la mera posibilidad o la realidad irracional, supraempírica); segundo, basado en la experiencia, de acuerdo a la experiencia. En este caso, un saber empírico es igual a una facultad natural, obtenida inductivamente a partir de la experiencia (cotidiana) para reconocer y juzgar adecuadamente las cosas; tercero, experiencia obtenida sistemáticamente, dirigida metódicamente, por ejemplo en el experimento o en la comparación sistemática. A diferencia de la experiencia cotidiana subjetiva, que solamente puede ser transmitida bajo ciertas condiciones, a la experiencia empírica controlada se le hacen ciertas exigencias metódicas que se consideran indispensables para el conocimiento científico: los resultados tienen que poderse transmitir intersubjetivamente, y tienen que ser comprobables por verificación o falsificación. Las diferentes concepciones de «empírico» no solamente están una al lado de la otra, sino que están en competencia. El predicado «empírico», su reconocimiento o no-reconocimiento, es parte esencial de la controversia en teoría de la ciencia entre las ciencias naturales y las ciencias humanas, así como dentro de la ciencia social y entre diferentes corrientes. En este sentido, destacamos también la diferencia entre una postura empírica-estadística de características cuantitativas y otra histórica-empírica de

naturaleza cualitativa, que se fundamenta sobre todo respecto a la relevancia que se concede al contexto.

La quinta dicotomía se refiere a *analítico* versus *sistémico*. La contraposición de estas posturas epistemológicas es la menos conocida y la más complicada. Esto se debe a dos hechos. Por un lado, se puede definir bien una postura analítica, pero, de verdad, esta va a resultar parcial por el hecho de que existe una gran variedad de formas de análisis que tienen —en la perspectiva de nuestra principal interrogante— una relación diferente con el contexto. Vamos a referirnos aquí solamente a la comprensión de lo analítico en el marco de la teoría empírico-analítica. Por otro lado, la expresión «sistémico» suele utilizarse con poco rigor y cierta ambigüedad en el lenguaje científico y especialmente politológico que tiende a extenderse al lenguaje cotidiano, dado que solo recientemente la política se familiariza con la expresión.

En el marco de la teoría empírico-analítica, constituida a imagen del tipo de conocimiento que predomina en las ciencias naturales, «analítico» se distingue por explicar las relaciones y eventos del mundo objetivo de manera causal y a través de afirmaciones generales. Estrechamente vinculado con lo empírico, el conocimiento analítico-científico se basa en la experiencia, en el sentido de la observación, descripción, medición y explicación, de acuerdo a la concepción de la ciencia como se da en las ciencias naturales. A una teoría de tipo empírico-analítico que significa tanto como teoría con contenido empírico, se le hace la exigencia de someterse a la verificación crítica, es decir, no inmunizarse contra experimentos de falsificación y comprobación, de hacer operativos sus conceptos fundamentales, de mostrar indicadores empíricos, etcétera, o sea, de presentar resultados que puedan ser documentados y controlados empíricamente. Como se observa, la postura «analítica» en estos términos paradigmáticos de la teoría empírico-analítica no revela mucho sobre su relación con el contexto. Esto cambia cuando la confrontamos con la postura sistémica.

En su origen, la expresión «sistémico» se entendía relacionada con el funcionamiento del sistema. Así, Amitai Etzioni (1975) entendía por interacción sistémica un proceso de comunicación que no es sostenido por actores individuales ni es de naturaleza simbólica sino que se realiza a través del aparato institucional y organizativo de los actores corporativos. En este sentido, la identidad sistémica se refiere al modo de operación de un sistema social, las reglas estructurales y patrones de la comunicación que transcurren en él. De allí su uso como forma adjetiva de «teoría de sistemas». Recientemente, en el lenguaje político, en vez de hablar de una crisis del sistema, se habla de «crisis sistémica».

La expresión «sistémico» se utiliza también para dar por entendido que en el propio análisis causal se va a tomar en cuenta más de un solo factor independiente, por ejemplo, para explicar el desempeño del sistema de gobierno, contemplar al lado del diseño institucional también el sistema de partidos (García Montero, 2009). A veces también se vincula con el concepto sistémico la idea de que la relación causal estudiada tenga características circulares, es decir que la variable dependiente influye también en la variable independiente. Sin recurrir a más ejemplos, se puede constatar que no existe ninguna definición reconocida, hecho que tiene su explicación en que lo «sistémico» como postura científica general incluye enfoques de pensamientos heterogéneos y provenientes de distintas teorías. Las definiciones existentes reflejan cada una su respectivo origen en una o varias de esas teorías. Las diferentes fuentes teóricas tienen en común la gestión no reduccionista de la complejidad.

Una parte de las teorías de las que se alimenta y en las que se articula el pensamiento sistémico son también individualmente de relevancia (ciertamente, en distinto grado) en la politología: la autopoiesis (Maturana & Varela, 1998), la teoría del caos (Hayles, 1993), el constructivismo (Glaserfeld, 1995), la teoría de la comunicación (Habermas³, 2001; Noelle & Neumann, 1984), la cibernética (Deutsch, 1985), la teoría de sistemas (Luhmann, 1971). En el centro del conocimiento sistémico están las interacciones dentro de sistemas complejos. Conceptos de interconexión no lineal y recursiva y de nexos multifactoriales remplazan el pensamiento causal lineal. El pensamiento sistémico se enfoca en la manera en que los actores individuales y colectivos generan realidades a través de las acciones y el lenguaje y las mantienen por medio de patrones y procesos de interacción específicos. El conocimiento es entendido como dependiente del observador y, además, como proceso recursivo de cognición y comunicación.

Comparando ahora las posturas (véase también el cuadro 2):

- En el primer plano de la postura analítica se encuentra el objeto de la observación, en el de la postura sistémica el modo de observar el objeto;
- En la postura analítica se supone que la realidad puede ser conocida independientemente del observador y de esta manera diferentes observadores pueden llegar a las mismas conclusiones. En la postura sistémica los observadores forman parte del proceso de conocimiento y la diversidad es un recurso en su progreso científico (Ebbecke-Nohlen, 2009).
- En la postura analítica se aspira a la objetividad, a establecer una sola verdad, a la generación de leyes estables; en la postura sistémica se

genera subjetividad, se suman numerosas perspectivas, y se contenta en formar hipótesis;

- En la postura analítica se presume un entorno estable, se suprimen aspectos dinámicos; en la postura sistémica se presuponen un entorno dinámico y relaciones de efectos circulares entre sistema y entorno;
- En la postura analítica se sostiene causalidad lineal y progreso lineal; en la postura sistémica se supone circularidad de los efectos de los factores interrelacionados.

Las diferencias permiten entender que, en términos generales, la postura sistémica es mucho más abierta a contemplar el contexto, pues su tratamiento no reduccionista de la realidad abre la puerta para integrar el estudio de los sitios blancos y oscuros (*weiße und blinde Flecken*) de la investigación en el marco de la postura analítica.

Por otra parte, la práctica sistémica se comprende como enfocada en soluciones y busca en las problemáticas sociales concretas la modificación de las reglas estructurales y patrones en que se realiza la comunicación en sistemas sociales, así como la ampliación de las opciones de acción (von Foerster, 1985) y el enriquecimiento de la dinámica situacional con otras alternativas.

Cuadro 2: Análisis comparado entre postura analítica y sistémica

Postura analítica (rígida/mecánica)	Postura sistémica
Observadores se encuentran fuera de la observación	Observadores forman parte de la observación
Lógica formal, liberación de contradicciones	Pensamiento relacional, integración de contradicciones
Objetividad, sólo una verdad, generación de leyes estables	Subjetividad, numerosas perspectivas que se suman, formación de hipótesis
Datos rigurosos, medibles, cuantificables	Integración de datos rigurosos y suaves, no medibles y no cuantificables
Supuesto de un entorno estable, supresión de aspectos dinámicos	Supuesto de un entorno dinámico, relaciones de efectos circulares entre sistema y entorno
Afirmaciones independientes del contexto	Afirmaciones dependientes del contexto
Causalidad lineal	Circularidad de los efectos de los factores interrelacionados
Progreso lineal	Progreso no-lineal

Fuente: Ebbecke-Nohlen, 2009, p. 31.

3. EL INSTITUCIONALISMO CONTEXTUALIZADO

Respecto al diseño institucional, las reflexiones anteriores permiten distinguir dicotómicamente entre una postura normativo-abstracta y otra histórico-empírica. Esta última desemboca a nivel operativo en el institucionalismo contextualizado (véase Nohlen, 2006). La diferencia entre ambas posturas se expresa a grandes rasgos en varias dimensiones.

3.1. La postura normativo-abstracta de diseño institucional se ubica en un nivel relativamente elevado de abstracción, en tanto trabaja con patrones básicos de las instituciones políticas, a las que se asignan principios funcionales inherentes. Este enfoque permite llevar a cabo una confrontación axiológica (y la formación de una escala de preferencias) entre diferentes complejos y combinaciones institucionales en un nivel lógico-racional. El procedimiento se basa en los siguientes supuestos: (a) Existe un *best system* (el mejor sistema) teóricamente reconocible que (b) puede ser definido según imperativos ideal-funcionales (de manera más bien normativa); (c) las estructuras tienen efectos funcionales que en gran parte son pronosticables y (d) se presentan en forma relativamente independiente del contexto, lo cual (e) facilita el trasplante geográfico de esos arreglos de instituciones.

3.2. La postura histórica-empírica de diseño institucional, situada en un nivel de abstracción inferior, se refiere en mayor grado al contexto en que funcionan las instituciones políticas, analizando las estructuras políticas (de modo empírico y analítico) en una relación de interacción multidimensional. En consecuencia, la predicción de sus efectos funcionales solo es posible bajo condiciones de mucha experiencia en cuestiones institucionales y bastantes conocimientos específicos sobre el país respectivo. Como premisas de este institucionalismo llamado contextualizado podemos mencionar las siguientes: (a) No existe un *best system*. Por lo tanto no hay ninguna solución institucional generalizable. Como afirmó Robert A. Dahl (1996): «*Every solution will need to be custom tailored to the features of each country*». Toda solución tiene que ser confeccionada conforme a las características de cada país. (b) Aún cuando existiera un *best system*, no hay forma de imponer una solución institucional, pues las instituciones son el resultado de procesos de toma de decisión en los que intervienen valores en conflicto. Las instituciones son el resultado de estos conflictos, de negociación y acuerdo entre actores políticos. (c) El modo de funcionamiento de las instituciones políticas depende no solo de sus respectivas estructuras sino también, y en gran medida, de otras

instituciones y factores contextuales; el mejor sistema es el que mejor se ajuste. (d) Esto dificulta su trasplante geográfico, en tanto que cada país espera de las instituciones resultados distintos y (e) las instituciones no pueden ser vinculadas automáticamente y regularmente a funciones determinadas.

Desde la perspectiva del institucionalismo contextualizado, todo diseño tiene que considerarse más bien a nivel particular. El diseño comienza con los problemas de representación o de gobierno concretos que se presentan en contextos sociopolíticos determinados. No parece acertado el supuesto de que la lógica de una institucionalidad se introduce e imprime en la realidad de las democracias y de los jóvenes con su sello, por ejemplo que el parlamentarismo crea el sistema de partidos que funcionalmente necesita, o que el sistema de pluralidad genera un sistema bipartidista. En este sentido vale ser escéptico y advertir oportunamente el riesgo que corre un país cuando se le expone a determinadas reformas institucionales cuyos resultados no son de ninguna forma previsibles. El contexto es una co variable independiente a menudo decisiva respecto de los efectos que tienen las instituciones.

La pregunta clave en el diseño institucional a nivel particular es cuál de los elementos institucionales resulta ser la opción más recomendable para el caso concreto. Un diseño institucional descontextualizado parece poco exitoso para la ingeniería política aplicada o en su terreno. Tampoco lo es para la consolidación de la democracia. «La construcción de instituciones atentas a la particularidad, cercanas a los ciudadanos, se impone, pues, como una cuestión prioritaria para consolidar la democracia haciendo, al mismo tiempo, que tengan mejor gobierno» (Rosanvallon, 2010, p. 241). De lo dicho anteriormente se deduce que el institucionalismo contextualizado presupone, junto a grandes experiencias en cuestiones institucionales, un gran conocimiento del medio en que las instituciones deben funcionar. A fin de poder realizar recomendaciones institucionales adecuadas se debe conocer bien el país o el grupo de países en cuestión.

El enfoque país por país puede conducir a la suposición de que el institucionalismo contextualizado consiste en un manejo atóxico de variables institucionales y contextuales. Esto no es de ninguna manera cierto. La base teórica aquí es la teoría sistémica, con el supuesto de que en sistemas complejos el efecto de factores singulares se encuentra en un contexto indisoluble junto a otros factores. Sucintamente: desde una perspectiva sistémica, la variable institucional debe ser pensada en relación con o, incluso, en dependencia del contexto, o sea de manera no reduccionista y sin pretensiones de certezas absolutas.

4. RESUMEN DE LA SECCIÓN TEÓRICA

Para terminar y sintetizar, el contexto adquiere una importancia muy diferente según las opciones que el investigador tome respecto a las dicotomías señaladas. Mi postura es que el contexto hace la diferencia (Nohlen, 2003). Esta sentencia no se refiere al tipo de análisis contextual en el que el contexto constituye la variable independiente sino a las formas de análisis sensible al contexto. Como se pudo apreciar, el análisis sensible al contexto no es del todo diferente de otros tipos de análisis, sino comparte similitudes y añade su consideración del contexto con variable intensidad. Algunos tipos de análisis, sin embargo, rechazan por completo el contexto. Esto es relativo a ellos, por ello integran algunas formas de análisis y se alejan o rechazan por completo a otros. El análisis sensible al contexto es conscientemente ecléctico (véase la voz «eclecticismo» en Nohlen *et al.*, 2006) y pragmático. Es preferentemente *sistemático* y al mismo tiempo histórico: sistemático en el sentido de que se acerca al objeto estudiado desde una perspectiva teórica, metodológica y comparativa, es histórico en el sentido de precisar la particularidad, de privilegiar la diferencia. Ludwig Wittgenstein (1984) luchó toda su vida contra lo que llamaba él el desprecio de lo particular y el deseo constante de generalización. Hoy más que nunca existe una demanda de atención a la particularidad (Rosanvallon, 2010).

Finalmente, el análisis sensible al contexto es *analítico* y al mismo tiempo *sistémico*: analítico en el sentido de que sigue interesado en las relaciones causales de los objetos observados, reconocidos como cortes de la realidad, en las que se centra la investigación; sistémico en el sentido de que no percibe la relación causal en términos lineales, sino circulares, tratando de cumplir con un tratamiento no reduccionista de la realidad. En la disyuntiva entre explicar y comprender, sin embargo, el análisis sensible al contexto se abstiene de grandes abstracciones que a menudo igualen más allá de la sofisticación matemática de las técnicas de investigación y de los resultados conseguidos a asociaciones simples, y privilegia la comprensión de casos específicos, especialmente de las variantes que se deben a factores fuera de las variables en las que se centra el análisis causal. En otros términos, focaliza precisamente las variables de contexto que marcan las diferencias.

5. INSTITUCIONES EN AMÉRICA LATINA (PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO)

En el transcurso de la redemocratización de los sistemas políticos de América Latina en los años ochenta, todos los regímenes de la subregión se reiteraron proclives a los sistemas presidenciales. No obstante, era muy extendida la idea de la necesidad de un rediseño del sistema de gobierno, dado que el presidencialismo había mostrado debilidades funcionales durante la época pre autoritaria. Representantes del institucionalismo clásico sostuvieron incluso que el derrumbe de las democracias en los años sesenta y setenta había tenido su principal causa en el presidencialismo y por lo tanto recomendaron urgentemente a los países latinoamericanos sustituir el presidencialismo por el parlamentarismo. Las siguientes observaciones críticas a esta postura permiten captar las diferencias entre el institucionalismo clásico y el neoinstitucionalismo sensible al contexto.

a) Observaciones teóricas

Una primera observación se refiere al tipo de análisis monocausal en que se funda la postura parlamentarista en el debate. Como se recuerda bien, Juan Linz hizo responsable al presidencialismo por el pasado, el presente y el futuro de la democracia en América Latina. La segunda observación se refiere, como las siguientes, a la práctica de la comparación descontextualizada usada por la escuela parlamentarista.

Se compara a nivel abstracto presidencialismo y parlamentarismo. Este examen termina con el resultado de que el sistema parlamentario es superior al sistema presidencial. Aunque esta tesis podría ser correcta, lo que conviene medir de verdad es si este u otro sistema de gobierno es en la práctica más viable en función de objetivos de gobernabilidad y eficacia de la democracia y si es más compatible con las condiciones económicas, sociales y culturales del entorno concreto de un país. Si me permiten una comparación, en la carrera de la Fórmula 1, la victoria no es solo cuestión del mejor automóvil sino que depende en su caso del circuito, del piloto, del clima y de la adaptación del vehículo a estas condiciones.

La tercera observación se enfoca en el tipo de comparación empírica que se ejerce en la dimensión espacio-temporal. Los defensores del parlamentarismo comparan entre grupos de países sin tomar en consideración las diferencias

de sus respectivos entornos. Se compara precisamente la época de las democracias parlamentaristas exitosas en Europa de la post guerra con la época de los derrumbes de las democracias presidencialistas en América Latina, en vez de tomar como objeto de comparación, por ejemplo, la época de los fracasos del parlamentarismo en la Europa entre guerras. Una época que se asemeja respecto a varios fenómenos, como por ejemplo la crisis del desarrollo económico social y la inestabilidad política de América Latina hoy.

La cuarta observación se refiere a la falacia de comparar una realidad, el presidencialismo en América Latina, con una posibilidad, el parlamentarismo como alternativa. El examen de una comparación entre un fenómeno histórico y un fenómeno solo teórico lleva a resultados científicamente poco sostenibles, como enfatizaba Sartori (1987) en su estudio sobre las democracias.

La quinta observación se refiere a la ingeniería política resultante de las posturas teóricas y metodológicas expuestas por ambas escuelas. Los protagonistas del parlamentarismo plantearon en un inicio una sola propuesta para todos los países de toda una región: sustituir el presidencialismo por el parlamentarismo, combinado con el salto grande de pasar de un sistema al otro en vez de adaptar el sistema existente a necesidades funcionales específicas del caso y seguir una estrategia incrementalista. Sin embargo, en el ámbito de la consultoría institucional, conviene diferenciar entre las buenas intenciones y las consecuencias prácticas de una transferencia institucional, así como medir el probable efecto del contexto en el funcionamiento de la institución por transferir y cuidarse de suponer que la institución transferida produciría por sí sola el contexto que necesita para su funcionamiento. Por ejemplo, como ya he señalado, un sistema de partidos bien institucionalizado para que funcione bien el parlamentarismo en América Latina.

Para resumir, casi todas las diferencias del análisis y diseños institucionales entre el institucionalismo clásico y el neo institucionalismo de orientación contextual estaban y están presentes en el debate sobre presidencialismo y parlamentarismo. Conocer bien la metodología es la llave para entender el *missunderstanding* del institucionalismo clásico de la situación concreta de América Latina. Tiene que saberse mucho sobre el debate mismo y averiguar cuáles son sus elementos metodológicos para decir que el parlamentarismo no tiene cabida en América Latina. Por cierto, el presidencialismo de unicidad regional latinoamericano no existe ni como modelo ni como fenómeno real. Al igual que el parlamentarismo, el presidencialismo tiene varios diseños institucionales, es cambiante y de características nacionales. La cuestión que

se propone enseguida es distinguir qué tipos hay, cuántos son y cómo se diferencian entre sí.

Los elementos constitutivos de diferentes tipos de sistemas presidenciales pueden ser de orden constitucional cuando se refieren a la distribución de las facultades constitucionales entre el ejecutivo y legislativo; de orden político institucional cuando enfocan los partidos políticos y el sistema de partidos políticos; y de orden político cultural cuando se refieren a los usos y abusos y costumbres del ejercicio del poder.

b) Ámbitos

En el primer ámbito conviene distinguir entre facultades presidenciales constitucionalmente fuertes, facultades equilibradas entre ambos órganos conforme al concepto de *checks and balances*, y facultades presidenciales más bien atenuadas o débiles disposiciones del ejecutivo que siempre se relacionan con el legislativo. Además, importa el respeto mutuo de los poderes en cuanto a lo que prescribe la Constitución como norma, o sea el respeto a la ley. Sin embargo, las disposiciones constitucionales mismas no permiten determinar si este es un sistema más apropiado que otro para construir una mejor asociación entre el ejecutivo y la legislatura, más aún cuando se trata de la elaboración de políticas públicas.

Por otra parte, no existe ningún modelo ideal de distribución de facultades, como ya he enfatizado, respecto a los diseños institucionales en general. Repito, si existiera no habría ninguna seguridad de que pudiera implementarse, porque el proceso de creación de una Constitución es un proceso conflictivo entre las diferentes fuerzas políticas y no significa un traspaso de algo académico aunque sea muy excelente pasarlo luego a la práctica. No hay que sobreestimar el impacto que puedan tener las ciencias sociales y la ciencia política en estos procesos.

En el segundo ámbito, conviene distinguir entre el tipo de apoyo que el presidente recibe en su elección —dependiente del sistema electoral presidencial y el tipo de partidos, disciplinados o no— y el formato del sistema de partidos —si es bien institucionalizado o no, concentrado o fragmentado en cuanto al número de partidos—. En este último caso conviene distinguir entre sistemas fragmentados que mantienen dependiente el grado de polarización ideológica y de competitividad estratégica de los partidos y la capacidad de formar coaliciones de apoyo al presidente o no.

En el tercer ámbito, conviene diferenciar entre una concepción confrontacional de los poderes del Estado y una concepción de sus relaciones proclive a la cooperación entre ellos. Conviene distinguir entre estilos muy arraigados de cómo ejercer el poder de una u otra forma, especialmente respecto al modelo de decisiones: el modelo jerárquico decisionista, el competitivo mayoritario y el proporcional negociador acordado.

Son tres diferentes formas de tomar decisiones. El primer ámbito es jerárquico, muy utilizado en el sistema presidencial latinoamericano; el segundo también guarda cierta jerarquía pero más atenuada; mientras que el tercero —que es más bien una perspectiva de equilibrio funcional— implica un sueño para América Latina. Además, otra perspectiva analítica del poder es el estilo de ejercerlo y que este esté vinculado con el populismo, el clientelismo, el nepotismo, etcétera. La lista de elementos no es exhaustiva pero es lo suficientemente amplia para exhibir la idea de que los tipos de sistemas presidenciales se componen empíricamente de diferentes componentes de diversa índole. Para dar un ejemplo, un presidente constitucionalmente fuerte no lleva necesariamente a un tipo de presidencialismo fuerte. Depende de cómo se entrometan otros elementos del sistema de partidos políticos y de si el presidente cuenta con una mayoría parlamentaria, la concepción que tenga el mandatario del cargo que ejerce, el patrón nacional para desempeñarlo, como también de la expectativa respecto del liderazgo político y si por cualquier razón le gusta más un mando fuerte.

Para marcar mejor determinadas distinciones, quisiera comparar brevemente dos casos: Chile y Argentina. De acuerdo a la respectiva Constitución, el presidente chileno está dotado de más poderes que el argentino. En Chile el presidencialismo constitucionalmente hablando es muy fuerte, pero la organización de la vida política es más consensual. Ha sido gobernado por una concertación, ya que los partidos políticos formaron una coalición. Incluso esa concertación daba mucha atención a las relaciones con la oposición y algunas cosas no las podía llevar a cabo el presidente simplemente por respetar a la oposición, aunque también porque tenía mayoría en el Senado. Pero este incluía también en sus proyectos una parte de lo que quería la oposición. En Argentina es totalmente diferente. Tienen un presidente menos fuerte y tienen un sistema de partidos desequilibrado porque tienen uno fuerte —que es el peronismo, aunque muy fragmentado al interior— y una oposición —también muy fragmentada—. Aunque el partido peronista tenga mayoría en el Parlamento, el presidente no se apoya en su propio partido sino

sigue mandando como presidente. Y ejerce la presidencia prácticamente en un estilo personalista, no apoyándose demasiado en el Parlamento sino llevando a cabo su política. Entonces, el presidencialismo chileno es equilibrado en la relación con los poderes, es coalicional dentro de una concertación competitiva mayoritaria, porque la concertación tenía la mayoría, y con fuertes elementos de conciliación entre mayoría y minoría en cuanto al estilo de la política. El argentino en cambio es dominante, competitivo mayoritario, proclive a medidas jerárquico decisionistas.

Entonces, los diferentes elementos en los diferentes niveles se relacionan con el presidencialismo a través de un estilo cada vez más nacional, lo que produce así un presidencialismo totalmente diferente en la práctica.

Si bien, por razones de espacio, no me he referido a todos los sistemas presidenciales de la región país por país, considero que demostrarían que los sistemas presidenciales son muy variados y que a menudo no compaginan con las ideas que se han formado sobre el presidencialismo en América Latina como hostile a formulas de negociación y compromiso y a establecer gobiernos de coalición. Este resultado pone en entredicho también el supuesto de que por todos lados se trata de democracias delegativas, concepto acuñado por Guillermo O'Donnell, que tiene como contenido la concentración del poder en el cargo de presidente sin control horizontal, cuyo uso se ha extendido en América Latina como etiqueta general para diferenciar tipológicamente entre las democracias de diferente calidad.

Una tipología de sistemas presidenciales tendría que distinguir por lo menos entre hiperpresidencialismo o presidencialismo dominante; presidencialismo reforzado de la época de la política del desarrollo según el modelo de CEPAL —se recuerda bien que ahí se cambiaron las constituciones en función de mayor capacidad de decisión del presidente—; presidencialismo puro o equilibrado —un ejemplo de ello sería el modelo de Estados Unidos—; un presidencialismo atenuado —sería Venezuela en la época anterior pero con un sistema bipartidista— y el presidencialismo parlamentarizado.

Entonces tenemos más o menos cinco o seis tipos. Y hay que diferenciar más según el caso, pero esta tipología se acerca a la realidad y tiene la ventaja de que cuando se quiere mejorar la gobernabilidad en América Latina se puede pensar en adaptar el sistema presidencial a otro tipo de presidencialismo semejante al que podemos encontrar en otro país de América Latina, por comunión de variables y semejanzas. En cuanto al contexto es más aconsejable, porque a pesar de las diferencias de contexto que rigen América Latina,

esas diferencias comparativas son siempre menores que las resultantes entre un país de América Latina y los Estados Unidos o Francia. Por ejemplo, Francia es la opción favorita de Giovanni Sartori. En sus consultorías para América Latina siempre se refiere al caso francés, que le gusta mucho.

En la última parte tomaremos en consideración la oposición entre democracia representativa y democracia directa, que corresponde a una elección institucional de enorme importancia para el desarrollo de la democracia en América Latina. América Latina se ha acostumbrado mucho a pensar en denominar la democracia representativa existente en la región como democracia electoral, y esta noción se aplica para diferenciarla de democracias más completas: la democracia social y la democracia del Estado de derecho; o más deseadas como la democracia ciudadana. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se ha apropiado del término para señalar y criticar la supuesta tendencia a restringir el concepto de democracia a las elecciones. En contraste, incluye en el concepto de democracia, específico para los países en vías de desarrollo, componentes adicionales de finalidad material y socio-cultural, desarrollo económico, justicia social, activa sociedad civil que ya se han incorporado en las democracias de las sociedades industriales modernas, de modo que se puede prescindir de integrarlas en el concepto de democracia, aunque constituyen las condiciones bajo las cuales la democracia florece. Ahí hay dos conceptos de democracia: los conceptos aplicados a América Latina, que son mucho más exigentes que el concepto que rige para Europa, pues se supone que las exigencias adicionales para la democracia de América Latina ya están cumplidas en Europa —como países industrializados—, de modo que se puede prescindir de esas exigencias para el concepto de democracia para Europa.

En un principio, democracia electoral se diferencia de democracia plebiscitaria. Sobre ello se puede consultar a Weber. Y es que la democracia electoral es en principio elecciones periódicas por medio de representantes que tomarán en su nombre las decisiones políticas vinculantes para el pueblo una vez en el poder. Por otra parte, la democracia plebiscitaria —a través de mecanismos de participación directa— es la toma de decisiones políticas por medio de plebiscitos y referendos, es decir consulta con el pueblo. Es una diferencia técnica sin sentido axiológico, aunque obviamente con enorme importancia para el concepto de democracia en la que una u otra forma de participación domina y funciona. Si tratamos la disyuntiva a nivel de las técnicas de participación política, no cabe duda de que el referendo y el plebiscito pueden tener el efecto

de profundizar la democracia, pues el pueblo se expresa directamente sobre asuntos políticos. Sin embargo, la democracia plebiscitaria también tiene sus límites y carencias en las técnicas del ejercicio de la democracia directa. Por ejemplo, referendos y plebiscitos políticos reducen la complejidad de los asuntos políticos en un sí o un no como respuesta. A menudo, el pueblo tiende a expresarse no tanto sobre el asunto planteado sino sobre aspectos laterales y a veces no reconoce bien el alcance de su decisión. Además, en cuanto a la orientación política de la decisión directa del pueblo, los promotores del mecanismo piensan en decisiones progresistas, aunque la experiencia señala sin embargo que predominan las decisiones conservadoras. El caso suizo es un ejemplo clásico. Incluso respecto a la integración europea, los referendos han traído dificultades para el proceso de integración. A veces un referendo falla por insuficiente participación pues no se alcanza el quórum para que la decisión tenga validez, y si es válida, participa una minoría y la mayoría que gana representa una minoría aún menos numerosa. De modo que frente a la tiranía de la mayoría que temió Alexis de Tocqueville, cuando participa el pueblo entero en las elecciones —ya que ese era el tiempo histórico cuando él se expresó en ese sentido— a menudo el referendo termina en una tiranía de la minoría. No obstante, en la gran mayoría de las democracias modernas se han introducido mecanismos de democracia directa, es decir ambas formas de participación, la electoral y la plebiscitaria, que conviven pacíficamente. La más importante condición de que esta convivencia se realice es la fuerte institucionalización y estabilidad de un sistema de partidos políticos. En otras palabras, que la participación política tenga su principal cauce en las elecciones y a través de los partidos políticos. El referendo o el plebiscito es solo un recurso adicional para dar mayor legitimidad a una decisión política, sobre todo si esta es trascendental, como por ejemplo en el caso de un referendo para legitimar una nueva Constitución.

Los comentarios académicos contemporáneos sobre los mecanismos de participación directa son en su gran mayoría positivos. Destacan su compatibilidad con la democracia representativa pero no consideran las condiciones necesarias para que este efecto tenga lugar. Y por supuesto, no incluyen la idea de que los mecanismos de democracia directa podrían sustituir a los mecanismos de representación política como principal canal de la voluntad del pueblo en una democracia. Dicho esto, aparecen las marcadas tendencias diferentes entre los países que componen América Latina. Respecto a la condición institucional, los sistemas de partidos políticos no exhiben mucha estabilidad;

el discurso político constata continuamente que los partidos políticos se encuentran en crisis, que en los sondeos son los menos valorados entre todas las instituciones. En algunos países se produjo un total derrumbe del sistema de partidos, aunque es notorio que este derrumbe sucedió también en países en los que se decía que tenían una partidocracia; es decir, un sistema de partidos políticos bien establecido. Hay que constatar que en América Latina el propósito de fortalecer la democracia a través de la introducción de los mecanismos de democracia directa surgió con mayor fuerza en la medida en que los canales de representación entraban o estaban considerados en crisis. Sin lugar a duda, la evaluación de los distintos mecanismos de participación política tiene que tomar en cuenta las propiedades del contexto. A esta diferencia se añade que en América Latina el fenómeno no se discute solo a nivel del diseño de los elementos institucionales de la democracia representativa sino a nivel del modelo de democracia. Incluye el propósito de sustituir la democracia representativa o electoral por una democracia directa en términos del debate actual, una democracia participativa. En esta disyuntiva entre dos modelos de democracia se olvida fácilmente que la democracia electoral es la forma de democracia que pudo realizarse plenamente en el mundo occidental y que por ello primó. Contrariamente, en ninguna parte la democracia directa pudo pasar el examen de su viabilidad. Todos los intentos de realizarse en concreto terminaron en una deriva del sistema político hacia un régimen autoritario. No hay excepción. No hay ningún ejemplo que contradiga la experiencia mencionada. A partir de esa experiencia histórica no sorprende que la teoría política clásica advierta sobre los peligros del concepto de democracia directa. El sociólogo alemán Max Weber constata por ejemplo que «la democracia plebiscitaria es una forma de dominación carismática que se esconde detrás de una forma de legitimidad derivada de la voluntad de los dominados y que solo se perpetúa por y para ella. En realidad el líder, el demagogo, domina en virtud de la fidelidad y la confianza de sus seguidores políticos a su persona como tal». Weber desencanta la democracia plebiscitaria como la ideología de la dictadura contemporánea: «El instrumento específicamente cesarista es el plebiscito». Un constitucionalista francés comenta: «A través de la consulta popular se pide al pueblo que diga qué quiere, pero en realidad lo que espera y lo que resulta es la confirmación de la propia voluntad del líder». Parece que los diseños participacionistas de la democracia terminan confirmando las sentencias de ambos autores clásicos: la cultura política limita el margen de diseños institucionales que permiten mantener la democracia en sus valores fundamentales.

Para terminar, la cuestión decisiva respecto a diseños institucionales y el desarrollo de la democracia en América Latina hoy en día es si la cultura política se adapta a las instituciones de la democracia representativa o por el contrario si las instituciones políticas se adaptan a la cultura política. Se observan experiencias variadas e incluso contradictorias. Respecto a algunos países como Chile y Uruguay por ejemplo, uno tiene la impresión de que la cultura política después de amargas experiencias de derrumbe de la democracia y regímenes autoritarios se desarrolla de forma proclive a la democracia representativa. En otros países, como por ejemplo Venezuela y Bolivia, las instituciones parecen adaptarse a la cultura política tradicional reaparecida con fuerza. En Venezuela y Bolivia, los problemas con la democracia representativa se manifestaron primero en el sistema de partidos políticos, que perdieron su capacidad de representación y dieron la imagen de que solo eran una clase política corrupta que servía a sus propios intereses. Al lado de los partidos políticos aparecieron actores populistas con el discurso antipartidista y antisistema, que primero entraron en competencia electoral con los partidos políticos y aceleraron su crisis; y al final los desplazaron en el voto popular. En otras palabras, la crisis de los partidos políticos tradicionales genera una situación en la que la cultura política poco proclive a la democracia se apodera de las instituciones y las reestructura conforme a su propio modelo de sistema político.

Sin embargo, la crisis no solo fue de la democracia representativa, de la élite política tradicional. Como sentencia Jorge Lazarte para el caso boliviano: «Habían también entrado en crisis los de abajo cuyos componentes agregados privatizaron sus intereses y actuaron de manera poco democrática pretendiendo hundir al poder para ser ellos mismos el poder». Esta crisis de la sociedad civil fue el punto ciego de antisistémicos que se opusieron a la crisis de los políticos corruptos bajo la presunta inocencia de la sociedad civil y no reconocieron a tiempo, según Lazarte, «el participacionismo no es la participación ciudadana sino un recurso del autoritarismo plebiscitario». Una tesis fuerte, pero la historia probablemente le va a dar la razón. El nuevo modelo político se sigue llamando democracia, pero de hecho se trata ya de un autoritarismo plebiscitario pleno de la cultura política populista, autoritaria, caudillista, ampliamente difundida y extendida en la historia política de la región. Es cierto, una idea puede ser bella y aparecer inocente, y a veces su perversidad solo se manifiesta cuando se intenta convertirla en realidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alpheis, H. (1988). *Kontextanalyse (Análisis contextual)*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Black, M. *et al.* (1976). *La justificación del razonamiento inductivo*. Madrid: Alianza.
- Dahl, R.A. (1996). Thinking about Democratic Constitutions: Conclusions from Democratic Experience. En J. Shapiro y R. Hardin (Comps.), *Political Order* (pp. 175-206). Nueva York: New York University Press.
- Deutsch, K.W. (1985[1963]). *Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control políticos*. México: Paidós.
- Easton, D. (1979). *A Systems Analysis of Political Life*. Nueva York-Chicago: University of Chicago Press.
- Ebbecke-Nohlen, A. (2009). *Einführung in die systemische Supervision (Introducción a la supervisión sistémica)*. Heidelberg: Carl-Auer Verlag.
- Erzioni, A. (1968). *The Active Society*. Nueva York: The Free Press.
- Foerster, H. von (1985). *Das Konstruieren einer Wirklichkeit (La construcción de una realidad)*. En P. Watzlawick, P. (Ed.), *Die erfundene Wirklichkeit (La realidad inventada)* (pp. 39-60). Múnich-Zúrich: Piper.
- García Montero, M. (2009). *Presidentes y parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: CIS.
- Geddes, B. (2003). *Paradigms and Sand Castles. Theory Building and Research Design in Comparative Research*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Glaserfeld, E. von (1995). *Radical Constructivism: A Way of Knowing and Learning*. Londres: Falmer.
- Goodin, R./Tilly, C. (Eds.) (2006). *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: OUP.
- Habermas, J. (1982[1968]). *Conocimiento e interés*. Madrid: Taurus.
- Habermas, J. (1996[1991]). *Textos y contextos*. Barcelona: Ariel.
- Habermas, J. (2001). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Hayles, N.K. (1993). *La evolución del caos: el orden dentro del desorden en las ciencias contemporáneas*. Barcelona: Gedisa.
- Hirschman, A.O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.

- Huckfeld, R. & J.J. Sprague (1995). *Citizens, Politics, and Social Communication*. Cambridge-Nueva York: CUP.
- Luhmann, N. (1991). *Sistemas sociales*. México: Universidad Iberoamericana.
- Maturana, H.R. & G.F. Varela (1998[1980]). *De máquinas y seres humanos. Autopoiésis: la organización de lo vivo*. Santiago: Universitaria.
- Mill, J. St. (1917[1843]). *Sistema de lógica inductiva y deductiva*. Madrid: Daniel Jorro.
- Nohlen, D. (2003). *El contexto hace la diferencia, Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. Edición de C. Zilla. México: UNAM.
- Nohlen, D. (2006). *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseños institucionales*. Edición e introducción de R. Ortiz Ortiz. México: Porrúa.
- Nohlen, D. et al. (2006). *Diccionario de Ciencia Política*. México: Porrúa-El Colegio de Veracruz.
- Noelle-Neumann, E. (1984). *The Spiral of Silence: Public Opinion-Our Social Skin*. Chicago: University of Chicago Press.
- Popper, K. (1985[1959]). *La lógica de la investigación científica*. Madrid: Tecnos.
- Popper, K. R. (1972). *Objective Knowledge*. Oxford: Oxford University Press.
- Reynoso Núñez, J. & H. Sánchez de la Barquera y Arroyo (Coords.) (2009). *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*. México: UNAM.
- Rickert, H. (1965). *Ciencia cultural y ciencia natural*. Madrid: Espasa Calpe.
- Rieger, G. (2006). Teorías normativas. En D. Nohlen et al., *Diccionario de Ciencia Política* (1364-1365). México: Porrúa-El Colegio de Veracruz.
- Rosanvallon, P. (2010). *La legitimidad democrática*. Barcelona: Paidós.
- Weber, M. (2001). *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Wittgenstein, L. (1984). *Los cuadernos azul y marrón*. Madrid: Tecnos.
- Wright, G.H. von (1979[1971]). *Explicación y comprensión*. Madrid: Alianza.

Panel: Rolando Ames, Fernando Tuesta,
Dieter Nohlen, Sinesio López

Rolando Ames:

En el acto en que se otorgó el grado de Doctor *Honoris Causa* al profesor Dieter Nohlen y se presentaron las razones por las cuales la sección de Ciencia Política del Departamento propuso el doctorado *Honoris Causa* para el profesor Nohlen se expresó la importancia de la tesis del institucionalismo contextualizado, la misma que expresa la seriedad del analista y al mismo tiempo la sensibilidad y la complejidad de la realidad. Pero como el profesor Nohlen declaró que quería críticas constructivas para desarrollar el debate académico, se desarrollará una intervención crítica. Para ello propongo una primera entrada, considerando que la fuerza que ha tomado el sistema electoral como forma de definición de los gobernantes y los representantes en América Latina es importante al ser una relación de instituciones y sistemas políticos dependientes y causales. Por eso es que se habla de autoritarismos competitivos. Siempre es necesaria en democracia y en la constitución de estados modernos, la implementación de elecciones o sistemas electorales que otorguen legitimidades al régimen. En ese sentido, las virtudes que puede tener la democracia representativa —incluso en su versión mínima, en la versión de poliarquía— es una variante que demuestra la necesidad de las instituciones políticas electorales, más aún si tenemos conciencia de alentar la competencia de políticas reales como base de libertades y propuestas políticas para todos los sectores. Al respecto, en el Perú existen dos procesos distintos: uno que proviene desde la sociedad civil, que impulsa y apuesta hacia un mayor reconocimiento del acceso democrático e igualitario, pero que también apuesta por un reconocimiento cada vez más horizontal entre los diversos actores y competidores políticos. Ello es aún más relevante si consideramos las marcadas diferencias y la discriminación étnica que ocurre en nuestra sociedad y que se replica al ámbito político.

Desde el lado político, el otro factor es que no solo tenemos el problema y el riesgo del caudillismo convertido en mecanismo para la imposición de un gobierno autoritario que no respete las reglas y el espacio de las minorías, sino que hay algo que tiene que ver más con las actuales formas de comunicación entre los diversos sectores sociales y las instituciones políticas.

El profesor Nohlen acepta en su análisis que la comunicación —y en el Perú la televisión— constituye predominantemente el mundo y conciencia de reflexión política mediática. Hoy en día la expresión política peruana se encarna en imágenes y personas (Bagua y el señor Pizango, los petroaudios y los audios televisados) y eso lleva a que la competencia política se torne más plural, en tanto implica el requisito de comunicar imágenes desarrolladas a partir de líderes. Ello hace a la política, a las minorías y a los caudillos entrelazarse en este ámbito de poder, que requieren capacidades de comunicación mediática y un mínimo de reglas de juego de los medios para configurar este espacio. Por ello, es relevante entender los conceptos de presencia y acceso, determinantes para la comunicación política.

Con esto se reconocen dos sub factores a resaltar: el liderazgo mediáticamente eficiente, comunicativo; y la posibilidad de un juego mínimamente equitativo en el espacio público, que es fundamentalmente un espacio mediático. Todo esto nos lleva a una segunda cuestión: los partidos y su sistematización, pues sin duda las formas de comunicar, el ámbito mediático y la exigencia de la sociedad civil de acceder de forma justa impactan a nuestras instituciones partidarias. Como señalaba Schumpeter, tenemos cada vez más minorías compitiendo por el voto electoral pero en términos de marketing y en los términos más puramente de empresa electoral, es decir tenemos una adaptación del fenómeno comunicativo por parte de sus actores. Entonces, aún vamos a tener ese juego de partidos, pero mucho dependerá de la calidad de relación que se establezca entre personas significativas de posiciones distintas en los medios, es decir de la pluralidad en las reglas de juego mediáticas. Creo que este cuestionamiento a la democracia representativa actual, considerando sus mecanismos institucionales (neo-institucionales) —que incluyen costumbres—, son los elementos que debemos traslapar al escenario político peruano. Además, las costumbres son dominantes en el día a día de hacer política. Sostengo que en ciencia política no tenemos suficiente investigación sobre política mediática en relación con la relevancia que la mediatización de la política nos exige como sociedad. Reconocer la preponderancia de los medios en el ámbito político, es un fenómeno nítido a destacar, estudiar y analizar.

Fernando Tuesta:

Hace veinte años en Heidelberg, en mi primera reunión con Dieter Nohlen, cuando le presenté mi proyecto de investigación, me dijo que en el Perú tenemos una larga tradición especulativa y que la tradición peruana de ciencias sociales pretende interpretar de manera global el mundo, como si fuera un gran ensayo. También comentó: «Acá en Heidelberg nadie estudia a su propio país». De esta forma Dieter Nohlen me introdujo en el estudio de otros fenómenos y contextos de modo comparado. Es de recordar que también aprendí en Heidelberg ciencia política a través de lo que se conocía como «el *Team Nohlen*». Esto nos permitía apuntalar el estudio de nuestros países desde una mirada compartida con los compañeros, además de la importante perspectiva histórica comparada que hace referencia al peso analítico del contexto, lo que denominábamos «enfoque de Dieter Nohlen».

Pasando al objeto del estudio del seminario, se debe señalar los últimos aportes de la investigación del profesor Nohlen, los mismos que desarrollan un énfasis por el estudio de las instituciones en su contexto.

América Latina es una región donde constantemente se discuten y demandan las reformas. Los trabajos que involucran a nuestro continente comprenden maneras de pensar las reformas de nuestros países. Sin embargo, constantemente se desactualizan, porque la exigencia por las reformas, y por mejorar el sistema, es frecuente, pero los contextos se van modificando fruto de la transformación y el devenir de los hechos.

Estos impactos endógenos que se pueden notar en los diseños institucionales que se han incorporado a la vida peruana merece ser resaltados. Primero, a inicios de los noventa se publicó un texto de Daniel Sabsay sobre el *ballotage* en América Latina. El *ballotage* en América Latina y en el Perú se ha convertido en una suerte de llave mágica de las reformas políticas. En el Perú constantemente se señala que hay un serio problema de representación, ello básicamente por que las reformas deben ir encaminadas a cumplir y a suplir en términos extendidos lo que se entiende por representación. También se ha llegado a niveles de cuestión y proposición sobre la presencia y nivel de participación de los actores, señalando que cuanto mayor el número de participantes, mejor para o evaluar la calidad de relación política representativa. Esto último, que es un tema frecuente, está asociado a la legitimidad política de nuestras instituciones y cómo estas se desarrollan en los procesos de democratización en nuestros países. Dejando de lado los gobiernos autoritarios y militares de la década del setenta, se discute también en América Latina,

y sobre todo inicialmente en los países andinos, cómo enfrentar la elección de la primera autoridad, cuestionando el sistema presidencialista que rige en cada nación. El debate se instauró inicialmente en Ecuador, luego en el Perú, luego en Bolivia y así sucesivamente. Las segundas vueltas o *ballotage*, creación por cierto francesa allá por los siglos XVIII y XIX, se empezó a desarrollar como institución ligada a la sistema electoral, que constituye una de la aristas de composición del sistema político. Al respecto, la institución francesa debía ser evaluada antes de su arribo o instalación, por ello cabe la pregunta: ¿qué tenía en su diseño particularmente la institución francesa, que introdujo de Gaulle oficialmente en la Quinta República? Se entendía que la lógica electoral ameritaba la introducción de la denominada «segunda vuelta», ya que los presidentes ganaban con porcentajes relativamente bajos, lo que afectaba en sus capacidades de gobernabilidad; por lo tanto era necesario darles un respaldo a través de un mecanismo público, el «*ballotage*» o «segunda vuelta». Esta institución implícitamente traía consigo la idea de acotar el número de partidos políticos, porque el fraccionamiento partidario a partir de un cierto nivel es nocivo para cualquier país o régimen político. Hoy, casi treinta años después, podemos decir que en Latinoamérica ese mecanismo no cumplió su cometido y uno de los graves y grandes errores ha sido justamente no dar cuenta del contexto particular francés y las condiciones particulares de nuestros países latinoamericanos.

No existe una relación de causalidad y de manera directa y unilateral entre votación o porcentaje de votación y éxito para realizar un buen gobierno, o entre porcentaje de apoyo electoral y gobernabilidad. Lo comprobamos mediante una ligera revisión de los presidentes peruanos: el presidente Alan García en 1985 logró el 53% de los votos (que por una argucia legal se interpretó como 49% porque se habían introducido los votos nulos y los blancos en el universo) y gracias al abandono de la carrera de Alfonso Barrantes no hubo segunda vuelta. Ese gran porcentaje ameritaría un buen gobierno pero fue lo contrario. Es más, para la historia va a quedar que el segundo mandato fue mejor que el anterior, aunque en la misma primera vuelta obtuvo solo el 24%, menos de la mitad de la vez anterior. El presidente Alejandro Toledo en 2001 ganó una segunda vuelta al candidato Alan García con más del 50%, y el porcentaje de evaluación a su gestión llegó en algún momento a niveles inverosímiles de una sola cifra.

¿Existe, por tanto, relación entre porcentaje de votos obtenidos por algún candidato y gobernabilidad, que en principio además se lo dotaría la segunda

vuelta? No, la respuesta realmente contundente es, no. ¿Qué paso entonces, por qué no se sostiene esta tesis en principio y por qué se abraza como una forma y una fórmula de afrontar la reforma en nuestro país? En primer lugar porque, efectivamente, no sé estudió adecuadamente el *ballotage* francés; estamos delante de un sistema de gobierno semi presidencialista, donde además el jefe de gobierno no es el jefe de Estado, como actualmente es Sarkozy, sino es aquel que nace de la elección de la Asamblea Nacional Francesa, que por cierto, también, es elegida en segunda vuelta pues el diseño francés apunta a que todos los organismos elegidos jueguen un sólido triunfo, y si no se pasa una valla mínima a través de la segunda vuelta, no hay consenso de gobierno. En el caso peruano, partiendo de considerar que en el caso francés puede haber situaciones en las que un jefe de gobierno no sea del mismo partido político del jefe del Estado —a ello se denomina la «cohabitación francesa»—, en el caso latinoamericano y peruano esto no ocurre y vamos a tener por el contrario presidentes con parlamentos en los cuales no tienen mayoría. Entonces se abre un conflicto, particularmente en países donde el conflicto político es un conflicto de todo o nada, un conflicto que enfrenta, un conflicto que generalmente impide o evita los consensos políticos fruto de la aplicación de esta institución exógena. Ello en realidad es un elemento que ha perturbado, más que un elemento que ha permitido la estabilidad política. Pero reflexionemos sobre esta institución y su aplicación, cómo este mito, esta en principio llave mágica *ballotage* en nuestro país, no solamente tiene o goza de buena salud, sino que ahora se introduce a niveles sub nacionales, es decir se dan segundas vueltas en elecciones regionales. Por ello, este año el parlamento nacional, con el entusiasmo de la mayoría aplastante de parlamentarios, académicos y líderes de opinión estuvieron a favor del *ballotage* a niveles de elección del presidente regional. El argumento siempre es el mismo, cómo puede haber presidentes regionales que salgan elegidos con el 30%. Y claro, este dato así tomado puede ser suficiente para efectivamente señalar que es necesario hacer algo al respecto de la gobernabilidad. Es decir, esta lógica no considera la existencia de reglas de juego contextuales y después tenemos, pese a la aplicación de la institución, resultados de ingobernabilidad sub nacional.

En clase hacemos el siguiente símil con los alumnos: en el fútbol te dan tres puntos así ganes 1-0 u 8-0, mejor si ganas 8-0, pero si ganas 1-0 no cuestionan tu triunfo. Y ese es el punto. Hay reglas que es necesario respetar. A nivel de los presidentes regionales se propuso introducir la segunda vuelta

y cuando esa tesis ganó, en realidad tenían que reformar algo que tenía sentido en el Perú, y es que, al igual que la autoridad municipal, quien sale elegido tiene además la mitad más uno de los escaños del consejo municipal. Eso ha sucedido en el Perú siempre y ha funcionado para darle mayoría, y por ende gobernabilidad, a la jurisdicción. Pero resulta ahora que a nivel regional han introducido la segunda vuelta, con los problemas que ello trae consigo. En la medida que el presidente regional formaba parte de una lista regional y a quien ganaba le daban la mitad más uno del consejo regional, eso funcionaba. ¿Pero funciona mal acaso porque sacaba 25, 35 o 40%? La respuesta es no. Sin embargo ahora, no supieron cómo materializar esto con la introducción de la segunda vuelta, y separaron el presidente y el vice presidente regional de los consejeros regionales. Los limeños no nos damos cuenta, pero en el resto del país se ha tenido que votar de manera dividida y hay diez gobiernos regionales en los que sus candidatos no han superado el 30% de los votos y van a ir a una segunda vuelta. Lo que no se sabe es que ahora se elige un consejero regionales por provincia, así que puede existir un tercer partido que haya ganado por un voto en todas las provincias y tener mayoría aplastante en el consejo regional y podríamos tener por primera vez en la historia presidentes regionales con mayoría absoluta opositora. Es decir, lo que se suponía iba ser un elemento que permitiría la gobernabilidad en la región en base a mayorías va a introducir el conflicto al interior del consejo regional.

Lo anterior es solamente un caso para operar y analizar cómo las reformas en el Perú se diagnostican, pero las llaves supuestamente maestras de aplicación dejan de lado el contexto en su aplicación. Todo ello, como señaló el profesor Dieter Nohlen, sobre la idea frecuente y muy sencilla de que en el Perú, el fraccionamiento podía haberse evitado introduciendo el sistema de mayoría anglosajón —norteamericano— de circunscripciones uninominales. Eso en un país altamente fraccionado no nos llevaría a un sistema bipartidista sino a un sistema seguramente del triple de partidos que tenemos. Así podríamos señalar el tema de las revocatorias, que se inaugura en las democracias modernas en Estados Unidos en 1903, pero cuya aplicación no ha dado ninguno de los frutos esperados, pese al entusiasmo de quienes consideran de que es uno de los elementos vectores de la democracia directa-participativa. Este es un solo caso de los muchos que en realidad tenemos que pensar cuando analizamos reformas de Estado de especificidad política en el Perú actual.

Sinesio López:

En primer lugar felicito al profesor Dieter Nohlen por su excelente conferencia, en la que nos ha ilustrado sobre el manejo de la investigación política en el campo de los diseños institucionales y su impacto en la democracia. También ha sido interesante la discusión teórica desde la perspectiva metodológica, más aún en lo referente a los diseños institucionales, los tipos de institucionalismo, normativo, histórico, empírico o contextualizado. Ayuda considerablemente asumir el institucionalismo contextualizado como un aporte que permite el entendimiento de los diseños institucionales y los impactos que puedan tener en la democracia y en los sistemas de partidos. Hemos visto cómo ello se aplica al debate presidencialismo-parlamentarismo y al debate democracia participativa-democracia directa.

Al respecto planteo algunas cuestiones, una primera es si no se puede precisar mejor lo que es el contexto, porque decir el contexto es decir todo. Quizá valga la pena seleccionar las variables o los factores que ayudan o obstaculizan más fuertemente en la relación entre diseños institucionales y democracia. Supongo que, por ejemplo, el tema del nivel de desigualdad es un elemento central para considerar como un factor importante; o el Estado democrático de Derecho, que en algunos países de América Latina no existe, por más que decimos formalmente que hay Estado democrático de Derecho. Sin embargo, pero desde que el momento en que la ley no llega a todos, a todo el territorio y a todas las clases sociales, obviamente el problema de Estado de Derecho está en cuestión. Se considera que el Estado de Derecho es óptimo en algunos países de América Latina, pero, hay que precisarlo, no es el caso de los países andinos. La ley no domina ni administra todo el territorio o jurisdicción nacional, tampoco llega a todas las clases sociales por igual. Otro elemento central a considerar en América Latina es la presencia o no de los poderes fácticos y de los caudillos, pues su peso no es el mismo en todos los países de América Latina. Además, hay una relación inversa entre crisis de los partidos y caudillos políticos y poderes fácticos por el otro lado. Donde la crisis de los partidos es mayor, el peso de los poderes fácticos o caudillos es mayor; hay una relación directa, a mayor crisis de los partidos políticos mayor peso político de los caudillos y de los poderes fácticos. Y ese es el caso de los países andinos, menos quizás el caso de Colombia, pero es sin duda una constante en los demás países andinos, todo ello muy distinto a la relación que acontece en los países del Cono Sur.

Otra inquietud que merece cuestionamiento es por qué se ha expuesto el modelo metodológico que establece que el diseño institucional sigue siendo la variable independiente y la democracia o el sistema de partidos puede ser la variable dependiente y que el contexto interfiere como variable interviniente y que esa variable interviniente puede modificar la relación entre la variable dependiente e independiente y por ende ello puede generar diversos resultados. Sostengo que es muy interesante esta relación, y la pregunta que surge al respecto es la siguiente: ¿Al introducir el contexto, no se está saliendo de la definición de la democracia meramente como régimen político? Si introduzco el contexto e interfiere en la relación, hay que advertir que ya no estaríamos frente a la democracia solo como régimen político, sino frente a una democracia que empieza a ser algo más que un régimen político. Ese mismo tema lo plantea de alguna manera Guillermo O'Donnell, al decir y cuestionar: «Vamos a salirnos un poco en la definición de la democracia como régimen político para bucear en lo que es el Estado». Definir en qué medida hay Estado democrático de Derecho o no en América Latina, puede cambiar el sentido de la democracia definida en termino alusivos y provenientes de las Naciones Unidas. Por ello, la cuestión es en qué medida la entrada del contexto no significa una redefinición, un salirse de la democracia como régimen político para entenderla como más que eso, y por ende entenderla como un régimen político pero contextualizado. En otras palabras, ¿es una democracia que es más que meras reglas de juego y de procedimientos? Y una tercera cuestión: yo lo invito a imaginar el papel de los caudillos y de los poderes fácticos en la relación con los partidos teniendo en cuenta el grado de crisis de los partidos en los diversos países de América Latina. Creo que el papel que eso juega es muy negativo para el desarrollo de la democracia; por ejemplo, tomando el caso peruano, la crisis de los partidos hoy es evidente, casi se han extinguido, no sé en qué medida van a estar presentes en 2011 y 2016, me estoy refiriendo a los partidos de treinta, cincuenta y ochenta años, porque los otros no son partidos sino organizaciones electorales propiamente regentadas por caudillos con entornos.

El problema deviene entonces en la cuestión de en qué medida la entrada de los poderes fácticos en un contexto determinado no distorsiona todo el problema de la democracia. Por ejemplo, el papel de los medios de comunicación masivos es naturalmente perturbador en los procesos electorales y de allí que los resultados afecten en composición y acceso al poder el régimen democrático. Y es que el papel de los medios en nuestro país es muy fuerte, al punto

que no dan iguales oportunidades a los contrincantes, lo que determina que algunas posturas sean más favorecidas que otras. En conclusión, no existen condiciones de igualdad en la exposición mediática durante la competencia electoral. Ello afecta consecuentemente el carácter competitivo del proceso electoral, ya que ni los candidatos ni los ciudadanos guardan homogeneidad en su capacidad de acceso a los medios informativos, más aún cuando esto es determinante en la percepción electoral y las propuestas políticas. Los medios en nuestro país juegan a determinado candidato y bloquean a los otros, lo cual obviamente termina también afectando la legitimidad del proceso. Estas sub variables hasta aquí revisadas terminan por afectar y distorsionar la relación entre el sistema electoral y la democracia electoral, a esto también se debe asociar la interferencia de los poderes fácticos en asociación con los medios de comunicación.

El fenómeno de intervención no es solo exclusivo del periodo electoral, sino que dicha matriz también puede extrapolarse y analizar en su afectación al comportamiento del sistema presidencial. Sostengo que en el régimen presidencialista y el devenir del gobierno a través del poder Ejecutivo se puede evidenciar la participación poderes fácticos. Esta relación termina movilizándolo al Estado es una dirección de intereses, naturalmente se desarrolla en la cúspide del poder y a partir de allí opera imponiendo sus intereses a todo el país.

Dieter Nohlen:

Agradezco las preguntas y comentarios realizados por mis colegas profesores. La conferencia que desarrollé tuvo como énfasis aspectos metodológicos, no he intentado tocar todos los temas que tienen relación con el desarrollo de la democracia hoy en día.

Obviamente los medios de información y el mundo mediático son muy importantes en el desarrollo de la democracia y la competencia electoral, pero hay que recordar que en el ámbito de la legislación electoral hay una nueva generación de leyes y arreglos que justamente están dirigidos hacia mejores condiciones de competencia en términos de igualdad electoral. Ya la legislación electoral se ha apoderado del tema y sin embargo no se debe esperar que la democracia vaya a ser perfecta, ello es una utopía. La democracia es un sistema que se adapta continuamente a las condiciones cambiantes, la democracia es un proceso histórico, es un proceso formado por los que viven en su época —por lo tanto es coyuntural—, es el sistema bajo el cual se desea vivir.

Sin embargo, de vez en cuando el pueblo se equivoca al otorgar su preferencia o voto, piensa que vota por candidatos que está interesados en estructurar una democracia de largo aliento, pero en ocasiones contradictoriamente los elegidos están interesados en algo diferente, tal vez en el contacto con algunos poderes fácticos o simplemente en pensar que por fin un sector de la población tiene derecho a desarrollarse como hegemónico y cambiar toda la estructura del poder en función de ese sector, dejando de lado la igualdad de derechos. Pero hablar de la igualdad del derecho en función de un sector que se dice que ha sido discriminado —y de verdad en algunos países han sido discriminado sistemáticamente en el pasado— no justifica limitar el Estado de Derecho en el futuro en función de trabajar y de recuperar algo que en el pasado no ha sido conseguido. Es decir, la igualdad no se puede buscar eligiendo a alguien que propondrá una inclusión democrática radicalmente, porque ello en sí es ya una contradicción a nivel del Estado, del Derecho y de las instituciones democráticas, que deben ser calzadas y evaluadas en el largo aliento.

El centro de mi argumentación es que la democracia es un acontecimiento y un proceso vivo y en su estructura intervienen en cada momento los factores fácticos o el pueblo o la gente interesada, a veces los activistas, o por ejemplo los políticamente activos como la sociedad civil, que a veces vuelve a un segundo plano, como sucedió en la transición, cuando los partidos políticos estaban prohibidos y era la sociedad civil la que llevaba la bandera de la oposición y de la democracia contra el régimen. Posteriormente, los partidos políticos desplazaron a la sociedad civil, salvo en algunos países donde la sociedad civil pudo desarrollarse más y pudo oponerse a los partidos políticos y ganarles el acceso al poder.

De otro lado, la prensa y los medios de comunicación son muy importantes y el liderazgo hoy en día obviamente pasa por los medios de comunicación. A veces incluso el liderazgo es puramente mediático, lo que puede ser perverso para el desarrollo de la democracia, porque para ser líder o trabajar en política es necesario conocer más que el diálogo con la comunidad. Es decir, también en la retórica, el trabajo de un diputado es más que la relación con su electorado; es un trabajo técnico, tiene que conocer la historia, tiene que sobre todo desarrollar responsabilidad, no solamente con la gente que le ha votado sino en función del futuro. Hay que pensar en la próxima generación, hay que imponerse una política de futuro y no solamente corresponder a los pedidos de la generación actual o a insinuaciones de los medios de comunicación. Es un trabajo complejo y técnico que necesita mucha sabiduría. Y con respecto a

una reforma institucional que signifique elecciones a mitad de periodo o elecciones para el parlamento cada dos años, se piensa solamente en la relación con el electorado, mientras se pierde de vista que la política es una profesión y por ende no se debe al corto sino al largo plazo, no es solo una responsabilidad con los intereses de los que están representados en una circunscripción. El trabajo es de representación de la nación, de toda la sociedad y no de los intereses de un ámbito circunscrito y contexto específico. Hay que fundar una opinión en los teóricos clásicos de la representación, en un Burke del siglo XVIII, donde se aprecian las ideas claves sobre la representación. Entonces hay que comprender que la política es una profesión y no solo un acceso por cinco años al poder. El político está influenciado por el fenómeno de corrupción en las instituciones políticas que integra. Más aún, si pierde —como en México—, pierde inmediatamente su estatus político. Ante la estrechez del periodo y la sistematización del olvido o la falta de alicientes para hacer una carrera política, se termina por aminorar la responsabilidad política frente al electorado. Sin embargo, los políticos que son reelegidos tienen que ejercer su mandato con mucha responsabilidad, porque si los medios de comunicación distribuyen el rumor de que hizo un acto de corrupción ya sus posibilidades de ser reelegido bajan enormemente. El interés de la lucha contra la corrupción —cuando no es solo una competencia por identificar quién es más corrupto— generará relevancia según el contexto en el que se desarrolla, porque cuando se trata de una práctica común tendrá que ser precisamente algo insólito lo afecte la calidad profesional de representación. Por otro lado, si se desea realizar un análisis de afectación de la corrupción en el sistema político y sus instituciones, se deberá evaluar qué tipo de institución política apoya a la corrupción y qué tipo de institución, por el contrario, hace más difícil el desarrollo de este fenómeno pernicioso.

En lo referente al balotaje, proviene de Francia y fue implementado en América Latina, aunque las bases empíricas y contextuales son heterogéneas. Francia se rige por un sistema parlamentario y presidencialista a la vez, además de su sistema electoral propio. América Latina, por el contrario, no solo desarrolla una tradición institucionalista basada en el presidencialismo, sino que las elecciones tienen como primer objetivo la elección presidencial antes que parlamentaria, por ende el efecto es una mayor fragmentación del parlamento, pues en la primera vuelta presidencial compiten más partidos en función de las elecciones parlamentarias. Esto es, hay competencia pese a que los partidos políticos saben que no pueden ganar la presidencia. Ello genera

otra relación política, y es que el candidato a la presidencia tiene un efecto de arrastre sobre la lista parlamentaria, generando un corto plazo propicio para el caudillismo y clientelismo. Esta matriz de relaciones políticas no existe en Francia, porque tienen el mismo sistema para ambos tipos de elecciones. Este detalle lo olvida en ocasiones Sartori, y también los especialistas, de vez en cuando, pierden de vista los detalles contextuales. En suma, el balotaje es una institución muy controvertida: observando el debate en América Latina o por qué se hicieron las reformas, uno puede asumir diversas posiciones.

Todas las cuestiones vistas hasta aquí son importantes, pero sintetizo señalando que el contexto en el diseño del análisis es siempre una variable interviniente. Esta afirmación disuelve la idea de que el diseño analítico tiene por un lado una institucionalidad y por otro lado la democracia. Una pregunta relevante es en qué medida el tipo de institucionalidad que existe o que queremos instalar importa para el desempeño de la democracia. Y una pregunta adicional y complementaria sería: ¿Qué importancia tiene el contexto en esta relación entre la institucionalidad y la democracia?. Esto no solamente respecto a la democracia y su consolidación, sino a la democracia en sus momentos de mayor gobernabilidad. También nos podemos cuestionar la gobernabilidad democrática en función de políticas públicas para combatir la desigualdad social o las fallas del Estado de Derecho, para combatir el impacto de los poderes fácticos en un determinado régimen político.

Los cuestionamientos anteriores sobre el diseño institucional y su asociación con la democracia colisionan cuando la ciudadanía reflexiona democráticamente en función de objetivos políticos, como pasa en América Latina. De allí que pensar en plazos cortos determine el análisis y diagnóstico sobre las instituciones antes que los objetivos políticos. Por ello no es indiferente para la democracia un autoritarismo competitivo, más aún cuando el autoritarismo postula electoralmente que va a cumplir con los objetivos de mayor equidad y Estado de Derecho.

Las propuestas y reflexión anterior implican una contradicción, y es que normalmente el Estado de Derecho moderno termina con el autoritarismo. En conclusión, para Latinoamérica autoritarismo y Estado de Derecho no funcionan a la vez; democracia sin derechos humanos, sin libertad de expresión, sin libertad de reunión, sin libertad de oponerse a la política del Estado, sin caricaturizar al jefe del Estado en los periódicos, no es democracia. Sostengo como demócrata que es mejor combatir la desigualdad social al mismo tiempo que se tiene derechos fundamentales en vez de combatir la desigualdad social

en un autoritarismo que destruye al mismo tiempo el Estado de Derecho y los derechos fundamentales.

Considero interesante también la polémica respecto de por qué se debe pensar las ciencias sociales en términos de metodologías. Naturalmente en la academia se debe privilegiar el debate; solo en ese sentido la aplicabilidad cobra legitimidad y zanja la discusión. Y la discusión solo se da en democracia, de allí que su aporte sirva al perfeccionamiento de intereses políticos, en este caso institucionales o académicos, de allí que hoy estemos tratando este tema con total libertad democrática, lo que nos da valor.

CAPÍTULO 2
APORTES DEL DOCTORADO AL DEBATE DE LA REFORMA POLÍTICA

Aportes del doctorado al debate de la reforma política

Henry Pease

En este capítulo revisaremos los estudios políticos realizados por los participantes en el doctorado en Ciencia Política de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú en el primer semestre de 2010, cuando los alumnos desarrollaron el seminario de investigación sobre instituciones políticas a mi cargo en el que revisamos las críticas y propuestas a las diversas reformas planteadas al sistema político. Cabe destacar que en el doctorado cada alumno centra su atención en su proyecto de tesis y cuenta para ello con un comité de tres profesores durante tres semestres que guía la calidad de la misma a través de seminarios sistemáticamente programados. Además, cada semestre cuenta con un seminario de investigación: en el primero, el profesor Sinesio López desarrolló los temas *Teoría del Estado y Teoría política*; luego, el seminario dirigido por quien suscribe esta líneas, en el cual se desarrollaron temas sobre *instituciones políticas*. Excepcionalmente, en este semestre doctores de la escuela (Martín Tanaka, Sinesio López, Javier Alcalde y Henry Pease) asumimos el seminario que tuvo como tema «Procesos políticos en Perú y América Latina».

Cabe destacar que en el seminario sobre instituciones políticas se trabajó primero la bibliografía referida al sistema electoral y luego se desarrollaron estudios sobre sistema de partidos y sistema de gobierno. Tras elaborar las temáticas mencionadas, se discutió un diagnóstico y propuestas para el Perú. Tomamos en esa etapa como punto de partida el último libro que publiqué sobre este tema: *Reforma política, para consolidar el régimen democrático* (Fondo Editorial PUCP, 2008), con la intención de que los alumnos analizaran y criticaran en contraste con otros autores las reformas propuestas, que consideraban implícitamente la trilogía de sistemas políticos. A partir de este trabajo, en la actualidad podemos apreciar algunos diagnósticos reveladores, así como propuestas de reforma debidamente fundamentadas, de modo

que lo que veremos a continuación tendrá dos características fundamentales: investigación y actualidad.

Primero dos integrantes del doctorado desarrollarán un análisis actual sobre el sistema electoral; posteriormente tres alumnos del equipo de estudio de sistema de partidos nos revelarán sus posiciones y diagnósticos. Finalmente, dos últimos alumnos abordarán el «sistema de gobierno». Tras las exposiciones de los grupos del doctorado y sus respectivos temas, se desarrollará un panel conformado por los profesores Dieter Nohlen y Rafael Roncagliolo, lo que indudablemente devendrá en una discusión sumamente valiosa para el estudio de estas instituciones políticas.

Quiero comenzar introduciendo al tema y vinculando estas tres dimensiones sistémicas al análisis de las instituciones políticas en el Perú. Tras haberlas estudiado afirmo que la representación no funciona en el Perú debido a muchos factores, pero principalmente una de las razones se debe a la subordinación de este principio a lo que se ha denominado «governabilidad». Desarrollaré mi posición, la cual está asociada a la discusión que ha trabajado también Fernando Tuesta anteriormente. En ese sentido, Tuesta tomó un ejemplo, refiriéndose al peso del *ballotage* o segunda vuelta, que para el caso específico no me interesa, me preocupa más bien la argumentación. Él sostuvo que esa ley —en mi opinión impúdica— que desde los años ochenta establece que el alcalde que gana en su jurisdicción tiene la mayoría absoluta en el Concejo Municipal, es una necesidad. Es decir, así gane el alcalde o la autoridad por un voto, se le otorga mayoría en el Consejo, so pretexto de coadyuvar a la gobernabilidad de la jurisdicción. Sin embargo, al aplicar dicha lógica se está obviando las proporciones electorales y matemáticas. Al respecto debo argumentar con experiencia, pues trabajé como teniente alcalde 27 años atrás con Alfonso Barrantes y me desempeñé como regidor metropolitano en el período siguiente, por lo que puedo afirmar con toda claridad que ningún consejo municipal tiene atribuciones para afectar la gobernabilidad de una municipalidad, principalmente porque no administra. Además, porque se aboca a tomar decisiones políticas gruesas, como por ejemplo, aprobar un presupuesto una vez al año, dentro de normas que están predefinidas y delimitadas en la ley. Es decir el Consejo Municipal no maneja el presupuesto, por ende no puede aplazar o cuestionar a los funcionarios y menos al alcalde. Entonces, de esta experiencia, inductivamente llego a la cuestión: ¿cómo este orden de asignación mayoritaria afectaría la gobernabilidad? Sin embargo, otra perspectiva de análisis sería que la ley ha llevado a que ninguno de los que

estamos acá sepamos quiénes son nuestros regidores en Lima. Más aún, ha llevado a que cuando se constituye un escándalo sobre un asunto municipal no se debata en el Concejo Municipal, y se pretenda —por deformación— que se debata en el Congreso de la República. Vale decir, quieren llevarlo al Congreso porque se piensa *a priori* que en ese Concejo Municipal no se fiscalizará a su alcalde; y ello en razón a que nadie se fiscaliza a sí mismo o a su propia institución. De allí la frase «Otorongo no come otorongo». Entonces, si los regidores no son otra cosa que la «corte» del alcalde, entonces se está utilizando mal su función y se estaría replicando el centralismo de poder político propio de los tiempos coloniales, adverso al Estado moderno. Sostengo que muchos piensan en los consejos municipales como la corte del alcalde, donde nadie puede hacer valer su posición y por ende debatir. Esto es principalmente una cultura política caudillista, lo cual es una característica sistémica. Esta costumbre en nuestra cultura y devenir institucional es el comportamiento estándar, de allí que actualmente quiera ser replicada a otro nivel de gobierno como son los consejos regionales. Asimismo, el Parlamento Nacional también goza de la exacerbación de esta cultura pre moderna, principalmente porque en el Parlamento lo que hay es un conjunto de congresistas que una vez elegidos proceden a colgarse de la lista del candidato a la presidencia de su partido o movimiento político. De allí también que la sujeción y la deuda del puesto del congresista esté supeditada al líder caudillista, en este caso candidato presidencial. ¿Por qué se da este fenómeno? Porque las elecciones presidenciales y congresales se realizan juntas, el mismo día y por el mismo periodo, a esto se le llama la simultaneidad electoral. De esta relación de poder se desprende posteriormente que ningún congresista en el Parlamento discuta con el presidente si este fuera elegido, es decir nadie discute diferenciadamente, con lo cual el candidato al Parlamento es complementario en términos generales de la elección simultánea.

Particularmente he sido cuatro veces candidato al Parlamento y en las cuatro gané, pero una sola —cuando fui candidato al Congreso Constituyente— no hubo candidato presidencial y por tanto la campaña fue realmente otra, «bailábamos con nuestro propio pañuelo». Esta condición singular de la Constituyente determinó que no fuéramos una variable dependiente o secundaria de la campaña como ahora. En este ejemplo y en el cuestionamiento a la simultaneidad tenemos, en mi opinión, una parte de la explicación de por qué cada día los parlamentos y sus miembros pesan menos en el sistema político del Estado; pero también tenemos parte de la explicación del «por qué»

el electorado no siente que su congresista desarrolle la relación de representación, como en teoría está concebido el sistema de división de poderes del Estado moderno. Por supuesto que lo mencionado anteriormente tiene que ser analizado desde la perspectiva de la crisis de los partidos y desde el lado de otras variables, pero vuelvo a la afirmación. Si aquí resulta que es ingobernable una municipalidad, un gobierno regional o el país porque la representación tiene algunos poderes, tenemos que cuestionarnos, algo ocurre. En los Estados Unidos, en el pasado reciente, Clinton fue presidente dos veces y no tuvo mayoría en el Parlamento en ninguno de los dos gobiernos. Con ello pongo un ejemplo del sistema presidencialista clásico por excelencia.

Entonces, si las funciones de los actores políticos (congresistas) están bien delimitadas, si el poder Ejecutivo tiene todos los instrumentos para manejar la política económica, si la función del Parlamento se precisa en definir por ley las prioridades nacionales y dos o tres rumbos del presupuesto, pero todo lo demás se realiza desde el Ejecutivo, entonces no hay ingobernabilidad, lo que hay es división de tareas en el sistema político de Estado. Y eso tiene que ver con una variable clave: el poder de un órgano deliberante hoy en día es muy importante para la sociedad mediática que nos alberga, y es que la sociedad mediática es el ámbito de desarrollo que reemplaza la función deliberativa por el escándalo mediático como factor de fiscalización y control político que actualmente caracteriza a la política.

Pero entonces, ¿cuál es la llave de ese poder deliberante? Justamente la agenda de la sesión buscará resolver este y otros problemas. Por ende quiero recalcar que considero que no debe ser que el alcalde de un gobierno distrital sea el presidente del consejo municipal, como tampoco puede ser que el Presidente de la República sea a la vez el Presidente del Congreso, pues tendría demasiados medios para interferir en las decisiones del poder deliberante y no habría la división de poderes propia de un Estado moderno contemporáneo, mucho menos debate para fiscalizar al Ejecutivo.

La fiscalización propia de los órganos parlamentarios es central para el gobierno. Sin embargo, el poder Legislativo no debe interferir con el Ejecutivo, y viceversa. Sostengo siempre que, en términos de nuestro sistema de gobierno, mucho de lo que se ha usado pomposamente, traído de regímenes parlamentarios foráneos, al final ha terminado reforzando el sobre-poder que tiene ya de por sí el Presidente de la República (poder Ejecutivo) o lo que algunos llaman poderes meta constitucionales. En esa línea, yo vería con beneplácito la desaparición del voto de investidura (institución política del

sistema parlamentario), que no tiene nada que hacer en un régimen presidencial, más aún con la preeminencia que contiene el caso particular peruano. Porque aquí en el Perú se usa dicha institución —«investidura»— para sostener que no se puede elegir por separado, ni un tercio del Congreso, porque se pierde gobernabilidad. Mi hipótesis, por tanto, es: si hay que restringir atribuciones al órgano deliberante en nombre de la gobernabilidad, restrinjámoslas, pero dejemos que deliberen para que puedan fiscalizar; dejemos que controlen al ejecutivo y no alteremos la proporcionalidad que dan los votos. Y es que lo que ocurre actualmente es que el Parlamento se encuentra con «candados» y maniatado, imposibilitado de ejercer su función de control político —entiéndase fiscalizar— como parte del balance de poderes que todo Estado moderno debe contemplar.

Esta es mi manera de introducir el tema a través del cuestionamiento del sistema político, enfatizando una cosa: «no hay crisis», los dos últimos gobiernos han sido capaces de gobernar sin mayoría parlamentaria. Sin embargo, lo que sí hay es desencanto público. No es el desencanto de otras épocas, donde lo que se cambiaba eran los horizontes ideológicos, es un desencanto que está aquí vinculado a la lógica de la informalidad de las instituciones políticas del régimen democrático, a la lógica del «todo vale», que está penetrando en la política formal y que tiene que ver con la distorsión de las instituciones. Para muestra de ello observemos al Parlamento, analicen todos los ciudadanos cómo hemos llegado al extremo de tener una bancada de tres parlamentarios, más fraccionamiento de poder no existe en ningún otro lugar. Ello no obedece a ningún criterio institucional, democrático, representativo, proporcional, sino al interés del gobierno y el partido oficialista; o, peor aún, al interés del congresista mismo, particularismo antes que institucionalismo. Y es que tenemos bancadas que se forman por cualquier motivo al margen de la institucionalidad, del voto proveniente de las urnas, quebrando la relación representante-representado básica en el gobierno democrático. Por ello esas bancadas se convierten en lo que se denomina en el argot político parlamentario «vientres de alquiler», es decir se prestan a cualquier interés particular o cortoplacista, distorsionando naturalmente la relación parlamentaria entre elector y representante. Esa relación perniciosa también afecta al conjunto, es decir a la legitimidad del parlamento, la seriedad de la capacidad representativa del parlamento, el prestigio del poder legislativo y el nivel de la institución parlamentaria, llevando a su consecuente debilidad en la relación con los otros poderes del Estado.

Con la introducción anterior hemos buscado dejar para el análisis en su calidad de protagonistas a los especialistas en el tema, los alumnos Flavio Ausejo y David Sulmont; dos profesores de nuestra casa de estudios que son a su vez estudiantes del doctorado en Ciencia Política y que van a presentarles el trabajo del grupo sobre sistema electoral a nombre de los demás participantes (Josefa Rojas y Jorge Acevedo).

El sistema electoral en el Perú: diagnóstico, análisis y propuestas de reforma

Jorge Acevedo, Flavio Ausejo, Josefa Rojas y David Sulmont

INTRODUCCIÓN

Las instituciones políticas como el sistema electoral y el sistema de partidos moldean las reglas del juego bajo las que se practica la democracia. Por ello, con frecuencia se argumenta que, para bien o para mal, entre las reglas de juego democráticas el sistema electoral resulta ser la institución política más maleable (IDEA, 2006, p. 6). El sistema electoral es un conjunto de normas e instituciones a través de las cuales los ciudadanos expresan su voluntad política, dinamizando la vida pública del país. Además, dicho sistema cumple una función reguladora de la ciudadanía y de los partidos políticos mediante fórmulas electorales que cada gobierno elige para legislarse a sí mismo.

De acuerdo a Nohlen (2004), el sistema electoral cumple las siguientes funciones:

Representación: consiste en la capacidad del sistema electoral de reflejar adecuadamente la diversidad de intereses sociales y opiniones políticas que existen en la sociedad. La representación debe ser amplia, es decir no debe haber grupos excluidos de la misma (por ejemplo mujeres o minorías étnicas, regiones, etcétera). Asimismo, la representación debe ser justa, lo que implica que los grupos deben verse representados en el sistema político más o menos en la proporción que existen en la sociedad (principio de proporcionalidad).

Concentración y efectividad: el sistema electoral debe poder agregar intereses sociales y opiniones de manera tal que la comunidad sea capaz de tomar decisiones políticas. Ello supone que de alguna manera el sistema electoral debe reducir el número de actores políticos que van a negociar la toma de decisiones (efecto reductivo sobre el sistema de partidos) o incentivar la formación de alianzas o coaliciones que le den estabilidad al gobierno y a la oposición.

Participación: el sistema electoral debe permitir que el voto del elector sea un voto «efectivo», es decir que dé lugar a la elección de un representante de manera directa y genere vínculos directos entre electores y representantes.

1. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA ELECTORAL

Las normas e instituciones del sistema electoral están diseñadas para convertir los votos emitidos en escaños parlamentarios o puestos de gobierno. El sistema electoral determina cómo los votantes seleccionan entre las fuerzas políticas contendientes al candidato y partido político de su preferencia, y cómo se otorgan la titularidad de los cargos unipersonales (presidente, alcalde) o cuerpos colectivos (parlamentos, consejos municipales) en juego (Tuesta, 2005).

El sistema electoral funciona entonces como una interfase entre los partidos políticos y los ciudadanos: regula la competencia por el poder de los primeros; permite que las preferencias ciudadanas se conviertan en poder político; legitima el gobierno democrático de un país.

El sistema electoral tiene entre sus componentes: a) el tamaño (en número de escaños) y la cantidad de circunscripciones electorales; b) la existencia de barreras legales o barreras electorales; c) la forma de votación: por listas abiertas o cerradas, o por candidatos; d) la fórmula para atribuir los votos a determinadas listas y candidatos; y e) la simultaneidad con las elecciones presidenciales. La manera en que se estructuran estos componentes puede generar una serie de incentivos para que los partidos políticos desarrollen diversas estrategias de competencia electoral: por ejemplo, dependiendo del umbral electoral se puede favorecer o no la formación de alianzas entre partidos; la forma en que se presenta la candidatura o las listas puede hacer que se privilegie el discurso programático o la personalidad de los candidatos; el mecanismo mediante el cual se transforman los votos en escaños puede favorecer la existencia de una amplia variedad de partidos o puede restringir el sistema de partidos a unos cuantos pocos.

En cuanto al elector, el diseño del sistema electoral puede hacer que su voto sea un voto «válido» (que elija efectivamente a un representante) o un voto «perdido» (que no contribuya a elegir al candidato de su preferencia); puede incentivar a que se vote estratégicamente (votar por el «mal menor») o por convicción e identificación con un partido, candidato o programa; puede establecer una relación directa entre el elector y un representante o esta puede estar mediada o ser más dependiente de las estructuras de los partidos políticos.

El sistema electoral tiene entonces ciertos efectos sobre el comportamiento político y electoral, tanto de los partidos como de los ciudadanos; asimismo, tiene efectos sobre la forma en que se va a estructurar el sistema de partidos (muchos o pocos partidos; partidos muy parecidos o muy diferentes entre sí) y el vínculo que puede haber entre la ciudadanía y sus representantes (más o menos directo; más o menos frecuente).

La discusión en ciencia política respecto del sistema electoral y sus efectos sobre el comportamiento de los actores políticos y la estructura del sistema de partidos está organizada en torno a dos preguntas básicas:

- a) Hasta qué punto los efectos del sistema electoral son «mecánicos» sobre el sistema de partidos o sobre el comportamiento del elector. En otras palabras, hasta qué punto los incentivos que supuestamente introduce el sistema electoral para el comportamiento de los actores políticos «funcionan» o son condicionados, bloqueados, mitigados o transformados por el «contexto» u otros factores, como por ejemplo la «cultura política» de los actores políticos (tanto políticos como ciudadanos).
- b) En qué medida puede decirse que el sistema electoral es una variable «independiente», es decir que provoca efectos en otras variables del sistema político (como el sistema de partidos) y no es más bien producto de otras variables (como... el sistema de partidos) que buscan cristalizar ciertas tradiciones o *statu quo* en reglas de juego electorales.

Desde el punto de vista de la ingeniería constitucional, se ha tendido a concebir al sistema electoral como una variable independiente que tiene efectos mecánicos importantes sobre el sistema de partidos. De hecho, cuando cambian las reglas electorales estas provocan ese tipo de efectos. Sin embargo, los cambios bruscos en las reglas de juego electorales son poco frecuentes. Estos suelen ocurrir por lo general en situaciones de crisis social que reclaman cambios importantes a nivel de las instituciones políticas, o cuando existen transformaciones muy radicales de las correlaciones de fuerza política. En ciertos casos los cambios en el sistema electoral son producto de amplios consensos logrados entre los partidos políticos, como por ejemplo la Asamblea Constituyente de 1979; en otros, son el producto de imposiciones de una mayoría aplastante o el proyecto de liderazgos autoritarios que buscan consolidarse en el poder, como ocurre con los regímenes autoritarios que atenúan la participación de partidos en contextos electorales, modificando

las reglas de juego como ocurrió luego del autogolpe del 1992 y la posterior Constitución de 1993.

En el caso peruano, los grandes cambios contemporáneos en las reglas de juego del sistema electoral se establecieron en tres momentos de crisis social y política: la transición democrática de 1979-1980, con una Asamblea Constituyente; el golpe de Estado de Fujimori y el Congreso Constituyente Democrático de 1992; el gobierno de transición y el gobierno de Alejandro Toledo en 2000-2001.

2. REFORMAS AL SISTEMA ELECTORAL PERUANO 1980-2009

Si en el caso peruano resulta pertinente discutir la necesidad de reformar el sistema electoral, la pregunta central sería ¿reformularlo para qué?, ¿qué efectos, sobre qué componentes del sistema político se buscan reformas al sistema electoral? Como ha sido mencionado, el sistema electoral puede tener efectos importantes en:

- La legitimidad del sistema de gobierno, en particular de quienes asumen la conducción del gobierno en el país;
- La composición y estructura del sistema de partidos;
- El comportamiento de los actores políticos, tanto políticos como ciudadanos.

Entre 1978 y el 2006 el sistema electoral peruano ha sufrido una serie de transformaciones y reformas importantes, entre ellas podemos mencionar:

- a) Introducción de la segunda vuelta o *ballotage* (1979);
- b) Cambios en las reglas de la reelección presidencial;
- c) La unicameralidad del Congreso y la composición de las circunscripciones electorales;
- d) La introducción de la «valla electoral» y su posterior incremento de 4% a 5%;
- e) La votación a listas cerradas no bloqueadas.

Nos centraremos en las reformas y transformaciones que afectan la elección presidencial y la elección parlamentaria.

a) Introducción de la segunda vuelta o *ballotage*

La elección presidencial, como es usual en los sistemas que buscan elegir cargos unipersonales, funciona bajo el principio mayoritario. El candidato que recibe el mayor número de votos resulta elegido en el cargo. En la elección presidencial la variante del sistema de mayoría que usa el Perú es la de la segunda vuelta o *ballotage*, si es que en la primera elección no se llega a obtener la mayoría absoluta de los votos válidos (más del 50%). Si bien la norma se dio en la Constitución de 1979, recién se emplea desde la elección presidencial de 1985, ya que una disposición transitoria establecía que la elección de 1980 se regiría bajo el principio de la mayoría simple¹.

b) Reelección presidencial

Los principales cambios en el sistema de elección presidencial peruano se refieren a la posibilidad de la reelección. Entre 1980 y 1992 la Constitución prohibía la reelección inmediata. Luego del autogolpe de Fujimori de 1992 y el posterior Congreso Constituyente Democrático, la reelección presidencial inmediata fue posible por una sola vez consecutiva, lo que le permitió a Fujimori presentarse y ser elegido en 1995 y luego en el 2000 (a través de una norma de «interpretación auténtica» de la Constitución de 1993 muy cuestionada en su momento²). Con la transición democrática de 2000-2001 se eliminó nuevamente la figura de la reelección presidencial del marco constitucional.

En teoría, la reelección presidencial le permite al ciudadano premiar o castigar al presidente por su desempeño gubernamental y puede servir como mecanismo de *accountability* vertical, generando incentivos para que el gobierno haga bien su trabajo y satisfaga las expectativas de la ciudadanía con la perspectiva de ser reconocidos en una eventual reelección. En la práctica, para el caso peruano, la reelección presidencial tiene el riesgo de desequilibrar la competencia política, ya que el presidente en ejercicio puede usar los recursos estatales a su favor en una campaña política, dado el escaso peso que pueden tener instituciones de control horizontal del accionar del gobierno.

¹ Fernando Belaunde fue elegido con el 45% de los votos válidos en 1980.

² Ley de Interpretación Auténtica 26657: «Interprétase de modo auténtico, que la reelección a que se refiere el Artículo 112° de la Constitución, está referida y condicionada a los mandatos presidenciales iniciados con posterioridad a la fecha de promulgación del referido texto constitucional. En consecuencia, interpretase auténticamente, que en el cómputo no se tiene en cuenta retroactivamente, los períodos presidenciales iniciados antes de la vigencia de la Constitución».

Ello ha generado mucha suspicacia entre los actores políticos (especialmente entre los que están en la oposición) respecto de la posibilidad de introducir este tipo de mecanismo en las reglas de juego.

c) Unicameralidad del Congreso

En el caso de las elecciones parlamentarias, el sistema electoral peruano vigente desde 1980 pertenece a la familia de los sistemas proporcionales. Como se sabe, en este tipo de sistemas los escaños en el parlamento son atribuidos de manera proporcional según el número de votos que obtiene cada lista o partido. En teoría, de acuerdo con la famosa proposición de Duverger (1992), este tipo de sistemas electorales tiende a favorecer la existencia de múltiples partidos políticos puesto que una proporción limitada de votos podría permitirle a una agrupación política contar con un escaño en el parlamento.

Sin embargo, esta regla abstracta que vincula sistemas electorales proporcionales con sistemas de partidos múltiples no es tan mecánica y depende de varios componentes técnicos que pueden combinarse en diversa medida, afectando la proporcionalidad directa entre votos y escaños obtenidos por los partidos políticos.

De hecho, según Sartori (1994), uno de los principales efectos que puede tener el sistema electoral es reducir la cantidad de partidos que conforman el sistema de partidos en un país. Un sistema de partidos relativamente reducido puede tener la ventaja de facilitar la decisión del ciudadano común (escoger entre pocos es más fácil que escoger entre varios), a la vez que limita el número de actores que deben negociar en la esfera política las leyes y programas políticos (por ejemplo en el Parlamento) haciéndola menos compleja.

Dentro de la familia de sistemas electorales proporcionales (a la que pertenece el sistema peruano), los elementos técnicos que deben considerarse para estimar sus efectos sobre el sistema de partidos son:

- El tamaño (en número de escaños) y la cantidad de circunscripciones electorales.
- La existencia de barreras legales o vallas electorales.
- La forma de votación: por listas abiertas o cerradas, o por candidatos.
- La simultaneidad con las elecciones presidenciales.

De estos cuatro elementos, los que pueden jugar o no un rol reductor sobre el sistema de partidos son básicamente el tamaño de las circunscripciones electorales (en número de escaños por circunscripción) y la existencia de barreras legales. Cuanto más grandes son las circunscripciones mayor es la probabilidad de que un partido con una proporción pequeña de votos alcance un escaño y viceversa, mientras que una barrera legal puede hacer más exigente el umbral electoral necesario para obtener un escaño en el parlamento.

En el Perú, entre 1980 y 1990 nuestro Parlamento (la Cámara Baja) se elegía en 26 circunscripciones plurinominales que en total sumaban 180 escaños parlamentarios. Las circunscripciones electorales en esas fechas se clasificaban de la siguiente manera:

Circunscripciones (plurinominales), Constitución de 1979

Tipo de circunscripción	Número de circunscripciones	Escaños por circunscripción	Total de escaños	% de escaños
Grande	3	Entre 11 y 40	62	34,40%
Mediana	10	Entre 6 y 10	84	46,60%
Pequeña	13	Entre 1 y 5	34	18,80%
Total	26		180	100

Fuente: Tuesta, 2002, p. 12. Elaboración propia.

La elección del Senado durante ese periodo se realizaba en un distrito electoral único de sesenta escaños.

Con la Constitución de 1993 se produjo un cambio radical en el sistema electoral parlamentario. En primer lugar, se abandonó el sistema bicameral, eliminado el Senado. Luego, yendo en un camino que nos conducía a un sistema proporcional casi «puro», se introdujo el distrito electoral único con 120 escaños.

Posteriormente, durante la transición democrática de 2001 se volvió al sistema de distritos múltiples plurinominales, pero manteniendo el tamaño del congreso en 120 escaños. La nueva distribución de escaños en 25 circunscripciones puede verse en la siguiente tabla:

Circunscripciones a partir de la Constitución de 1993

Tipo de circunscripción	Número de circunscripciones	Esaños por circunscripción	Total de esaños	% de esaños
Grande	1	35	35	29,20%
Mediana	2	Entre 6 y 10	13	10,80%
Pequeña	22	Entre 1 y 5	72	60,00%
Total	26		120	100

Fuente: Tuesta, 2010, p. 10. Elaboración propia.

Al incrementarse el número de circunscripciones pequeñas y reducirse el número de circunscripciones medianas y grandes respecto de la década de 1980, en teoría el actual sistema de elección parlamentaria tiene un mayor efecto reductor sobre el sistema de partidos, ya que se baja la proporcionalidad del mismo y se incrementa el umbral en cada circunscripción. El último cambio realizado al sistema electoral parlamentario peruano ocurrió en 2009, cuando se incrementó el número de congresistas a 130 y se creó una nueva circunscripción electoral con cuatro esaños asignados a las provincias del departamento de Lima. Los seis esaños restantes deberán ser reasignados por el Jurado Nacional de Elecciones entre las demás circunscripciones.

d) Aumento de la valla electoral

Además del cambio en el tamaño de las circunscripciones, el otro mecanismo que puede reforzar o mitigar los efectos reductores del sistema electoral en el sistema de partidos son las barreras legales. Una de ellas es la denominada «valla electoral», que en el Perú empezó a ser utilizada en las elecciones parlamentarias de 2006. En aquella ocasión la legislación establecía que para acceder a un esaño parlamentario una agrupación política tenía que superar el 4% de los votos válidos a nivel nacional, o conseguir por lo menos cinco parlamentarios en dos distritos electorales. Para las próximas elecciones parlamentarias de 2011 los requisitos son algo más exigentes, ya que se necesita el 5% de los votos válidos a nivel nacional o por lo menos seis congresistas en dos distritos electorales. En teoría, estas medidas buscan prevenir la fragmentación del Congreso al poner una barrera a listas que tienen una votación considerada como demasiado pequeña.

e) Forma de votación

Otro componente importante del sistema electoral para el Parlamento peruano es la forma de votación. En el caso peruano el que se usa desde 1985 es el voto por listas cerradas no bloqueadas. Esto quiere decir que un elector vota en primer lugar por una lista parlamentaria. La suma de estos votos, y aplicando la fórmula de conversión de escaños en voto (en el Perú se usa el sistema D'Hont), determinará cuántos escaños tendrá una lista o partido político. Seguidamente, en la cédula de votación el elector tiene la posibilidad de darle su preferencia hasta a dos candidatos de la lista que ha seleccionado. Estos votos preferenciales determinarán el orden de prioridad en el cual los candidatos propuestos por los partidos o agrupaciones políticas accederán a los escaños obtenidos.

En teoría esta forma de votación está a medio camino entre mecanismos propios de un sistema proporcional que tienden a reforzar el rol de las dirigencias partidarias en los candidatos que pueden acceder a una curul (votos por listas cerradas y bloqueadas) y los que dejan esa decisión únicamente en manos del elector (listas abiertas y voto por candidatos).

Finalmente, el último componente «técnico» del sistema electoral parlamentario peruano es la simultaneidad con las elecciones presidenciales. En realidad, más que un tema «técnico» que permite la conversión de votos en escaños, la simultaneidad con las elecciones presidenciales marca el contexto político en el cual los electores deben tomar su decisión. En sistemas de gobierno presidencialista, dado el poder que tienen los presidentes, su elección marca el tono de la campaña electoral y del debate político, por lo que la elección parlamentaria se convierte en un tema secundario ante la opinión pública, tendiendo a aparecer como un subproducto de la contienda presidencial.

En otros países con sistemas presidenciales donde la simultaneidad no es perfecta o donde existen elecciones parlamentarias intermedias (como Colombia, Venezuela, México, Estados Unidos, entre otros), la elección parlamentaria tiene un peso más propio, aunque en muchos casos funciona como un plebiscito (especialmente en los casos de elecciones intermedias) en donde se premia o se castiga la labor del gobierno mediante los votos que se emiten por la lista oficialista o por las de oposición.

3. EVALUANDO LAS REFORMAS

De acuerdo con Dieter Nohlen (2004), uno de los criterios para evaluar los sistemas electorales consiste en determinar hasta qué punto un sistema logra, en contextos específicos, cumplir una serie de funciones sociopolíticas. Como hemos mencionado, las principales funciones que debe cumplir un sistema electoral, especialmente en el caso de elecciones parlamentarias, son las de representación, concentración y participación.

No todas las funciones pueden lograrse en el mismo grado y hasta cierto punto, algunas pueden tener relaciones contradictorias. Por ejemplo, si se quiere reforzar la capacidad de representación del sistema electoral, adoptando fórmulas proporcionales lo más puras posibles, el resultado puede ser una amplia gama de opciones políticas que adquieran representación en el parlamento, lo que puede ir en contra de la función de concentración y efectividad ya que muchos grupos en el parlamento suponen mayor dificultad para tomar decisiones.

Diferentes componentes técnicos pueden apuntalar una u otra función: mayor proporcionalidad, con distritos electorales grandes y umbrales bajos, va en la dirección de la representación; lo contrario podría reforzar la capacidad de concentración del sistema electoral. El voto por listas puede reforzar la disciplina interna de los partidos, incrementando su capacidad de tomar decisiones en el parlamento, pero va en contra de establecer una relación más directa entre el elector y sus representantes que no resulte tan mediada por las cúpulas o aparatos partidarios.

La prioridad que se le asigne a cada una de las funciones que debe desempeñar el sistema electoral, y el conjunto de elementos técnicos que pueden modificarse, dependerá de los objetivos que se plantee una reforma sobre la base del diagnóstico de cuál es el problema central que busca resolverse. En el caso peruano nos encontramos ante problemas cuyas soluciones posibles mediante reformas al sistema electoral no apuntan siempre hacia la misma dirección.

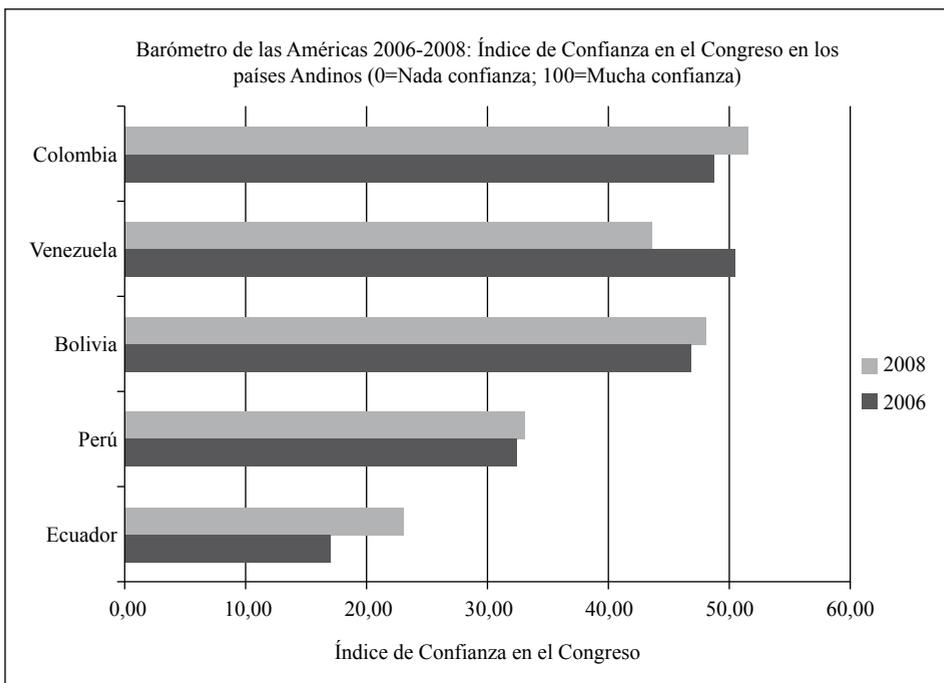
En primer lugar, hay un gran consenso en que existe un déficit de representatividad del congreso, y con frecuencia ello ha sido señalado como uno de los principales problemas políticos de la sociedad peruana: los ciudadanos no sienten que los congresistas o que los partidos políticos los representen adecuadamente.

Utilizando los datos de las encuestas del Barómetro de las Américas del proyecto LAPOP de la Universidad de Vanderbilt realizadas en 2006 y 2008,

hemos elaborado los siguientes gráficos donde se muestra el índice de confianza en los congresos o parlamentos y en los partidos políticos de los países andinos. El índice en ambos casos está medido en una escala del 0 al 100, donde 0 significa ningún nivel de confianza y 100 total confianza. Una situación «aceptable» de confianza debería verse reflejada en puntajes superiores a 50.

Si bien niveles de confianza inferiores a lo «aceptable» son comunes en todos los países andinos³, como puede apreciarse en ambos gráficos, el nivel de confianza en el congreso y en los partidos que muestra el Perú está muy por debajo del nivel «aceptable». Entre los cinco países analizados es el penúltimo en niveles de confianza. El último lugar lo ocupa Ecuador en ambos indicadores. Por otro lado, en el caso de los partidos políticos, a diferencia de Ecuador, Colombia y Venezuela, el nivel de confianza registrado por el índice para el Perú muestra una baja sensible entre 2006 y 2008.

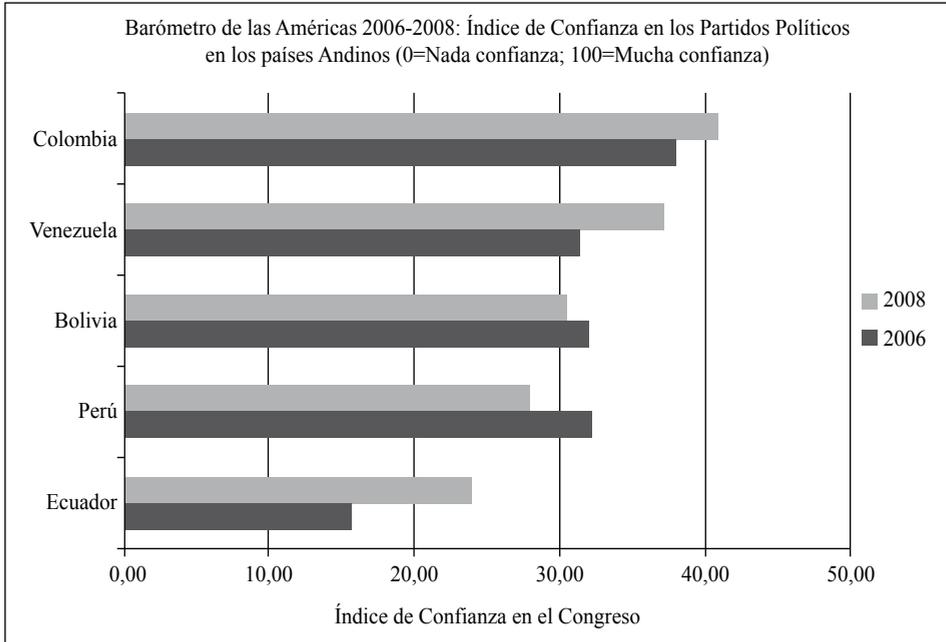
Gráfico 1: Confianza en el Congreso en los países andinos



Fuente: The AmericasBarometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP), www.LapopSurveys.org. Elaboración propia.

³ Con excepción de Colombia para el Congreso en 2008 y Venezuela, también para el Congreso, en 2006.

Gráfico 2: Confianza en los partidos políticos en los países andinos



Fuente: The AmericasBarometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP), www.LapopSurveys.org. Elaboración propia.

Tabla 1: Indicadores de opinión pública sobre partidos políticos en el Perú

Indicadores (0=nada; 100=mucho)	Total nacional	Lima Metropolitana	Ciudad grande	Ciudad mediana	Ciudad pequeña	Área rural
Confianza en los partidos políticos	28,0	25,3	26,4	28,0	32,9	30,7
Hasta qué punto representan bien a sus votantes	33,3	32,3	30,8	33,3	34,1	36,5
Hasta qué punto son corruptos	64,6	66,3	65,9	62,5	62,3	63,1
Qué tanto escuchan a la gente como uno	27,7	27,0	26,5	25,6	31,4	29,3
% de acuerdo con que puede haber democracia sin partidos	36,6	35,7	35,4	36,0	38,8	38,5

Fuente: The Americas Barometer by the Latin American Opinion Project (LAPOP), www.lapopSurveys.org

Estos bajos niveles de confianza en las instituciones representativas de la democracia son bastante homogéneos entre diferentes sectores y localidades de la sociedad peruana. Usando los datos del Barómetro de las Américas 2008 para el Perú, elaboramos la siguiente tabla de indicadores de opinión pública en los partidos políticos en el Perú en diferentes tipos de localidades. Se puede apreciar que en conjunto dibujan una imagen bastante negativa de los partidos políticos peruanos en la opinión pública. Este fenómeno de pérdida de confianza en las instituciones representativas no es nuevo ni exclusivo del Perú, aunque en nuestro país, como se ve, se presenta con particular agudeza.

Como señala Martín Tanaka (2005), desde la década de 1990 los países andinos, entre ellos el Perú, trataron de enfrentar la crisis de legitimidad que tenían sus sistemas políticos y sistemas de partidos ampliando espacios formales de participación ciudadana o abriendo el sistema político a nuevos actores. La reforma del sistema electoral parlamentario implementada a raíz de la Constitución de 1993, reforzando la proporcionalidad del sistema, en teoría debía permitir la entrada de más y diversos actores al parlamento. Sin embargo esa reforma también se hizo con la intención de beneficiar a la lista respaldada por el gobierno fujimorista.

En la siguiente tabla se muestran algunos indicadores sobre el sistema de partidos y el sistema electoral en el Perú⁴. Como puede verse, en las elecciones

⁴ El número efectivo de partidos diseñado por Laakso y Taagepera mide el tamaño relativo de los partidos y se estima mediante la siguiente fórmula:

$$NEP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n P_i^2},$$

Donde «n» es el número total de partidos (electorales o parlamentarios) y «p» es la proporción de votos (o escaños) que tiene cada partido. Sirve como un índice de fragmentación del sistema de partidos.

El índice de desproporcionalidad de Rae mide hasta qué punto existe una distorsión entre el porcentaje de votos obtenidos por un partido y el porcentaje de escaños. A mayor valor, mayor desproporción, por lo tanto mayor efecto reductivo tendrá el sistema electoral sobre el sistema de partidos. Se calcula de la siguiente manera:

$$R = \frac{\sum_{i=1}^n |V_i - E_i|}{n},$$

Donde V y E representan el porcentaje de votos y de escaños de cada partido respectivamente, siendo «n» el número total de partidos.

El índice de volatilidad nos dice cuánto ha cambiado la representación parlamentaria entre una elección y otra. Cuanto mayor es, más radical es el cambio. La fórmula a emplear es:

$$VT = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n |P_i \bar{V}|$$

Donde $P_i \bar{V}$ es la variación en % de votos por cada partido entre una elección y otra (Ocaña & Oñate, 1999).

posteriores a la reforma de la Constitución de 1993, se incrementó la proporcionalidad del sistema electoral (el índice de desproporción bajó), pero sin que se incrementara de manera sustantiva el número de partidos. Lo que sucedió, como lo muestran los índices de volatilidad, es que los partidos que entraron al congreso fueron básicamente nuevos partidos, diferentes a los de la década de 1980. Si bien el sistema unicameral fue más proporcional, ello se hizo en detrimento de la representación del interior del país. En un país con fuerte concentración de votantes en las principales ciudades de la costa, y en particular en Lima, resultaba siendo este tipo de localidades las que pesaban más a la hora de elegir representantes al parlamento. Por ello, un reclamo de las élites provincianas durante la transición democrática de 2001 fue regresar al sistema de distritos múltiples plurinominales.

Tabla 2: Indicadores del sistema de partidos y el sistema electoral en el Perú 1980-2006

Elecciones	Número efectivo de partidos electorales	Número efectivo de partidos parlamentarios	Desproporción	Volatilidad electoral (a)
1980	4,05	2,46	12,45	
1985	3,02	2,31	7,77	43,49
1990	5,02	4,04	5,79	60,21
1995	3,29	2,91	3,02	71,52
2000	4,00	3,97	1,54	36,66
2001	6,26	4,37	8,85	48,28
2006	7,35	3,78	13,85	45,48
Promedio	6,81	4,08	11,35	46,88

(a) Respecto de la elección anterior.

Fuente: Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina- Universidad de Salamanca. Elaboración propia.

En todo caso, las reformas electorales de la década de 1990 no estaban destinadas a mejorar la representación del sistema electoral sino a asegurar la reelección presidencial y el control del parlamento por el partido de gobierno. El supuesto es que gozando el gobierno de altos índices de aceptación, eso se vería reflejado en un parlamento elegido mediante un distrito único más que en distritos electorales múltiples.

El retorno a los distritos múltiples plurinominales en 2001 convierte al sistema en menos proporcional, ya que al no modificar el número de parlamentarios (120), estos tienen que distribuirse en 25 circunscripciones. Salvo Lima (que tiene 35 escaños), Piura y La Libertad (que tienen 6 y 7 escaños respectivamente), el resto de circunscripciones electorales son pequeñas (5 o menos escaños). De acuerdo con Payne y otros (Payne, 2007, p. 67), estos cambios van en desmedro de la función de representación del sistema electoral a pesar de que son producto de la demanda por mayor representación de los departamentos del interior del país.

En todo caso, los cambios no han reducido de manera significativa el número de partidos que forman parte del sistema de partidos. Tampoco han modificado una tendencia a una alta volatilidad electoral y, como vimos en los gráficos anteriores, no han elevado la confianza y la legitimidad en el sistema de partidos ni en el Congreso. En otras palabras, los cambios implementados en el Perú no han mejorado las funciones de representación y de concentración del sistema electoral.

En relación a la función de participación del sistema electoral, en teoría el sistema de voto preferencial que se usa en el caso peruano debería permitirle al elector un vínculo más directo entre el voto y la elección de un parlamentario. Sin embargo, de acuerdo con la encuesta del Barómetro de las Américas 2008, tan solo el 3% de los entrevistados en el Perú ha acudido a un congresista para tratar de resolver un problema. Ese porcentaje no varía de manera significativa entre Lima y el interior del país (tampoco varía mucho entre países andinos). Algunos mecanismos, como la creación de circunscripciones uninominales, podrían reforzar este vínculo entre el elector y los ciudadanos. Sin embargo ese tipo de reformas no se han intentado en el caso peruano a gran escala (existe una circunscripción uninominal que es Madre de Dios) y la comparación con países latinoamericanos que tienen circunscripciones uninominales no parece mostrar mayores diferencias⁵.

⁵ El porcentaje de entrevistados en países andinos por el Barómetro de las Américas (2008) que han acudido a un congresista para resolver un problema no supera el 4%, a pesar de que Venezuela y Bolivia tienen algunas circunscripciones uninominales. En México, donde funciona un sistema mixto, este porcentaje es ligeramente más alto: 6%. Donde sí se aprecia una diferencia notable es cuando se compara con los Estados Unidos, que tiene un sistema de circunscripciones uninominales para elegir a todos los congresistas de la cámara de representantes: en ese país el % de personas que dicen haber acudido a un congresista para resolver un problema llega al 18%. Sin embargo, habría que evaluar cuál es el efecto de la cultura política de estas sociedades en estos cambios antes de atribuirlos solo a diferencias en su sistema electoral.

Para poner en contexto el caso peruano, como se hizo con los indicadores del Barómetro de las Américas, podemos hacer algunas comparaciones con los países andinos. En la siguiente tabla elaborada por Fernando Tuesta (2002) se puede apreciar las diferencias en los sistemas electorales parlamentarios entre estos cinco países. Todos tienen variaciones de la familia de los sistemas proporcionales. En algunos casos, como Venezuela y Bolivia, se emplean sistemas mixtos al contar también con algunas circunscripciones uninominales.

Tabla 3: Sistema electoral parlamentario en los países andinos

Países	Circunscripción	Forma de candidatura	Forma de votación	Tipo de boleta	Barrera mínima legal	Sistema de asignación y/o fórmula matemática	Simultaneidad electoral
Bolivia	S: Trinominales D: Uninominales y plurinominales (proporcional personalizada)*	S: Lista cerrada y bloqueada D: en circunscripción Plurinominales: cerrada y bloqueada	Voto múltiple S: un voto D: dos votos 1 voto uninominal 1 voto plurinominal	Varias	D: 3% en circunc. Plurinoms.	S: lista incompleta por mayoría simple D: D'Hodt en circunc. plurinominales	Sí
Colombia	S: Única + única indígena D: circunscripciones plurinominales	S: lista cerrada y bloqueada R: lista cerrada y bloqueada	Voto múltiple: uno para cada cámara	Varias	no	Sy D: cociente y residuo mayor (se tiene en cuenta v. blancos)	No**
Ecuador	Circunscripciones plurinominales + única	Lista abierta	Voto múltiple: Panachage	Varias	No	Cociente y residuo electoral	Sí
Perú	Circunscripciones plurinominales	Lista cerrada y no bloqueada	1 voto de lista y dentro de ella voto preferencial doble opcional	Única	No	D'Hodt	Sí
Venezuela	S: binominales D: uninominales y plurinominales (proporcional personalizada)	S: lista cerrada y bloqueada D: en circunscripciones plurinominales: cerrada y bloqueada	Voto múltiple S: un voto D: dos votos 1 voto uninominal 1 voto plurinominal	Varias	No	S: D'Hodt (S. adicionales: medio cociente electoral) D: en circuns. Plurinominales (D'Hodt)	Sí (No, 98)

S=Senado; D=Diputados; (*)Bolivia no tiene escaños compensatorios; (**) Se realizan el mismo año. Por ejemplo, en 1998, parlamentarios el 21 de marzo, primera vuelta el 21 de mayo y segunda vuelta el 21 de junio.

Fuente: Tuesta, 2002, p. 10.

En la siguiente tabla se muestran algunos indicadores acerca de sistema de partidos y del sistema electoral en los países andinos. Los indicadores corresponden al promedio de las dos últimas elecciones realizadas hasta el 2006.

Tabla 4: Indicadores del sistema de partidos y el sistema electoral en países andinos*

País	NEPe	NEPp	Desproporción	Volatilidad
Ecuador	7,35	6,70	5,24	41,60
Perú	6,81	4,08	11,35	46,88
Bolivia	4,20	3,18	4,47	62,98
Venezuela	2,75	2,69	10,71	41,30
Colombia	7,92	6,80	4,23	44,59

*Promedio de las dos últimas elecciones realizadas hasta 2006.

Nota: NEPe = Número efectivo de partidos electorales; NEPp = Número efectivo de partidos parlamentarios

Fuente: Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina – Universidad de Salamanca.

Algunas comparaciones resultan interesantes: Colombia tiene mayor número de partidos efectivos que el Perú pero una volatilidad similar. La confianza que tienen los colombianos en su congreso y sus partidos es mayor que la de los peruanos. Ello no puede deberse solo a que su sistema es más proporcional que el peruano, ya que Venezuela, teniendo un sistema con una desproporcionalidad similar a la de Perú, también muestra niveles más altos de confianza en su congreso y sus partidos.

Aparentemente, el problema de la legitimidad de los partidos políticos y su capacidad para representar bien a la sociedad va mucho más allá de las reformas que pueden hacerse en el sistema electoral.

¿En qué medida cambios en el sistema electoral pueden ayudar a mejorar el sistema político en su conjunto, por ejemplo, mejorar la legitimidad de las instituciones representativas como el Congreso y los partidos políticos? Al parecer los cambios efectuados hasta ahora no han hecho mella en esos problemas.

Tal vez un problema que tiene que ver con la capacidad de representación de los sistemas de partidos son los escasos incentivos que existen para que los partidos se consoliden como instituciones representativas. Tal y como está diseñado ahora el sistema electoral, lo que sucede en el Perú es que de una elección a otra el sistema de partidos cambia en forma radical. Eso también

ha sucedido en los otros países andinos, pero quizá no a la escala de desgastar tanto la legitimidad de los partidos (con la excepción de Ecuador).

En teoría, el sistema electoral podría incentivar algunos mecanismos que vayan en la dirección de institucionalizar y concentrar más el sistema de partidos. Algunos de ellos ya ha sido puestos en marcha pero no han tenido resultados: circunscripciones electorales más pequeñas, valla electoral. Se podrían implementar otros mecanismos que refuercen la disciplina interna de los partidos, como eliminar el voto preferencial haciendo que las candidaturas se presenten en listas cerradas y bloqueadas. Sin embargo, como puede verse, en Colombia, Venezuela y Bolivia, las listas son cerradas y bloqueadas y los indicadores de número efectivo de partidos y volatilidad no son radicalmente diferentes a los del Perú.

Hay otros componentes, que no necesariamente forman parte del sistema electoral, que incentivan la multiplicación de partidos en el Perú: la ley de partidos y el reglamento del Congreso. La actual ley de partidos no pone requisitos demasiados exigentes para que una organización se inscriba como tal, en todo caso son requisitos que no son fiscalizados ni su incumplimiento es sancionado. Por otro lado, el reglamento del Congreso tampoco desincentiva el cambio de partido una vez elegido el congresista (los tráfugas), e incluso permite la conformación de bancadas de «independientes». Estos dos elementos anulan los posibles efectos reductores del sistema electoral sobre el sistema de partidos en el Perú.

4. ALGUNAS PROPUESTAS ACTUALES DE REFORMA AL SISTEMA ELECTORAL

Para enfrentar los problemas de escasa legitimidad, poca representatividad y fragmentación que tiene el sistema de partidos en el Perú, algunos analistas han propuesto una serie de reformas que tocan determinados aspectos del sistema electoral. Hemos intentado contrastar algunas de ellas, en particular las de Martín Tanaka (2005), Fernando Tuesta (2005) y Henry Pease (2008). En su diagnóstico y propuestas, los autores coinciden en que:

- El sistema de partidos está poco institucionalizado, por lo que el sistema electoral debería contribuir a una mayor institucionalización del sistema de partidos.
- Existen problemas relacionados a la función de participación: deberían existir vínculos más claros entre representantes y representados.

- El número de congresistas es relativamente pequeño para un país del tamaño del Perú: deben mejorarse las funciones de participación y de representación, lo que pasaría por incrementar el número de circunscripciones y también el de congresistas.
- El distrito electoral de Lima Metropolitana es demasiado grande, por lo que debería subdividirse en circunscripciones más pequeñas.

Sin embargo, más allá de las coincidencias, las propuestas de reformas que formulan estos analistas tienen diferencias importantes. Por ejemplo, las propuestas de Tanaka están básicamente centradas en las barreras legales, las cuales deben establecer requisitos más exigentes para los partidos o diseñar mecanismos más eficaces para que los requisitos existentes se cumplan. También propone eliminar el voto preferencial y concentrarse en el voto por listas.

Pease y Tuesta apuntan más directamente a reformar componentes del sistema electoral. Ambos proponen crear un sistema mixto con representantes elegidos en distritos uninominales (por mayoría simple), y otros en distritos plurinominales. Por su lado, Pease propone dividir algunos departamentos para que las «provincias» dentro de las «provincias» tengan su propia representación.

Adicionalmente, ambos autores proponen romper con la simultaneidad perfecta de las elecciones parlamentarias y presidenciales, pero con matices importantes. Pease sugiere reducir el mandato de los parlamentarios a la mitad, o renovar la mitad del parlamento hacia la mitad del periodo. Ello implica la realización de elecciones parlamentarias intermedias a mitad del mandato presidencial. Por su parte, Tuesta propone realizar las elecciones parlamentarias luego de las elecciones presidenciales o al mismo tiempo que la segunda vuelta presidencial (de darse el caso).

Varios de los componentes de las propuestas de los tres autores apuntan a reforzar diferentes funciones del sistema electoral.

La preocupación principal de Tanaka es crear incentivos para que se conforme e institucionalice un sistema de partidos. Ello supone reforzar las funciones de concentración del sistema electoral a través de barreras legales, así como reforzar la disciplina y cohesión interna de los partidos eliminando el voto preferencial y sancionando el transfuguismo. Requisitos legales más exigentes en la misma dirección también son sugeridos por Tuesta y Pease.

Tuesta propone como medida adicional para reforzar las funciones de concentración del sistema electoral que las elecciones parlamentarias se realicen

después de la primera vuelta presidencial. Ello generaría incentivos para que el elector desarrolle un voto estratégico y lo concentre entre los partidos más votados en las elecciones presidenciales.

Otro mecanismo que podría reforzar las funciones de concentración del sistema electoral es la creación de distritos uninominales para elegir una parte del parlamento (Pease y Tuesta). En teoría, las circunscripciones uninominales donde el ganador se decide por la regla de la mayoría, tienen un fuerte efecto reductor sobre el número de actores que obtienen un escaño parlamentario (de todos los contenientes solo gana uno). Asimismo, esta medida tendría como efecto reforzar la participación, ya que distritos uninominales suponen una relación más directa entre los ciudadanos de una circunscripción y un parlamentario específico.

Las elecciones parlamentarias intermedias que propone Pease, si bien también rompen con la simultaneidad, tienen un efecto muy diferente al esquema planteado por Tuesta. En el caso de elecciones intermedias el efecto teórico sería más bien romper con la concentración producida al inicio de un mandato presidencial y renovar una representación parlamentaria que refleje una nueva correlación de fuerzas políticas hacia la mitad del mandato presidencial. Esta medida podría convertir a la elección parlamentaria intermedia en un plebiscito que evalúe la gestión presidencial. En un sistema donde no hay reelección, puede representar un incentivo para que el gobierno sea más receptivo a las demandas ciudadanas en la conducción de sus políticas. Sin embargo, es importante que se diferencien claramente las funciones parlamentarias de representación de las funciones de gobierno del ejecutivo, para que cambios en las correlaciones de fuerza entre el parlamento y el ejecutivo no generen crisis de gobernabilidad o una acumulación excesiva de poder en manos del partido gobernante. Este tipo de cambios supone reformas ya no solo en el sistema electoral sino en el sistema de gobierno.

En la siguiente tabla, inspirada en un esquema que usa Nohlen para evaluar los componentes técnicos de un sistema electoral (Nohlen, 2004, p. 157), hemos tratado de resumir las propuestas de los autores explorados y sus efectos teóricos en las tres funciones básicas del sistema electoral. El signo más (+) implica que la propuesta teóricamente reforzaría la función que figura en la columna, el signo menos (-) significa lo contrario y el cero (0) que el efecto sería nulo en esa dimensión:

Propuesta	Autores	Efectos “teóricos” sobre funciones del sistema electoral		
		Concentración	Representación	Participación
Barreras legales más exigentes	Tanaka Pease Tuesta	+	-	0
Distritos uninominales (en sistema mixto)	Pease Tuesta	+	-	+
Reducir los tamaños de las circunscripciones / incrementar circunscripciones	Pease Tuesta	+	-	+
Elecciones parlamentarias después de la primera vuelta presidencial	Tuesta	+	-	0
Listas cerradas en distritos plurinominales	Tanaka Pease Tuesta	+	0	-
Elecciones parlamentarias intermedias	Pease	-	+	0

Como puede apreciarse, casi todas las propuestas apuntan a reforzar la concentración del sistema electoral con la finalidad de generar incentivos para una mayor institucionalización del sistema de partidos. Adicionalmente, algunas propuestas tratan de apuntalar las funciones de participación, generando vínculos más directos entre los ciudadanos y los representantes parlamentarios⁶. Ello supone que existe un gran consenso en que el principal objetivo que deben afrontar las reformas del sistema electoral es contribuir a formar un sistema de partidos más estable, sólido e institucionalizado.

⁶ David Sulmont precisa con respecto a la introducción de Henry Pease sobre la representación, que mejorar la función de participación —y eventualmente la función de representación— pasaría con medidas poco populares de incrementar el Congreso, pues para dar representantes a Lima Provincias tendría que agregarse diez congresistas más de lo que se hizo en la última reforma. También sería necesario compensar algunos desequilibrios: por ejemplo, Lima es un distrito electoral muy grande, con 35 congresistas, pero la gente del Cono Norte o de San Juan de Lurigancho no tiene idea clara de cuál es su representante en el Parlamento. Se podría dividir Lima en cinco o siete distritos electorales más pequeños, donde por ejemplo un distrito como San Juan de Lurigancho, con medio millón de electores, es decir el 10% de la población electoral de Lima, podría tener sus propios congresistas.

Una pregunta legítima es qué tan factibles o viables son estas propuestas que en el papel pueden sonar muy interesantes. Hay varios problemas y elementos que influyen en la viabilidad de estas propuestas:

- Los actores que deben hacer las reformas (los parlamentarios) pueden sentirse a gusto con las actuales reglas de juego (han sido producto de ellas), por lo que tendrían escasos incentivos para cambiarlas.
- Reformas que cambian las reglas de juego electorales requieren amplios consensos y en muchos casos mayorías calificadas, especialmente si suponen cambios en la Constitución (como el número de congresistas o la conformación de circunscripciones electorales).
- Pasar a un sistema mixto de distritos plurinominales y uninominales implica ampliar el número de parlamentarios al mismo tiempo que se amplía el número de circunscripciones, lo que requiere desarrollar de manera preliminar un proceso de redistribución. Frente a ello:
 - Existe una generalizada resistencia en la opinión pública a ampliar el número de congresistas, ya que se los ve como una pesada carga financiera que no tiene resultados visibles para la ciudadanía.
 - La redistribución pasa por fusionar ya sea provincias o distritos, lo que podría llevar a conflictos entre localidades por asegurarse «su» parlamentario. Los problemas ya experimentados en la (fracasada) conformación de regiones podrían replicarse y amplificarse en este proceso.
 - Además, ¿cómo hacer la redistribución usando criterios técnicos y evitando el *gerrymandering*?⁷
- Distritos uninominales podrían reforzar los caciquismos políticos locales, lo que iría en contra de la institucionalización de los partidos políticos, a no ser que se prohíba la reelección de parlamentarios (como en México). Sin embargo en México, si bien el sistema de partidos es bastante (demasiado) estable, también es cerrado.

Un paquete como este plantea reformas demasiado radicales que podrían no ser viables políticamente. Pocos países han cambiado radicalmente su sistema electoral, y la mayoría lo ha hecho mediante la intervención de gobiernos autoritarios o como mecanismo de salida en situaciones de transición democrática.

⁷ Es decir la manipulación del distrito electoral sin criterios técnicos, para beneficiar ciertas preferencias electorales.

5. NUESTRAS IDEAS PARA UNA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL

Nuestra propuesta de reformas al sistema electoral apunta hacia el principal problema identificado por los autores analizados: una mayor institucionalización del sistema de partidos políticos. Por ello, las reformas propuestas, en resumen, serían:

- Mayor fiscalización y sanción a los partidos que no cumplen con requisitos señalados en la Ley de Partidos Políticos.
- Sanciones para desalentar el transfuguismo.
- Elevar la barrera electoral a fin de consolidar los partidos a través de dos mecanismos: comités distritales⁸ en funciones y elecciones primarias para selección del candidato a presidente y el 75-80% de la lista parlamentaria⁹.
- Ampliar el número de circunscripciones electorales y reducir su tamaño en número de escaños en el Parlamento.

⁸ Tanto Pease, Tanaka y Tuesta, respecto del análisis del efecto teórico que tienen estas funciones en el sistema electoral, indican que las barreras legales deben ser más exigentes. Por ejemplo, debe respetarse la ley de partidos políticos y tiene que haber comités políticos funcionando a fin de que no compitan en las elecciones tantos partidos. Este tipo de barreras legales tiende a reforzar la función de concentración, es decir promueve que haya menos partidos en el sistema político.

⁹ Para Flavio Ausejo, las elecciones primarias en los partidos serían unas primarias abiertas nacionales organizadas por la ONPE para todos los partidos, de modo que serían para los candidatos presidenciales de cada partido y entre un 75 y 80% de sus candidatos al Parlamento. Cada ciudadano podría, con su DNI vigente, sufragar en cualquiera de los partidos, aunque solo podría votar en las primarias de un partido. En ese sentido, habría que evaluar un sistema de pre inscripción donde el voto sería voluntario y electrónico en la medida de lo posible. En estos días se ha debatido mucho el voto electrónico, que se podría pensar para las elecciones regionales de 2014 y definitivamente para el 2016. Para que un partido o alianza electoral nueva pueda participar en las elecciones generales debería alcanzar un número mínimo de electores que hayan participado en las primarias abiertas. Si un nuevo partido no alcanza ese mínimo de votantes en las primarias, no podría participar en las elecciones y el Jurado Nacional de Elecciones no debería autorizar la inscripción del partido o alianza. Cada partido debe establecer en sus estatutos los requisitos para inscribir candidatos y la lista debe ser mayor a la del número de escaños, además de, evidentemente, respetar las cuotas de género en las primarias. El voto en las primarias es un voto nominal múltiple, es decir se vota por varios candidatos. En cambio, la lista que presentan los partidos en las elecciones generales si es cerrada: se vota por la lista y en el orden en que salieron elegidos los representantes en las primarias. Quedaría pendiente el tema de los invitados que cada partido podría eventualmente incluir, aunque deberían primar aquellos elegidos en las primarias. Los partidos que ya tienen inscripción y representación parlamentaria realizan también las primarias, pero solo se anularía su inscripción si no pasan la valla en la elección parlamentaria. Es evidente que se necesita un financiamiento del Estado para las elecciones primarias, además de fondos para las campañas electorales de los partidos que logran superar el mínimo de participación en las elecciones primarias.

Nuestra primera opción apunta también a reforzar las barreras legales, que no necesariamente requieren cambios constitucionales sino en la ley de partidos y el reglamento del Congreso:

- Al igual que los autores explorados, creemos que es necesario que los requisitos legales presentes en la ley de partidos sean objeto de una fiscalización efectiva con sanciones concretas, como la pérdida de inscripción cuando se incumplen las reglas electorales, y no participar en procesos electorales municipales y regionales.
- También se debe desincentivar fuertemente el transfuguismo y la fragmentación en el congreso, eliminando la figura de bancadas independientes y haciendo que el tránsito pierda su condición de parlamentario.
- Se puede elevar el umbral de representación creando vallas electorales efectivas y escalonadas para partidos y alianzas (5% para partidos; escalonada hacia arriba para coaliciones o alianzas electorales).

Para elevar las barreras de entrada a una elección, sugerimos pensar en concentrarse en dos requisitos de la ley de partidos:

- Comités partidarios efectivamente funcionando: por lo menos dos por distrito electoral;
- Cambiar el requisito de número de firmas de adherentes por votos de simpatizantes emitidos en las primarias abiertas de los partidos organizadas de manera simultánea a nivel nacional por la ONPE por lo menos seis meses antes de las elecciones generales.

Se podría establecer como requisito para participar en elecciones generales que los candidatos presidenciales y por lo menos 75%-80% de los candidatos al parlamento de cada partido sean elegidos en primarias abiertas organizadas de manera simultánea (el mismo día para todos los partidos) por la ONPE a nivel nacional. En estas primarias:

- El voto sería emitido por cualquier ciudadano con DNI vigente en su distrito electoral.
- Se podría usar el voto electrónico o por internet.
- El voto sería voluntario.

- Un ciudadano solo podría votar en las primarias de una lista parlamentaria.

Para que un partido o alianza electoral nueva (que no tiene representación en el Congreso) pueda participar en las elecciones generales debería alcanzar un número mínimo de electores que hayan participado en las primarias abiertas (por ejemplo la cantidad de votos que se necesitan para elegir a un número determinado de congresistas). Además, debe presentar candidatos en las primarias para un número mínimo de circunscripciones electorales diferentes. Si no alcanzan ese mínimo de votos en su primaria no pueden participar en las elecciones y el JNE no autoriza su inscripción como partido o alianza (solo para los nuevos partidos).

En estas primarias cada partido establece en sus estatutos los requisitos para inscribir candidatos, aunque se podría establecer en la ley que una persona que perteneció o candidateó por un partido no puede participar en las primarias internas de otro partido sino después de un tiempo prudencial. La lista de candidatos en las primarias internas debe ser mayor a la de escaños a llenar y respetar determinadas cuotas por género.

Los partidos inscritos que tengan ya representación parlamentaria participan en la primaria pero su inscripción no se anula si no llegan al mínimo de votos emitidos en las primarias. Sí se anula si no pasan la valla electoral en las elecciones parlamentarias.

Si los candidatos al parlamento son elegidos en primarias abiertas, las listas de candidatos que se presenten en distritos plurinominales podrían ser cerradas, ordenadas de acuerdo a la cantidad de votos que cada candidato recibió. Se puede reservar un cupo para invitados, pero estos no podrán encabezar las listas.

Todas estas reformas no requieren de cambios constitucionales ni de supermayorías para ser adoptadas, aunque sí de un amplio consenso entre las fuerzas políticas y un compromiso del Estado en financiar las elecciones. La inversión en la organización de las elecciones primarias puede a mediano plazo reducirse si se generaliza el voto electrónico o se adopta para estos casos el voto por internet (el elector tendría que solicitar una clave así como se hace en el sistema bancario). El reglamento sobre el voto electrónico que la ONPE ha elaborado luego de las elecciones municipales de 2010 contempla también la posibilidad de la existencia del voto por internet como ya se practica en algunos países¹⁰.

¹⁰ Algunos países que han experimentado con el voto por internet son Estados Unidos, Francia, Canadá, el Reino Unido, Suiza y Estonia.

Los efectos esperados de este tipo de primarias serían:

- Daría vida política interna a las organizaciones políticas, ya que deben hacer campañas electorales para las elecciones primarias y luego para las elecciones generales.
- Difícilmente aparecerían candidaturas de «última hora».
- Los partidos que participan en las elecciones tendrían algún tipo de representación «efectiva», ya sea porque tienen representación parlamentaria o porque un número mínimo de ciudadanos votaron en sus primarias.
- Lo mismo que lo anterior respecto de los candidatos individuales. Además, estos se harían más conocidos y establecerían vínculos directos con su electorado en los distritos donde tienen que hacer campaña, tanto para ser escogidos en la primaria como para luego para ser elegidos, junto con su lista, en la elección general.
- Desincentivaría que figuras políticas individuales busquen salirse de un partido para formar otro, porque las barreras de entrada serían más altas.

Por otro lado, coincidimos con la necesidad de ampliar el número de circunscripciones electorales y reducir su tamaño en número de escaños. Si bien lo ideal sería ir a circunscripciones propias de un sistema mixto (uninominales y plurinominales)¹¹, pensamos que la conformación de las circunscripciones uninominales sería poco viable en el mediano plazo. Un camino alternativo es avanzar hacia un sistema de distritos plurinominales pequeños de cuatro a cinco congresistas en todo el país, lo que implica especialmente dividir Lima Metropolitana y algunos departamentos (los que tienen más de seis diputados) sin que el número de congresistas tenga que aumentar de manera muy importante de modo que la opinión pública no reaccione negativamente a esta medida. De todas formas, a mediano plazo será necesario quitar el candado constitucional al número y tamaño de las circunscripciones para que sea más flexible a los cambios de la distribución poblacional en el territorio nacional.

¹¹ Sobre este punto, tanto Pease como Tuesta proponen crear, además de lo que se llama los distritos plurinominales —que son los que tenemos ahora—, departamentos donde se eligen dos o tres o cuatro congresistas; algunos distritos uninominales —que son circunscripciones donde se elige un congresista—, ya que eso tendería a generar un vínculo más directo entre el elector y el representante. Por ejemplo, según esta propuesta San Juan de Lurigancho tendría su congresista, lo que en teoría refuerza la función de participación pero también la de concentración. Reducir el tamaño de las circunscripciones tendría un efecto parecido, por ejemplo, Lima, que actualmente tiene 35 congresistas, pasaría a conformar cinco distritos electorales con menos congresistas cada uno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amy, Douglas J. (2000). *Behind de ballot box: A citizen's guide to voting systems*. Westport, CT: Greenwood.
- Duverger, Maurice (1992). Influencia de los sistemas electorales en la vida política. En Albert Battle, (ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- Golder, Matt (2005). Democratic electoral systems around the world, 1946-2000. *Electoral Studies*, 24 (1), 103-121.
- IDEA (2006). *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*. México D.F.: IDEA Internacional, IFE, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Klingemann, Hans-Dieter (2009). *The Comparative Study of Electoral Systems*. Nueva York: Oxford University Press.
- Latin American Public Opinion Project (LAPOP). *The Americas Barometer*. <<http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/HOME>>. Consulta: 10/10/10.
- Nohlen, Dieter (2004a). *Sistemas electorales y partidos políticos*. 3. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter (2004b). *Sistemas electorales y reforma electoral: Una introducción*. Lima: IDEA-Transparencia Internacional.
- Nohlen, Dieter & Mario Fernández (1998). *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Norris, Pippa (2006). *Electoral engineering: voting rules and political behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ocaña, Francisco A. y Pablo Oñate (1999). Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 86, 223-245.
- Payne, J. Mark (2007). *Democracies in development: politics and reform in Latin America*. Segunda edición. Washington, DC: Inter-American Development Bank-International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Pease, Henry (1999). *Electores, partidos y representantes: sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pease, Henry (2008). *Reforma política: Para consolidar el régimen democrático*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Sartori, Giovanni (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Segunda edición ampliada. Madrid: Alianza Universidad.
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Tanaka, Martín (2005). *Democracia sin partidos Perú, 2000-2005*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tuesta, Fernando. (2002). *La circunscripción electoral: Perú y la Región Andina*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).
- Tuesta, Fernando (2005). *Representación política: las reglas también cuentan - Sistemas electorales y partidos políticos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú-Fundación Friedrich Ebert.
- Universidad de Salamanca (s/f). *Observatorio de Instituciones Representativas de América Latinas (OIR)*. <<http://americo.usal.es/oir/>>. Consulta: 10/10/10.

Sistema de partidos Diagnóstico, análisis y propuestas de reforma en el sistema de partidos

Milagros Campos, Piero Corvetto, Wilson Jaime,
Jarís Mújica y Otoniel Velasco

INTRODUCCIÓN

Jarís Mujica

Voy a presentar los antecedentes a la estructura de reformas políticas que dos compañeros del doctorado en Ciencia Política de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas van a proponer con más precisión. Debido a mi formación como antropólogo, quisiera proponer estructuras contextuales antes que propuestas de cambios político institucionales, que por el contrario son más las experticias de mis compañeros. Cabe destacar que el grupo que ha trabajado este capítulo está conformado además por los candidatos a doctor Wilson Jaime y Otoniel Velasco, y por Milagros Campos y Piero Corvetto.

A continuación propongo cuatro puntos breves y un antecedente referente al sistema de partidos peruano. El antecedente es el desprestigio sistemático de los partidos políticos y el hecho de que la ciudadanía asume que los partidos están en retroceso como estructura formal de representación social, que hay un problema de representación y que hay una suerte de imaginario anti partido sistematizado. Este es el punto de partida para casi todos, pues ese es más bien nuestro punto de llegada. La pregunta es: ¿qué elementos permiten que estas disposiciones imaginarias o estos dispositivos sociales se produzcan? insisto en cuatro puntos.

Primer asunto, hay una literatura extensa sobre la evolución de los sistema de partidos y sobre las estructuras de partidos y una premisa de perogrullo: que el actor del sistema de partidos no es el candidato, ni es el individuo,

ni es el político sino el partido y por ende la estructura que se debe organizar no es la función del candidato, no es el carácter ético del candidato sino la estructura del partido; el actor racional de transformación, movilización y actuación es el partido. En efecto, la literatura sobre la evolución de estos sistemas de partidos marca una pauta que parte de la existencia de partidos de élites, partidos tradicionales —ligados a modelos oligárquicos en el caso peruano— dispuestos por élites del espacio social; y evoluciona hacia un partido de masas que inserta a un conjunto amplio de la ciudadanía. Se trata de la aparición del partido *catch all* o de modelo «atrápalo todo», donde ya no hay una estructura de clase ni solamente una disposición de élite, sino un modelo y una estructura partidaria donde puede entrar cualquiera. Posteriormente, se empieza a referirse, especialmente desde hace algunos años en Europa, sobre los modelos de partidos «cartel», es decir a la evolución del sistema de los partidos como la aparición de partidos de élite, la transformación en partidos de masa, la producción de partido atrápalo todo y la aparición de partidos de modelo cartel. Pero esa evolución en la literatura no es necesariamente la que se ha producido en nuestro país. Los partidos de élites, que se asociaban a la oligarquía tradicional, suponían una oligarquía fuera una unidad, pero en nuestros países y en el Perú en particular, la oligarquía no era una unidad de clase: habían oligarquías burguesas y oligarquías vinculadas a la producción terrateniente y gamonal del campo. Bajo esa premisa la oligarquía no era una unidad homogénea y, por ende, el partido de élite asociada a las formas oligárquicas tampoco representaba toda la estructura de clase.

De otro lado, los partidos de masa dentro del imaginario tradicional, es decir, partidos que insertarían a grandes contingentes de clase y de identidad de clase, implicarían también la existencia de un conjunto de ciudadanos de clase trabajadores, obreros y campesinos en nuestros países. Sin embargo, en nuestro país los ciudadanos existen como votantes hace relativamente pocas décadas. En esas circunstancias, ¿de qué partidos de masas se puede hablar cuando las masas eran reducidas y no implicaban a un conjunto de ciudadanos amplio? El partido de masas implicaba una unidad de clase, pero la clase no era todo el conjunto social. Por ende, lo que ha aparecido es una suerte de traspaso desequilibrado y fragmentario de los partidos de élites, también fragmentarios, a partidos «atrápalo todo» o de modelo «atrápalo todo», es decir de inserción de identificaciones amplias en la estructura del modelo. Esto quiere decir que el actor central —otra vez el partido— no solamente no ha seguido

esa evolución sistemática trazada en alguna literatura sino que además ha sido constantemente interrumpido en nuestro proceso republicano.

Hay que recordar que hemos tenido muchas interrupciones a la democracia y muchas interrupciones «dictatoriales», por lo que el actor central ha sido constante bloqueado e interrumpido. En conclusión, esta evolución no implica necesariamente un modelo puro de élites, masas, *catch all* y modelo cartel y este actor en transformación permanente ha sido constantemente limitado por las interrupciones democráticas.

Un segundo punto es que el contexto de formación de partidos es también distinto en casi todos los países y el caso del Perú es también bastante particular. Las unidades internas de los partidos no han sido precisamente homogéneas, existen más que facciones, fracciones que tienden a fragmentarse más. Es decir, las facciones que deberían deliberar para producir democracias internas tienden más bien a generar fraccionamientos y divisiones internas. Por ello, las facciones que deberían ser las unidades de discusión sistemática dentro de la estructura partidaria han tendido a generar fraccionamientos y divisiones. De otro lado, los partidos tradicionales de élites oligárquicas tampoco eran estables ni unidos; los partidos de masas tampoco eran de tanta masa, sino más bien reducidos debido a la exclusión sistemática de un conjunto de ciudadanos, y las unidades electorales unidades partidarias han tendido, por esta fragmentación interna, a fusionarse y fisionarse de acuerdo a las coyunturas electorales. Eso ha marcado su debilidad estructural interna — el fraccionamiento y la fácil división— y su debilidad estructural externa que los hace permeables a la penetración de otros actores no institucionales que algunos llaman poderes fácticos. Es decir, en el partido se generan autonomías internas y severas tensiones estructurales que permiten establecer formas partidarias diversas y abiertas a alianzas coyunturales con fines electorales, una amplitud ideológica que implica un no-programa y al mismo tiempo la capacidad de unificar diversos actores sistemáticamente, lo que lo abre a diversos proyectos coyunturales. Esto genera indisciplina partidaria y transfugismos, que es lo que hemos visto en nuestro país en los últimos años y además nos deja en el punto de llegada: el desprestigio de la institución. La fragmentación interior permite la articulación de alianzas, pero alianzas inestables, y la fragmentación exterior permite la penetración fácil de actores no partidarios, no ideológicos y de otros intereses. El problema de la estructuración del partido no es solamente que no sea un actor racional unificado sino que permite en su fragmentación interna y externa que otros actores puedan penetrarlo

con mucha facilidad: ejemplo de ello son los intereses económicos, *lobbies*, etcétera. Entonces el problema del partido no es solamente un problema electoral o un problema de representación, es también el problema de inserción de actores que no pertenecen al sistema político pero que pueden penetrarlo con mucha facilidad por otras vías.

Tercera idea, las estructuras informales de nuestra vida cotidiana participan también de las estructuras cotidianas de los partidos. En nuestro país lo informal es parte de lo formal en casi todo, y en efecto esto permite la existencia de reglas de juego inestables y muchas veces contradictorias. Por un lado se asume que hay que construir partidos sólidos racionales y unificados, pero no se castiga la no entrega de padrones, no se castiga la no vida partidaria o los militantes irregulares. El problema es que el sistema está abierto y está fragmentado y sus reglas no son sistemáticas. Las barreras electorales que buscan solidificar la inserción de partidos y además reducir su número en el Parlamento funcionan en la elección, pero después de esta no hay ninguna regla que evite que dentro del Parlamento el partido se fragmente y se generen unidades divididas.

Cuarta idea, se habla de una crisis de representación, pero esa crisis implica la fragmentación de las sociedades y del discurso político y la capacidad del partido de representar al espacio social. No olvidemos que la representatividad tiene un par que se llama representabilidad, es decir, la capacidad de los actores sociales de generar demanda de representación. La crisis de representación implica por un lado la representatividad, la capacidad del partido de ofrecer representación, pero también la representabilidad, la capacidad de actores sociales unificados de demandar consistentemente ciertos elementos.

Esta grieta que se produce entre representatividad y representabilidad hace que el elector pierda su relación con el partido inmediatamente después del voto, que en algunos casos es una pérdida de vínculo total.

En resumen, tenemos al menos cuatro elementos: 1) esta evolución de los partidos no es una evolución lineal y ha supuesto diversos tropiezos e interrupciones; 2) este contexto de formación del partido ha implicado fracturas internas y externas que lo hacen fácil de fragmentarse, fácil de dividirse y al mismo tiempo fácil de ser penetrados por intereses no políticos, oficialmente no partidarios pero también por poderes fácticos; 3) las reglas de juego permiten la amplia movilidad y fragmentación de los partidos, por ejemplo el mecanismo de valla que sirve para insertarse en la elección pero que no necesariamente funciona después de la elección; y 4) la crisis de representatividad implica la de

representabilidad, no hay demanda y por ende se pierde el vínculo, entonces se vuelve al punto en que los partidos están desprestigiados. A un imaginario anti partido se suma una crisis anti partido, pero esto no es una consecuencia de individuos sino una consecuencia de la estructura del sistema.

La pregunta es, ¿qué mecanismos institucionales se pueden modificar no para cambiar la imagen de los partidos o el problema de representabilidad, sino para generar una reforma que haga más sólido al actor central?

1. OBJETO DE ESTUDIO

La existencia de partidos sólidos, institucionalizados, eficientes y democráticos es vital para el funcionamiento de la democracia representativa en el Perú.

Los partidos políticos tienen serias dificultades para ser verdaderos canales de participación. Aparecen ante la ciudadanía como organizaciones ineficientes, informales, antidemocráticas y hasta corruptas, en el contexto de una cultura política anti partido y de una falta de continuidad institucional así como un sistema de partidos no institucionalizado y muy fragmentado.

Las reformas propuestas tienen como objetivo principal favorecer la gobernabilidad democrática. Para ello sería ideal contar con partidos políticos estables y democráticos, que canalicen las demandas de los ciudadanos y que tengan un buen desempeño en las tareas de gobierno. Estas reformas deben ser coherentes con las reformas del sistema de gobierno y del sistema electoral a fin de lograr un efecto sinérgico en nuestro sistema político. Un aspecto fundamental es que otras normas, como el reglamento del Congreso, apunten en la misma dirección.

Este documento tiene dos partes: la primera, el diagnóstico de los partidos políticos y el sistema de partidos en el Perú y, la segunda, las propuestas de reforma.

2. DIAGNÓSTICO

A. Cultura política antipartido

Existe desconfianza de los ciudadanos en la política y en las instituciones. Al respecto, Mainwaring señala que en el Perú «hay un sentimiento creciente, ampliamente difundido de que nada funciona; en este contexto la política es una política antipartidos».

B. Crisis de representación, la representación no funciona

Coincidimos en que buena parte del problema se debe a la crisis de representación y de representatividad. Los partidos tienen dificultades para ser canales de participación ciudadana y la ciudadanía ha encontrado otros mecanismos informales de participación.

No existe una relación clara entre el elector y su representante, hay grandes sectores de la población que no tienen representación o, en el mejor de los casos, están subrepresentados.

C. Estructura y evolución de los partidos políticos:

La estructura de los partidos políticos en el Perú tiene características diferentes a otras partes del mundo por la particularidad de su historia, la formación de clases sociales, y el sistema de gobierno. En esta situación, los actores centrales (los partidos políticos) no han tenido necesariamente la misma estructura evolutiva que marca la idea del paso de partidos de cuadros o de élites a partidos de masas, y de estos a los partidos de modelo *catch-all*. Los llamados partidos de masas, por ejemplo, no han tenido una presencia tan masiva como en otros países, debido a la exclusión y no participación de la población en los procesos políticos, sino hasta el último cuarto del siglo XX. Asimismo, los partidos cartel, que se enuncian en algunas partes del mundo como un sistema de penetración del Estado en la vida partidaria, no aparecen en el escenario peruano como un tema relevante. En otras palabras, la historia de evolución de los partidos no ha sido la misma y, por ende, el sistema de partidos no tiene la misma estructura ni el mismo horizonte que en otros países del mundo.

D. La formación de partidos

El contexto de formación de partidos ha implicado sistemas inestables que no tienen consistencia más allá del periodo electoral. Esto, junto a la penetración de poderes fácticos e intereses económicos, permite la gestación de núcleos monádicos al interior del partido. Es decir, se configuran autonomías relativas dentro del partido político, pero que no tienen la estructura de una facción o una fracción partidaria, sino más bien, la de compartimentos que no se penetran ni debaten entre sí. Esto genera articulaciones amplias, pero inestables, grupos de fusión que no tienen solidez, interpenetración y por lo tanto tampoco tienen proyectos conjuntos. En la práctica política esto se traduce en indisciplina partidaria y en transfuguismo.

Los partidos políticos formados con intereses y objetivos electorales se convierten entonces en vehículos armados para intereses individuales. Esto genera que los patrocinadores económicos de estos partidos no sean necesariamente los mismos, sino que se tenga un abanico amplio de actores que respalden las campañas individuales de los parlamentarios, del presidente, etcétera. Esto genera múltiples conexiones al interior de los partidos que no tienen una referencia unitaria, sino conjuntos desconectados de financiación, enganche y reciprocidad.

E. Problemas derivados de la tolerancia a la informalidad

Las instituciones estatales tienen graves problemas. Convive la formalidad con la informalidad, como en la economía. Al aplicarse controles con estándares diferentes a los partidos políticos se consienten prácticas ilegales que permiten la existencia de partidos sin padrones, militantes, organización ni estructura. Así, el sistema no incentiva la formalización de partidos políticos, mostrando un área más en la que se aprecian normas rígidas de aplicación flexible. Uno de los principales problemas es la informalidad de los partidos políticos, informalidad que es tolerada por el Jurado Nacional de Elecciones. De otro lado, puede observarse una incoherencia entre la legislación electoral, que busca brindar incentivos para evitar la fragmentación partidaria en el Congreso a través de la barrera electoral, pero que consiente a través del reglamento del Congreso que los partidos que participan en elecciones en una alianza recuperen su individualidad. Estos partidos lograron pasar la barrera electoral en mérito a la alianza, ya que solos no lo hubieran logrado. Así consiguen representación parlamentaria o al menos no pierden la inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas de Jurado Nacional de Elecciones.

La actual Ley de Partidos Políticos¹, no dispone explícitamente que el Jurado Nacional de Elecciones fiscalice y, en su caso, sancione a los partidos por el incumplimiento de sus obligaciones como, por ejemplo, el funcionamiento del local partidario y de los comités provinciales. De otro lado, la Oficina Nacional de Procesos Electorales tampoco tiene capacidad fiscalizadora ni sancionadora respecto a las elecciones internas, la transparencia de fondos partidarios, etcétera.

¹ Esta ley, según sostiene Piero Corvetto, ha ayudado significativamente a formalizar la estructura de los partidos políticos en el Perú, pues ha tendido a democratizarlos y a fomentar que rindan cuentas a través de la publicidad y transparencia de sus actos. Sin embargo, tras siete años de legislación de la norma en mención, creemos que en un afán reformista que ayude a mejorar la institucionalidad de los partidos, es conveniente proponer algunas mejoras tendientes a su regulación.

3. PROPUESTAS DE REFORMA

Las reformas tienen como uno de los objetivos esenciales favorecer la gobernabilidad democrática, evitando la fragmentación de partidos políticos. Para ello, las medidas deben ser coherentes con los objetivos tanto del sistema electoral como del sistema de partidos. Los incentivos que se diseñen y la regulación que se establezca deben ser cumplidos para dar a los diversos actores un mensaje claro y lograr los efectos deseados.

Principales propuestas de reforma

1. Los requisitos para entrar y permanecer en el sistema deben ser más exigentes: algunos miembros del grupo proponen el incremento de la valla electoral de 5% a 8% o 10%. Otros consideran que 5% es suficiente debido a la pluralidad de la sociedad peruana así como la base electoral, que en muchos casos es territorial.

A fin de corregir el recurso de recurrir a alianzas electorales para pasar la valla debe establecerse que se contabilice la valla por partido, o que se incremente la valla en un punto por cada partido adicional que se incorpore a una alianza. Ello está destinado a evitar que varios partidos pequeños pretendan burlar la valla mediante una alianza electoral.

En tal sentido, a efectos de darle permanencia a las alianzas electorales, de debe establecer que los grupos parlamentarios en el Congreso solo se formen al inicio del período, agrupando a miembros de un partido o alianza electoral². Por ende, los congresistas que decidan apartarse de sus grupos parlamentarios estarán impedidos de formar nuevos grupos o de integrarse a los existentes; y así, formarán parte de lo que se denomina en otros países «grupo mixto».

2. Modificar el calendario electoral para distanciar al menos un año las elecciones generales de las regionales o municipales³. En efecto, las

² Corvetto sostiene que las alianzas electorales deben darse con tiempo suficiente, pues hoy se constituyen luego de terminado el periodo para realizar internas partidarias. Necesitamos alianzas electorales que sean claras y previas al momento de democracia interna.

³ Piero Corvetto precisa que el actual escenario electoral subnacional no está representado por partidos políticos nacionales sino por movimientos o partidos políticos locales. Corvetto además indica que ello se debe a un vacío o debilidad de la ley, que no fomenta la institucionalidad de los partidos subnacionales. Esta marginación afecta indirectamente el sistema de partidos y las elecciones generales en el Perú. En cuanto a regulación normativa que afecte a los partidos subnacionales, se ha aprobado la regulación referente a transparencia de fondos en movimientos políticos regionales.

elecciones fortalecen a los partidos y permiten que sus cuadros ganen y ocupen cargos públicos. Cuando las elecciones son cercanas, los partidos que van a elecciones generales prefieren diseñar una estrategia que no los mida ante el electorado de manera que pueda afectar su posibilidades.

3. Modificar el calendario electoral a fin de inscribir las candidaturas al congreso y a la presidencia con mayor anticipación. Con ello se evita la improvisación. Asimismo, habrá más tiempo a los fines de dar a conocer la hoja de vida de los candidatos. El plazo de dos meses en el caso del congreso resulta muy estrecho.
4. Exigir que el Jurado Nacional de Elecciones suspenda la inscripción de partidos que no cumplen con mantener vigentes los requisitos que permitieron su inscripción. Las elecciones internas deben ser obligatorias, financiadas por el Estado, en una única fecha, supervisadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), y los resultados deben tener carácter vinculante. Debe suprimirse la tercera modalidad de elecciones a través de órganos partidarios.
5. Relacionar el financiamiento público de las actividades partidarias con el cumplimiento de algunos requisitos de capacitación de sus cuadros.
6. Debatar medidas eficaces contra el transfuguismo. Promover un pacto antitransfuguismo. Evaluar vacancia en el cargo, aunque afecta la prohibición de mandato imperativo y puede resultar ineficaz cuando el tráfuga no abandona formalmente el partido pero lo hace en sus votaciones. Puede ser una medida contraproducente, cuando es el partido el que toma decisiones contrarias a su programa.
7. Restablecer la bicameralidad. Elegir al Senado en distrito nacional y con una barrera del 5%. Con ello se estimula la carrera política y fortalece a los partidos políticos.
8. Eliminar el voto preferencial. Sin duda este es un tema que genera mucho debate. Con elecciones internas, no tiene mucha razón de ser el voto preferencial, pues este multiplica los gastos de campaña y distorsiona el mensaje del partido, ya que cada candidato tiende a individualizarse y por ende desinstitucionalizarse. La presencia de personajes públicos en el Congreso tiene como causa inmediata al voto preferencial. De otro lado, los candidatos de la misma lista compiten

entre sí, generando un efecto pernicioso para la institucionalidad partidaria. Ello lleva a que el partido pierda el control del financiamiento y se vea impedido de diseñar su presencia en el Congreso.

9. Establecer reglas que condicionen el *ballotage*. Establecer por ejemplo la posibilidad que gane en primera vuelta el candidato que obtenga más del 40% y tenga diez puntos o más que el siguiente. Ello obligaría a los partidos políticos a formar coaliciones y alianzas antes de la primera vuelta.

a) **Propuestas de modificación de la Ley de Partidos Políticos del Perú, Ley N° 28094**

Artículo 5. Requisitos para la inscripción de partidos políticos

Propuesta: Eliminar inciso b)⁴, que exige relación de adherentes en número no menor del 3%⁵ de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, con la firma y el número del Documento Nacional de Identidad de cada uno de estos.

Argumento: Las firmas de adherentes no aportan nada, ni generan relación adherente-partido político. Incluso hay partidos que falsifican firmas o que pagan para conseguirlas.

Artículo 8. Actas de constitución de comités

Modificar: La solicitud de inscripción a la que se refiere el artículo 5° debe estar acompañada de las actas de constitución de comités del partido en por lo

⁴ La eliminación del artículo 5 se propone en función de la coherencia al objetivo de fortalecer los partidos políticos y sincerar la relación que existe actualmente entre los partidos y los ciudadanos. Si uno se pregunta cómo los partidos pretenden representar a los ciudadanos si solo aparecen o se relacionan con este cuando necesitan presentar un candidato a un puesto político, uno comprende la precariedad de la relación. Esto último se evidencia con la precaria presencia distrital y provincial de los partidos políticos. De otro lado, es necesario evidenciar que actualmente se solicita a los partidos nacionales que mantengan 65 comités en dos tercios de regiones, cada uno con cincuenta firmas. Creemos que este margen debe crecer, y que se debería exigir 130 comités en dos tercios de regiones. Por tanto, si un partido no está en un distrito, no puede presentar candidatos ahí, si el partido no está en una provincia no debe presentar candidatos en la provincia, y si un partido no está en la región, habría que preguntarse por qué tiene que presentar candidatos en la región.

⁵ Corvetto señala además, a propósito de este punto, que las firmas de adherentes que si bien ayudan a la inscripción de los partidos políticos —otorgando la licencia electoral—, esta institución de legitimación de acción política ha sido utilizada como negocio privado, creándose las mal llamadas «fábricas de firmas». Este punto merece una reflexión, ya que quien firma no es necesariamente afiliado, militante, ni adherente a la causa política del partido.

menos el tercio de las provincias del país ubicadas en al menos las *dos terceras partes de los departamentos...*

Propuesta: «dos tercios de las provincias del país ubicadas en todos los departamentos».

Argumento: Incrementar el número de comités partidarios asegurando su presencia en todo el territorio nacional permitirá afianzar el carácter nacional que todo partido debe tener.

Artículo 13. Cancelación de la inscripción

Propuesta: Modificar inciso a) Elevar valla del 5% al 8% para mantener inscripción, y de 6 a 10 congresistas.

Argumento: Al cumplirse un año de concluido el último proceso de elección general, si no hubiese alcanzado al menos seis (propuesta de cambio por diez) representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral, es decir el 5% (propuesta de cambio por 8%) del número legal de miembros del Congreso o haber alcanzado al menos el 5% (propuesta de cambio por 8%) de los votos válidos a nivel nacional⁶.

Se suspende la participación de partidos políticos que no cumplan con mantener vigentes los requisitos de inscripción o incumplan con la presentación del padrón electoral, la rendición de cuentas.

En el caso de los movimientos de alcance regional o departamental, la inscripción se cancela cuando no hubiesen superado el 5% (propuesta: 8%) de los votos válidamente emitidos en el proceso electoral en el que hayan participado, a nivel de su circunscripción.

Artículo 17. Movimientos y Organizaciones Políticas de alcance local

Propuesta: Eliminar inciso a) Firmas de adherentes. Modificar inciso b) Las Actas de Constitución de comités en, a lo menos, la mitad más uno del número de (propuesta de cambio por todas las) provincias que integren

⁶ Sobre este punto, hay que recordar que en la última elección congresal pasamos de 120 a 130 congresistas, por tanto si ponemos una valla de 8%, esto significa que los grupos parlamentarios tendrían 10 integrantes cuando menos. Trece grupos parlamentarios sería una cifra manejable al interior del Congreso. Otro de los puntos a tomar en consideración es que si elevamos la valla para los partidos políticos, debemos hacer lo mismo para los movimientos regionales. A partir del 25 de diciembre de 2010 estos ya tienen una valla del 5%, pero antes podían existir movimientos regionales con un solo voto y mantener su inscripción. Hay movimientos regionales que sacaron menos del 5% y han competido en la última elección. Además cuando un partido decida no participar en una elección congresal se debe cancelar su inscripción, pues los partidos tienen como fin y objetivo participar en elecciones.

la región o el departamento correspondiente, en el caso de los movimientos. Para los casos de las organizaciones políticas locales cuyas actividades se realicen a nivel de las provincias de Lima y el Callao, así como de cualquier otra provincia en particular, se deberán presentar las Actas de Constitución en, por lo menos, la mitad más uno del total de distritos.

Artículo 20. Del órgano electoral

Propuesta: Incorporar en el primer párrafo que los órganos electorales (centrales y descentralizados) deben ser necesariamente electos de forma directa por los afiliados, para garantizar su autonomía.

Artículo 21. Participación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Propuesta: Modificar el primer párrafo consignando la obligatoriedad de la participación de la ONPE en todos los procesos de democracia interna, tanto para la elección de candidatos a puestos de poder como para la elección de autoridades internas.

Artículo 24. Modalidades de elección de candidatos

Propuesta: Incorporar en el cuarto párrafo que los candidatos a alcaldes distritales, alcaldes provinciales, presidentes y vicepresidentes regionales deben ser necesariamente electos.

Propuesta: Eliminar último párrafo: «Cuando se trate de elecciones para conformar las listas de candidatos al Congreso de la República, del Parlamento Andino, de los Consejeros Regionales y para Regidores hay representación proporcional, en la medida en que dichas candidaturas sean votadas por lista completa».

Argumento: La proporcionalidad complica la elaboración de listas por complejidad de cuotas.

Artículo 26. Participación de hombres y mujeres en elecciones del partido político

Propuesta: Agregar «Para tal efecto, cada partido político reglamentará el mandato de posición al interior de cada lista a presentar a competencia».

Argumento: El mandato de posición asegura el ingreso de mujeres a puestos de poder.

Artículo 36. Las sanciones

Incorporar: «El ROP suspenderá a los partidos políticos que resulten sancionados de forma reincidente y a aquellos que no cumplan con presentar sus informes contables ante la ONPE».

Disposiciones transitorias.

Tercera: Respecto del financiamiento de partidos políticos:

Propuesta: Eliminar «con arreglo a las previsiones presupuestarias para tales efectos, y a las posibilidades de la economía nacional».

Argumento: Esto impide su aplicación.

4. REFLEXIONES FINALES

Milagros Campos

Al igual que el grupo de estudio del doctorado que elaboró propuestas a favor de mejorar el sistema electoral, nuestro grupo ha privilegiado la necesidad de fortalecer a los partidos políticos como organizaciones de la sociedad y con ello fortalecer el sistema de partidos peruano. Ello en razón de identificar al sistema de partidos y a los partidos políticos como un eje fundamental para consolidar un régimen democrático en el Perú. En ese sentido, mi exposición está centrada en mostrar que en muchos casos se ha dado incentivos al sistema electoral o a la propia Ley de Partidos Políticos, pero que no han sido estos coherentes con otras disposiciones que complementan la relación partido-sistema. Nada peor que solo un enfoque meramente legal para este fenómeno, y es que una buena norma pero rígida y de aplicación flexible no nos sirve, lo óptimo es lo contrario. Estamos cansados de normas que se cumplen de rato en rato y que afecten el desempeño de las instituciones, queremos y necesitamos normas que se cumplan de verdad.

Muchas veces un problema se soluciona mediante una norma, pero cuando la norma no se cumple creemos que hay que volver a legislar, cuando lo que hay que hacer es que la norma se cumpla. Eso atraviesa las propias instituciones u organismos del sistema electoral. Con ello estoy tratando de mostrar, como ya se dijo, que lo informal es parte de lo formal.

Un ejemplo concreto es el de la barrera. En las elecciones de 2006 se filtró solamente un partido político, que por cierto después volvió a inscribirse.

Grupos parlamentarios en el periodo 2006-2011

Partido	jul. 2006	jul. 2008	nov. 2009	oct. 2010
PNP-UPP	42			
APRA	36	36	36	36
PNP		23	22	25
UPP		19	8	6
UN	17	15	13	13
AF	13	13	13	12
AP	9	9	7	7
BP			7	
AN				11
BP CD				6

Lo que ocurrió es que las alianzas electorales hicieron que lleguen al Congreso cinco grupos parlamentarios que se conformaron como aparece en el cuadro superior. Conforme ha ido pasando el tiempo, a pesar de que teníamos una barrera que buscaba evitar la fragmentación, la fragmentación se ha dado. Se ha dado de manera diversa, porque estos grupos parlamentarios, salvo algunos pocos, se han conformado de una manera específica, pero también han mutado en sus componentes y en sus nombres. De alguna manera lo que ocurre es que cuando el elector mira a algunos de los nuevos grupos parlamentarios no los reconoce, porque no son los partidos por los cuales votó, no están conformados, en buena parte de ellos, por las mismas personas o los mismos partidos o las mismas listas por los que fueron a votar en el 2006. Eso genera desconfianza hacia los partidos políticos y desvirtúa la función de la barrera. Lo que podemos observar es que los grupos parlamentarios no constituyen, como en democracias institucionalizadas, el espejo del sistema de partidos. No organizan y estructuran —en el mismo sentido lo que ocurre en otros parlamentos— el trabajo parlamentario.

Hay grupos parlamentarios que no corresponden a partidos y partidos que ingresaron y después se quedaron sin ningún representante. Esto reproduce la situación del periodo anterior (2001-2006) con algunos matices, a pesar de haberse introducido modificaciones al reglamento del Congreso.

En segundo lugar, la institucionalidad informal —las reglas informales— ha terminado marcando el desempeño del Congreso y los grupos han cambiado de integrantes. Lo que deseo señalar es que no hay incentivos para los partidos políticos porque terminan siendo tratados de la misma forma que las agrupaciones que no están conformadas por miembros de partidos políticos. Soy defensora de los principios del gobierno representativo de Burke que

ayer nos hacía recordar el profesor Nohlen, creo que no se puede impedir o no se puede cambiar la prohibición de mandato imperativo. Sin embargo hay un matiz, y es que cuando un parlamentario, por diversas razones, termina retirándose del grupo parlamentario o de la lista que lo llevó al Congreso — eso no implica que tiene que irse vacar en el cargo, nuestra Constitución no lo permitiría— pero no necesariamente va a formar un nuevo grupo o integrarse a otro, sino que pasaría a formar parte de lo que en otros países se llama Grupo Mixto. Es decir, el que se aparta no debe formar otro grupo, sino que pasa a este Grupo Mixto, de manera tal que en este grupo ejerce sus derechos como parlamentario y ciertamente su representación.

El transfuguismo puede ser muy diverso, puede ser un transfuguismo corrupto o puede ser un transfuguismo en el cual es el partido político el que cambia de planteamientos o que adquiere alianzas que no estaban previstas al inicio del periodo legislativo.

Otro tema importante es el de las alianzas, que han terminado siendo una especie de paraguas para cruzar la barrera y llegar al Congreso, generando mecanismos perniciosos. Y es que los partidos políticos pequeños, que se unen con el efecto de poder llegar al Congreso, son casi como el matrimonio por conveniencia que anhela la «visa americana» y que una vez conseguida la visa se separan y cada uno hace su vida. Pero más pernicioso aún en esta práctica es que de pronto este partido pequeño encuentra alguna otra alianza y no tiene penalización, distorsionando un derecho y convirtiéndolo en un abuso. Ese es un punto que también hay que ordenar: se deben crear incentivos de manera que la alianza que no quiere permanecer unida, nuevamente pasa a este Grupo Mixto, de manera que no se trata a grupos diferentes como iguales. Es decir, el grupo parlamentario que proviene de partidos políticos debe tener un tratamiento diferente, privilegiado, no desincentivado. Para ello lo que se está proponiendo es que en el caso de las alianzas el porcentaje de la barrera se eleve un punto más por cada partido político que se integre a la alianza.

Desde nuestro punto de vista, el voto preferencial, tal como está pensado termina dividiendo a los partidos. Es necesario fortalecer la democracia interna y con las primarias el voto preferencial sería innecesario. También se podría dejar la opción de que los partidos que quisieran utilizarlo lo hagan, porque de esa manera se puede programar la representación futura en el Congreso.

De otro lado, es importante tener en cuenta que, según lo constatado, el voto preferencial multiplica las campañas, encarece el gasto y somete a los electores a las ofertas de 35 candidatos, en el caso de Lima, por 24 listas partidarias.

En relación al tema del transfuguismo, sin duda es un problema que es necesario solucionar. Una propuesta es hacer una especie de pacto anti-transfuguismo, al estilo de lo que funciona en España, de manera que los partidos se comprometan a no recibir a quienes se van de otros partidos. Es un pacto político, pero es además una solución que no atraviesa por el derecho penal ni por la vacancia. Tenemos espacio para múltiples propuestas sobre las que es interesante reflexionar. Sin duda es necesario corregir un tema que es síntoma de los problemas del sistema político, pero también consecuencia del mismo.

En el caso del *ballotage* también hemos pensado que es necesario establecer reglas que lo condicionen: establecer la posibilidad de que si en la primera vuelta el ganador tiene un margen de más de diez puntos con respecto al segundo, por ejemplo, no sea necesario recurrir a esta institución parlamentaria. Esto es bueno porque de alguna manera se estimularía las alianzas previas o evitaría que se fraccionen los partidos con la idea de formar un nuevo partido. Hemos visto que a pesar de que las barreras para formar partidos no son tan altas, muchas veces se intenta la aventura política irresponsablemente, de allí que se venda una cantidad de *kits* electorales considerable.

Finalmente, otra de las propuestas que es importante tener en cuenta es la del calendario electoral. Alguna vez Rafael Roncagliolo lo mencionó y lo hemos comentado en el sentido de que cuando miramos los tratados de los partidos políticos, encontramos que los partidos políticos son los que canalizan el voto y movilizan a la población en procesos electorales, pero al mismo tiempo se fortalecen a través de los procesos electorales. Lo que ha pasado en este último proceso es que los partidos políticos que tenían aspiración a las elecciones generales no han querido participar de las elecciones sub nacionales. El tema tiene que ver con la proximidad de las elecciones, lo cual genera el agotamiento de la capacidad organizativa de los partidos políticos. Sin embargo, ello nos lleva también a pensar —a modo de evaluación— sobre la capacidad, la fortaleza y la debilidad de los partidos políticos. Al respecto, opinamos que sería conveniente espaciar las elecciones al menos con un año de diferencia. De la misma forma, modificar también el calendario electoral para inscribir las candidaturas al Congreso y a la presidencia de la República con la debida antelación, y de esta manera reducir la improvisación y la asociación de emergencia de políticos que solo aportan pecuniariamente antes de políticamente. La improvisación es perniciosa para la institucionalidad. Es necesario tomar medidas por fortalecer los partidos políticos, democratizarlos e incentivarlos hacia las prácticas de transparencia y rendición de cuentas con que debe contar toda sociedad moderna.

Sobre el sistema de gobierno: reflexiones en torno al presidencialismo en el Perú

Milagros Campos

En el debate respecto de la inestabilidad política de América Latina, muchos autores han referido al sistema de gobierno que se asienta en un determinado Estado. En efecto, los países latinoamericanos adoptaron como sistema de gobierno la forma presidencial, apartándose en mayor o menor medida del modelo clásico norteamericano. El Perú no es una excepción. Este ensayo se propone contrastar el modelo constitucional del presidencialismo en el Perú con algunos rasgos que han caracterizado su ejercicio en los últimos años. Constatamos que con el mismo marco constitucional, los presidentes del Perú han ejercido mayores o menores cuotas de poder, pero que en general aún en gobiernos que no tienen mayoría en el Congreso se observan poderes metaconstitucionales, atribuidos no solo a los presidentes sino también a la cultura política aún vigente en el país. Sin embargo estos poderes no han sido utilizados en igual medida por los presidentes.

INTRODUCCIÓN

En el Perú, los valores democráticos tienen una dimensión fundamentalmente procesal. No se ha interiorizado suficientemente el valor intrínseco de las instituciones y sin embargo son las instituciones las que facilitan la gobernabilidad democrática: aún cuando instituciones y constituciones no pueden hacer milagros, «difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno» (Sartori, 2003, p. 8). Los gobiernos autoritarios han sido parte de la tradición histórica y de la cultura política. Así, se enfrenta una doble responsabilidad frente a los ciudadanos: primero, demostrar que el sistema democrático funciona, que la política no es una actividad donde cada uno busca su propio interés. Segundo, propiciar el diseño de políticas públicas que permitan la consolidación de la democracia. Al respecto, Krennerich

(2007, p. 43), citando a Nohlen, explica que «La mera existencia de gobiernos elegidos democráticamente y la preservación de las instituciones democráticas y sus reglas de juego no son *per se* un índice de consolidación democrática. La consolidación es un proceso que se lleva a cabo en un nivel valorativo y se mide por el aumento en el reconocimiento que la población realiza de la democracia como forma de gobierno y de vida: como un valor en sí».

En los últimos años se ha debatido reformas políticas en diversos foros. Buena parte el debate se ha llevado a cabo en el Congreso de la República, en la reforma integral debatida en 2002 y en los años posteriores tanto en la Comisión de Constitución como en las sesiones de pleno, aunque no de manera exclusiva; también se ha dado en foros universitarios, entre académicos e incluso en columnas en los principales diarios del país. Este debate ha contribuido a formular y en pocos casos aprobar algunas reformas políticas. ¿Cuál es el ámbito de la reforma política? En principio aquella que aborda algunos de los temas que Nohlen ha definido como la trilogía del sistema de gobierno, el sistema de partidos y el sistema electoral. Entendemos por sistema de gobierno el que enmarcado en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo «se identifica con la alternativa entre el presidencialismo y el parlamentarismo» en un sistema democrático. «La opción por una u otra de las alternativas tiene repercusiones de importancia respecto a la gobernabilidad de un Estado» (Nohlen, 2003). El sistema electoral en una definición restringida, es aquel que determina las reglas a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios —en el caso de elecciones parlamentarias—, o en cargos de gobierno —en el caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etcétera— (Nohlen, 2004, p. 10). El sistema de partidos es definido como la «red de relaciones de los partidos que actúan en la sociedad, la cual puede ser descrita según las diferentes características: número, relaciones de tamaño, distribución de poder distancias ideológicas, esquemas de interacción [...] y los grupos de interés, grado de institucionalización, etcétera» (Nohlen, 2006, p. 1259). El impacto de la reforma en alguno de estos sistemas suele darse en alguno de los otros sistemas. Así, una reforma en el sistema electoral puede tener un impacto en el sistema de partidos —por ejemplo la barrera legal—. Asimismo, es necesario conocer el contexto de cada uno de los sistemas para prever el impacto. Así, no es lo mismo hacer una reforma destinada a cambiar el sistema presidencial por uno parlamentario, con un sistema de partidos políticos institucionalizado en un país determinado que en un país en el cual la volatilidad electoral es tan alta que no hay partidos sólidos, estructurados ni continuidad.

1. RASGOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE GOBIERNO

Sin pretender hacer un análisis exhaustivo del sistema de gobierno, puede afirmarse que los elementos que definen el modelo peruano son:

- a) El Presidente es el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno (artículos 110°, 118° incisos 2 y 3).
- b) El acceso al cargo es por sufragio directo (artículo 111°).
- c) Los períodos de mandato fijo para el poder Ejecutivo (artículo 112°).
- d) La formación y el ejercicio del gobierno es una prerrogativa del Presidente (artículo 122°); sujeta a la aprobación de la cuestión de confianza. En efecto, la Constitución de 1993 incorpora la institución de la investidura del Consejo de Ministros (artículo 130°).
- e) El período de mandato fijo para el Congreso está sujeto a la confianza, pues se ha previsto que el Presidente pueda disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros (artículo 134°).
- f) El Congreso ejerce control y fiscalización, no influye en la designación de los ministros pero sí en su sustitución a través de la no aprobación de la cuestión de confianza (artículo 133°) o de la censura de los ministros de Estado (artículo 132°).
- g) Los congresistas pueden ejercer el cargo de ministros de Estado (artículo 92°).
- h) Finalmente, el Presidente de la República dispone de poderes legislativos como iniciativa legislativa (artículo 107°), esto es, la posibilidad de legislar previa delegación de facultades y de dictar decretos de urgencia en materia económica y financiera (artículos 118, inciso 19 y 104). Tiene asimismo la potestad de observar las leyes, sin embargo este poder es relativo porque el Congreso con mayoría calificada puede desconocer el veto (artículo 108°).

El nuestro no es pues un régimen presidencialista clásico, sino que el modelo constitucional apunta lo que se ha denominado presidencialismo parlamentarizado. Sartori (2003, p. 98) señala que una característica esencial de los sistemas presidenciales es que el gobierno no es designado o desbancado

mediante el voto parlamentario. El criterio, dice Sartori, no se vulnera si se da al Parlamento el poder de censurar ministros individuales con la consecuencia de su renuncia. Sin embargo, en el caso peruano la participación del Congreso se da en la investidura y la eventual censura del gabinete. Existen otras instituciones del régimen parlamentario como la interpelación ministerial, la estación de preguntas, la delegación de facultades legislativas, entre otras, que han llevado a calificar el modelo peruano como el más parlamentarizado de los presidencialismos latinoamericanos.

Como podemos analizar, el Perú cuenta con mecanismos de control propios del sistema de gobierno presidencial, pero también cuenta con todos los mecanismos de control político propios del sistema de gobierno parlamentario, es decir, no nos falta ninguno, de allí la razón de categorizarlo como el más parlamentarizado. Cabe distinguir la importancia del control político a través de las instituciones, pues esta institución es diferente sustancialmente del control judicial o del control del Tribunal Constitucional; más aún, es diferente a la fiscalización que ejerce la Contraloría General de la República o el Ministerio Público.

Linz precisa que dos características se destacan en los sistemas presidenciales:

1. Es un sistema de legitimidad democrática dual. Tanto el presidente, que controla el ejecutivo y es elegido por el pueblo (o por un colegio electoral elegido por el pueblo) como el legislativo elegido tienen legitimidad democrática.
2. Tanto el presidente como el congreso son elegidos por un periodo fijo. El cargo del presidente es independiente del legislativo y la duración del legislativo es independiente del presidente, a lo que denomina la «rigidez del sistema presidencial» (Linz & Valenzuela, 1994, p. 32).

Estas características son negativas para el autor, pues en el caso de la legitimidad, frente a un conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo cabe preguntarse: «Dado que el poder de ambos se deriva del voto popular, ¿quién tiene más derecho para hablar en nombre del pueblo: el presidente o la mayoría parlamentaria que se opone a sus políticas?». De otro lado, el período fijo «secciona el proceso político en períodos discontinuos y rígidamente demarcados, que no dejan espacio para los continuos reajustes que los sucesos pueden demandar». Adicionalmente, «la duración del mandato presidencial se convierte en un factor determinante en los cálculos de todos los actores políticos». Finalmente, en algunos casos, el sucesor puede representar una orientación

política distinta a la del Presidente. Puede asimismo darse la paradoja de que a la vez que lleva a la personalización del poder, sus mecanismos legales pueden también conducir —en caso de una repentina sucesión durante el período de gobierno— al ascenso de alguien a quien el proceso electoral ordinario nunca hubiera convertido en jefe de Estado (Linz, 1993).

En el debate académico —Linz, Sartori, Liphart y Nohlen— sobre el mejor sistema de gobierno —*best system approach*— para Latinoamérica, se han abordado los temas respecto de la implicancia que este tendría para favorecer o no la gobernabilidad democrática. Con la única excepción de los Estados Unidos, todos los demás sistemas presidenciales han sido frágiles —han sucumbido regularmente ante los golpes de Estado y otras calamidades— (Sartori, 2003, p. 101). En Latinoamérica, las dificultades del presidencialismo se relacionaron e intensificaron debido a las crisis, el estancamiento económico producto de la década y media perdida, flagrantes desigualdades y herencias socioculturales (Sartori, 2003, p. 109). En el Perú, la inestabilidad política ha sido la constante. En el siglo pasado, han sido más los gobiernos producto de un golpe de Estado que los elegidos por el pueblo. Así, en 1994 Fernando Tuesta decía que en «173 años de vida republicana, en lugar de 35 gobiernos, transitaron 107, de variado tipo y duración. Solo 19 de ellos tuvieron su origen en elecciones y de estos solo nueve terminaron su período presidencial» (Tuesta, 1994, p. 131). Mc Clintock refiere a la crítica de Linz al presidencialismo y precisa que entre 1919 y 1968 el Perú sufrió cuatro quiebres del orden constitucional: en 1936, 1948, 1962 y 1968. Sin embargo, encuentra una constante en el régimen político: si bien el presidencialismo está profundamente arraigado en la cultura política peruana, hay una identificación del presidente con un mesías. Esta idea no se inició en la década de 1980 sino en los años veinte y treinta. El proceso electoral «se inicia con una ciudadanía atenta, que sopesa cuidadosamente las propuestas de la campaña, continúa con la formación de una verdadera marca de apoyo a un candidato, culmina en la elección del candidato “santificado” en medio de exageradas esperanzas, y termina con una gradual desilusión popular y acusaciones de traición y abandono» (Mc Clintock, 1994). Algunos problemas de los partidos políticos inciden en el caudillismo, la falta de preparación y calificación de sus líderes y cuadros, lógicas cortoplacistas (Tanaka, 2004) así como el uso de partidos para el uso personal de individuos, mantenimiento de grupos cerrados endogámicamente que sirven a sus propios intereses, olvido de promesas electorales, demagogia, manipulación de electores, clientelismo, incapacidad para la agregación de intereses y de identidades (Alcántara, 2004).

Para Henry Pease (1999, p. 55) las constituciones de 1933, 1979 y 1993 han fortalecido los poderes del Presidente de la República en desmedro del Congreso¹. Explica que «Cada cinco años elegimos un Presidente de la República, pero si revisamos la forma en que la Constitución define sus atribuciones y la irresponsabilidad casi absoluta que lo blinda, pareciera tratarse de un rey. Él administra la hacienda pública, él negocia los empréstitos, él dirige la política exterior, él es el jefe supremo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional» (Pease, 2008, p. 80). Para Bernaldes (1993) la Constitución de 1993 insiste en el híbrido del sistema mixto, pero exagera de tal manera la figura del Presidente de la República que rompe los más elementales criterios de equilibrio de poderes, configurándose entonces un anti-modelo: el cesarismo presidencial, también conocido por la doctrina como dictadura constitucional con hipertrofia de los poderes del Presidente. Fundamenta su posición en los siguientes hechos:

- a) Se otorga al Presidente de la República un amplio campo para la suscripción de tratados y convenios internacionales sin la participación del Parlamento.
- b) Se le da absoluta libertad para el nombramiento de embajadores y los ascensos de los altos rangos militares, sin necesidad de ratificación del Congreso.
- c) Asimismo, en lo que se refiere a las relaciones con las Fuerzas Armadas, la Constitución y las leyes han preferido una subordinación de estas al Presidente de la República, antes que a la propia legalidad constitucional.
- d) El Congreso puede ser disuelto por el Presidente de la República, si aquel censura o no otorga confianza a dos gabinetes, en lugar de tres como decía la Constitución de 1979.
- e) Se imponen limitaciones introducidas en el artículo 79 previendo informe anticipado del Ministerio de Economía y Finanzas antes de legislar en materia tributaria, o aprobar por mayoría legal simple regímenes de tratamiento tributario especial para determinadas zonas del país.

¹ Pease, a propósito del tema de la revisión constitucional del año 2002, muestra que tenemos tantas constituciones básicamente porque hemos tenido un considerable número de golpes de Estado, identificando con ello una variable independiente que ha afectado el fenómeno reformista constitucional.

- f) Se prevén de manera explícita los decretos de urgencia que se habían venido dando desde 1980.

Todo ello lo lleva a concluir que se ha roto el equilibrio de poderes, por cuanto el Parlamento pierde atribuciones legislativas y de control, en tanto que numerosas decisiones presidenciales serán ejercidas autónoma y discrecionalmente por el Presidente.

Tanaka explica que en su concepto no hay un hiperpresidencialismo en el Perú. Cita el estudio de PNUD (2004) en el que la Presidencia del Perú aparece con poderes no legislativos muy bajos, poderes legislativos a niveles medio alto «lo que arroja un promedio medio bajo de poderes presidenciales formales que se complementa además con un nivel medio bajo de poderes presidenciales partidistas» (2004, p. 106). Precisa que el parlamentarismo no soluciona las falencias de un mal presidente y explica las caídas de los presidentes latinoamericanos antes del término de su mandato, asociándolas más con las crisis económicas que con el presidencialismo.

2. EL PAPEL DEL CONGRESO

En el Perú ha crecido el consenso respecto del papel esencial del Parlamento en la consolidación de la democracia. Aún así, ante la afirmación «No puede haber democracia sin Congreso», el Perú está por debajo del promedio de América Latina, que es 57% mientras que en el Perú alcanza 48% según Latinobarómetro. Los retos del órgano de representación por excelencia en un mundo globalizado, en sociedades multiculturales y diversas como la peruana, con múltiples cambios en la formas de comunicación e información, merecen una atención prioritaria. El fortalecimiento institucional incide directamente en el fortalecimiento de la democracia, su modernización en potenciar la participación ciudadana y mecanismos de transparencia para mejorar los sistemas de información y comunicación entre representantes y representados.

En los párrafos siguientes analizaremos el desempeño del Congreso en el modelo constitucional del sistema de gobierno. Junto a la forma de elección y el término del mandato del poder Ejecutivo, un tema relevante para en el diseño lo constituye el de los mecanismos de control parlamentario. El control es ejercicio de poder, responsabilidad frente a este y garantía de libertad al impedir el abuso del mismo, es por ello garantía del sistema democrático (Campos, 2009). Como explica Valadés (2000, p. 17), solo controla quien tiene poder. Controlar al poder es un acto de poder. Siendo el control político

propio de los sistemas democráticos, se ejerce a través de mecanismos diversos según el sistema de gobierno. La presencia de instituciones propias del régimen parlamentario en regímenes fundamentalmente presidencialistas es lo que se ha denominado presidencialismo latinoamericano. Las diferencias y matices son de tal orden que no puede hablarse de dos idénticos.

Así, podemos hablar de un presidencialismo atípico en el Perú, o como hemos precisado en párrafos precedentes, presidencialismo parlamentarizado; otros prefieren hablar de sistema híbrido. No es un sistema semi presidencial, al estilo de la Constitución Francesa de 1958, pues este tiene sus propias características.

En el caso del Perú, el presidencialismo ha incorporado tempranamente mecanismos de control propios del sistema parlamentario. Así, por ejemplo, la moción de censura y la interpelación datan del siglo XIX. Otros como la cuestión de confianza son más recientes. Por último, la estación de preguntas y el voto de investidura fueron incorporados por la Constitución de 1993. Estas instituciones son particularmente relevantes en la definición del sistema de gobierno. Como mecanismos de control intra orgánicos, o frenos y contrapesos, tienen la finalidad de garantizar la libertad de los ciudadanos y disminuir el peligro del ejercicio de un poder absoluto o arbitrario.

La función de control político tiene un fundamento constitucional, no solo en la definición misma de la democracia sino en el principio de separación de poderes, ambos previstos en el artículo 43°. Asimismo, en la mención reiterada, aunque genérica, de la obligación de dar cuenta al Congreso. Específicamente, la función de control se encuentra prevista en la Constitución en los pedidos de información (artículo 96°), las comisiones investigadoras (artículo 97°), el voto de investidura (artículo 130°), la interpelación (artículo 131°), la moción de censura (artículo 132°), la cuestión de confianza (artículo 133°). También son mecanismos de control la invitación a los ministros para informar (artículo 129°), el control parlamentario de los decretos de urgencia y decretos legislativos (artículo 118, inciso 19 y 104), el control sobre los tratados así como el que recae en la declaración del estado de sitio o del estado de emergencia (artículo 137). Excede a este trabajo pero no puede dejar de mencionarse el relativo a la aprobación del Presupuesto General de la República, tema esencial en la relación entre Ejecutivo y Legislativo y estrechamente vinculado a los orígenes del Parlamento. De la relación de los diversos mecanismos de control puede afirmarse que el nuestro puede resultar ser el presidencialismo más parlamentarizado. Para Fernando Eguiguren, el hecho de que muchos textos

constitucionales hayan sido elaborados durante los procesos de transición, tras gobiernos dictatoriales o inmediatamente después de haberse establecido un régimen democráticamente elegido, explica en mucho el temor hacia los excesos del presidencialismo que intentó plasmarse en algunas de nuestras cartas políticas (2007, p. 19). Sin embargo, de los hechos y la percepción ciudadana podemos afirmar que el Presidente del Perú suele ser más poderoso que la figura constitucional de la Presidencia, que logra aún sin mayorías protagonizar la función legislativa a través de las iniciativas legislativas aprobadas, los decretos legislativos² y los decretos de urgencia. Asimismo, se puede afirmar que logra reducir el efecto del control político, pues las interpelaciones no han sido el preludio de censuras que desestabilicen al gobierno.

La valoración del sistema de gobierno es diversa, así Eguiguren considera que los excesos y las distorsiones a los que frecuentemente ha conducido el presidencialismo real imperante en el Perú son preocupantes a la par que negativos. Los principales problemas apuntan a la personalización del poder, la relativa incapacidad para favorecer políticas de consenso o niveles de concertación entre gobierno y oposición, así como el posible bloqueo entre el Ejecutivo y el Legislativo. Pease sostiene que tal es el desbalance que lo que denominamos presidencialismo puede fácilmente terminar en despotismo presidencial (2010, p. 13). Para Domingo García Belaúnde, sin embargo, el sistema funciona, como lo han demostrado los dos últimos gobiernos en los que el Ejecutivo careció de mayoría en el Congreso (Valadés, 2009, p. X).

Revisaremos algunos de los mecanismos de control definidos en la relación entre Ejecutivo y Legislativo.

A) El voto de investidura

El artículo 130° de la actual Constitución incorpora por primera vez el voto de investidura en nuestro sistema político, estableciendo que dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros 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. Las constituciones

² Al respecto Henry Pease sostiene la necesidad e importancia de la deliberación, vale decir, el proceso de elaboración de un decreto legislativo elimina el proceso de deliberación. Por ello, una de las propuestas que tenemos para ese tema es que necesariamente haya un debate para ratificar o derogar el decreto legislativo, pues de lo contrario se dan situaciones sorpresivas y acciones políticas carentes de legitimidad, como es el caso de denominado «Baguazo».

de 1933 y 1979 establecieron la exposición del Presidente del Consejo de Ministros, pero sin voto. Introducir esta institución, más cercana al sistema parlamentario, pretende menguar el presidencialismo. Debe precisarse sin embargo que el Presidente de Consejo de Ministros no es un Primer Ministro pues no se le llama así en la Constitución ni ejerce las funciones que le corresponden en sistemas parlamentarios. Explica Rubio que la investidura debe comprometer el apoyo del Congreso al plan expuesto por el gabinete una vez aprobado. En los hechos constituye uno de los debates centrales sobre los problemas del país y las políticas a las que el gobierno dará prioridad. Si bien el nombramiento del Presidente del Consejo de Ministros se realiza sin la participación del Congreso, como ocurre en los países con sistemas parlamentarios o semi presidenciales como el francés, el nombramiento es, como lo ha precisado Delgado Guembes, uno con condición resolutive. En efecto, de no aprobarse la investidura, el Presidente de Consejo de Ministros y su gabinete deben renunciar. «La investidura es un fase consolidadora e integradora en la formación del gobierno» (Delgado, 1996, p. 94).

Hemos visto en los últimos años que la votación que concede la investidura no se mantiene durante la gestión del gabinete y no supone necesariamente el apoyo a las políticas expuestas. Desde 1993 no hubo ningún Presidente de Consejo de Ministros que se haya visto obligado a renunciar debido a no haber alcanzado la mayoría simple que requiere su investidura.

Votos de investidura al Consejo de Ministros

Presidente del Consejo de Ministros	A favor	En contra	Abstenciones	Total presentes
Córdoba	86	3	24	113
Pandolfi	64	9	15	88
Valle Riestra	68	32	2	102
Pandolfi	63	17	1	81
Joy Way	64	18	7	89
Bustamante	57	2	0	59
Salas	69	25	16	110
Pérez de Cuéllar	74	1	7	82
Dañino	106	0	1	107
Solari	57	1	20	78
Merino	61	1	17	79

Presidente del Consejo de Ministros	A favor	En contra	Abstenciones	Total presentes
Ferrero	49	6	44	99
Kukzsynski	60	6	29	95
Del Castillo	75	18	23	116
Simon	61	16	10	77
Velásquez	68	14	11	95

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

B) Invitación a informar

La Constitución establece en el artículo 129° que el Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Concurren también cuando son invitados para informar. El Presidente del Consejo o por lo menos uno de los ministros concurre periódicamente a las sesiones plenarias del Congreso para la estación de preguntas. Precisa el artículo 84° del Reglamento del Congreso que la invitación a los ministros para informar en forma individual ante el Pleno del Congreso se acuerda mediante moción de orden del día. La invitación para informar en las comisiones se acordará en el seno de la comisión y se hará efectiva mediante oficio del presidente de la comisión refrendado por el secretario de la misma y dando cuenta a la mesa directiva del Congreso.

La presencia de los ministros en el Congreso es parte de la constitución histórica. Rubio reseña que desde la Constitución de 1826 pueden encontrarse disposiciones similares a la del artículo 129°. La presencia de los ministros puede ser en las sesiones de Pleno o en las comisiones, de manera voluntaria o invitados por estas. Aun cuando pueden analizarse desde el ámbito de las relaciones de control, la invitación a informar puede ser vista también como relación de colaboración entre poderes del Estado. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, al expresar que «... existe una colaboración de poderes cuando el artículo 129° de la Constitución dispone que el Consejo de Ministros en pleno, o los ministros por separado, pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas» (Exp. 00004-2004-CC FJ 24). Delgado precisa que se trata de un mecanismo de obtención de información, que se agota en ese mismo fin, aunque permita o desarrolle otras

funciones. El solo hecho de obtener información, así no sea para contar con ella mas allá de la utilidad que genere, es un fin válido y legítimo (Delgado, 2005, p. 385). Coincidimos con lo expresado, pues se trata de un mecanismo esencial en un órgano que en las democracias es el llamado a constituir el centro de la deliberación política. De lejos este mecanismo se ha convertido en uno de los más frecuentes y la presencia de los ministros de Estado en las comisiones es un mecanismo regular en las relaciones de control y colaboración. Así por ejemplo, durante la legislatura 2009-2010, de acuerdo a los registros del grupo funcional de estadística del Congreso de la República, los ministros asistieron 189 veces, de las cuales 111 fueron a sesiones de las comisiones ordinarias.

En cuanto a la estación de preguntas, esta fue incorporada en la Constitución de 1993, siguiendo la tradición de los regímenes parlamentarios. Si bien la Constitución y el Reglamento lo regulan, tal vez por la frecuencia con la que van los ministros a las comisiones ordinarias, no se ha utilizado de manera regular. Se convocó a estación de preguntas en ocho ocasiones en el período 2001-2006 y, a en lo que va de este período solo en cuatro ocasiones.

C) La interpelación

La interpelación es un mecanismo de control parlamentario, afín a los sistemas de gobierno parlamentarios, pero presente en muchos de los presidencialismos latinoamericanos. A través de la interpelación los Ministros de Estado los congresistas solicitan explicaciones, información o el esclarecimiento de hechos de interés público, a efecto de dilucidar responsabilidades en la toma de decisiones políticas de su sector.

La Constitución establece en el artículo 130° que es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos.

El antecedente de este mecanismo de control se encuentra en la Constitución de 1860, en el artículo 103°, se repite en la Constitución de 1933, 1979 y 1993. Aunque Eguiguren (2007) sostiene que surge de la práctica parlamentaria, especialmente en la convención de 1855-1856. Se trata de un mecanismo que si bien tiene sus raíces en el sistema parlamentario, muchos de los presidencialismos latinoamericanos cuentan con él, como es el caso de Argentina y Colombia.

Su uso ha sido frecuente en el Perú. En el período pasado se presentaron 22 mociones de interpelación y en el actual 37, se realizaron diez en el primer caso y a la fecha nueve.

D) La moción de censura

El artículo 132° de la Constitución Política regula la moción de censura, estableciendo que el Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última solo se plantea por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del 25% del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación y su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar y el Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las 72 horas siguientes. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.

La moción de censura corresponde también a los mecanismos de control propios del régimen parlamentario, aunque se encuentra muy arraigada en el Perú pues está presente desde la Constitución de 1867, según da cuenta Rubio. Explica el autor que se trata del modo por el que se hace efectiva la responsabilidad política ejecutando una sanción, también política, debido a algún desacuerdo con su línea política o a alguna decisión tomada por él o por algún evento ocurrido en su sector, sobre el cual se le atribuye responsabilidad (Rubio, 1999, IV, p. 441). Desde sus orígenes se da un espacio temporal entre la presentación de la moción y su debate y votación, que Loewenstein explica calificándolo como un período de enfriamiento; lo califica como un mecanismo de racionalización del poder que procura una reflexión madura de la mayoría parlamentaria (Loewenstein, 1982, p. 264).

Entre 1990 y 1992, año del golpe de Estado y disolución del Congreso, se presentaron seis mociones de censura contra el gabinete Hurtado Miller (1), Educación (2), Justicia (1), Trabajo (1), y Agricultura (1), prosperando solo esta última. En el caso de los períodos 2001-2006 se presentaron nueve y prosperó una. En lo que va de este período se han presentado doce, ninguna ha prosperado.

En relación a la censura, Eguiguren considera que es un mecanismo eficaz para cambiar la política gubernamental. Precisa que «en el caso peruano, la censura ministerial solo garantiza el cambio de la persona del ministro, pero no necesariamente un cambio de política gubernamental ni la solución de la controversia suscitada (2007, p. 38). Solo tienen significación en dos gobiernos donde el Presidente de la República carecía de mayoría absoluta

en el Congreso y en ambos el partido aprista (partido estructurado y disciplinado) articuló la oposición al gobierno (Pease, 2010, p. 12).

E) La función legislativa

Regularmente, en la evaluación del Congreso se puso énfasis en la función legislativa. Desde nuestro punto de vista si bien es una función importante, nada más equivocado que juzgar la función parlamentaria por el número de leyes que se aprueban o por el número de proyectos que se presentan.

Es sabido que los Congresos de Europa continental suelen tener muy pocos proyectos presentados y menos aprobados, la máxima con la que se legisla es: aprobar solo aquello que manifiestamente sea mejor a la legislación vigente. El mejor consejo es «Ante la duda, abstenerse». Y es que dictar normas nuevas tiene un costo en la adaptación de los ciudadanos e instituciones. De otro lado, muchas veces la solución a los problemas no atraviesa por nueva legislación sino más bien por aplicar las normas existentes. De hecho, hay pocos estudios en políticas públicas que analicen la aplicación de las leyes que dictó el Congreso. De allí la necesidad de exigir que los proyectos de ley tengan una exposición de motivos que defina el problema que la norma intenta solucionar, un adecuado análisis costo beneficio, que incluya no solo efectos monetarios, sino una relación de personas e instituciones afectadas positiva o negativamente con la norma, así como un estudio de antecedentes legislativos que permita ubicar las normas anteriores que se pretende derogar, evitando la perniciosa cláusula de derogación implícita que genera fundamentalmente inseguridad jurídica.

De otro lado, la función legislativa no es exclusiva del Congreso. Ni siquiera la facultad de dictar normas con rango de ley, pues los decretos legislativos y los decretos de urgencia comparten la misma jerarquía en rango.

En los párrafos siguientes y a efectos de evaluar el protagonismo de la función legislativa medimos el número de leyes y otras normas con fuerza de ley.

Mc Clintock, citando a Bernales y Eguiguren, refiere a la función legislativa durante el segundo mandato de Belaunde y el primero de García. Es interesante recordar que ambos contaron con mayoría en el Congreso. Explica que con Belaunde se aprobaron 1071 leyes, el 70% fueron propuestas por el Ejecutivo, y el 30% por el Congreso. Aproximadamente el 65% de las leyes presentadas por el Ejecutivo fueron finalmente aprobadas. Adicionalmente, el Ejecutivo aprobó 336 decretos legislativos y 667 de los hoy llamados decretos de urgencia. Durante los primeros cuatro años del mandato de García se aprobaron 722 leyes; aproximadamente la mitad de ellas fueron presentadas

por el Ejecutivo. El 75% de las leyes impulsadas por el Ejecutivo fueron finalmente aprobadas. Registra 127 decretos legislativos y 662 decretos de urgencia (Mc Clintock, 1994). En el caso del presidente Toledo, 78% de las normas que presentó fueron aprobadas y 64% de las leyes aprobadas tuvieron su origen en una iniciativa del Ejecutivo. Además, se dictaron 42 decretos legislativos. En el caso de García, en los primeros cuatro años de gobierno se aprobó el 50% de las normas que envió y el 53% de las leyes aprobadas se originaron en iniciativas del Ejecutivo. Se delegaron facultades en cuatro ocasiones que dieron lugar a 134 decretos legislativos.

De otro lado Bernal (1993) cita un estudio de Abad y Garcés que analizan comparativamente los decretos de urgencia de los gobiernos de Belaunde, García y Fujimori. García expide en los dos primeros años 329 decretos de urgencia, Fujimori en los primeros ocho meses 575. Toledo expidió 305 decretos de urgencia, en lo que va de este período se han dictado 306.

Basten estos datos para mostrar que el Ejecutivo ha tenido un protagonismo real en la función legislativa. Corresponde al Congreso sin embargo, controlar al Ejecutivo en el ejercicio de esta función, otrora propia del Congreso.

3. LAS PROPUESTAS DE REFORMA

Se han planteado diversas reformas en los debates aludidos anteriormente. Nos referiremos a algunos de ellos. Por ejemplo, Eguiguren (2007, p. 44) plantea como una alternativa para racionalizar el sistema presidencial convertir al presidente del Consejo de Ministros en jefe de gobierno. Su elección correspondería al Congreso y se establecería un reparto de competencias. Conjuntamente con el cuestionamiento a las facultades legislativas del Ejecutivo, Mc Clintock en 1994 planteaba como una recomendación dar al Presidente del Consejo de Ministros cierto grado de autonomía y otorgarle responsabilidades más concretas. Para Pease (2008) el Presidente del Consejo de Ministros debe asumir el rol de jefe político del corto plazo y responsable de la relación con el Parlamento y los gobiernos regionales.

En el año 2002 se planteó en el Perú un debate para proteger la vulnerabilidad de figura presidencial. Que el Presidente del Consejo de Ministros, que no es un Primer Ministro, compartiera el poder con el Presidente. La figura del Presidente del Consejo de Ministros en el modelo de la Constitución peruana es la de un representante del Presidente, el portavoz autorizado del gobierno, después del Presidente de la República. Ante ello, cabe la pregunta:

¿puede el Presidente de la República delegarle el poder y sus atribuciones discrecionalmente? Evidentemente no. Creemos sin embargo que el diseño constitucional de la figura del Presidente del Consejo de Ministro deja vacíos. El modelo parte de un Poder Ejecutivo único que reúne en el Presidente de la República la condición de jefe de Estado y jefe de gobierno.

Otra propuesta reiterada es la de cambiar la fecha de las elecciones del Congreso. Así, Alberto Bustamante refería en 1993 (Álvarez Rodrich, 1993) que siendo el Perú presidencialista, había que evitar que el Presidente gobierne con minoría en el Congreso. Para tal efecto, la elección del Congreso debía darse en la fecha prevista para la segunda vuelta, lo que importaría la posibilidad de reducir la proporcionalidad e ir a un sistema bipartidista. Al respecto Eguiguren cree que la elección del Congreso en primera vuelta es una inconsistencia del sistema electoral que busca asegurar legitimidad y representatividad social del presidente. Sin embargo, el triunfo en segunda vuelta, como ha venido ocurriendo, no impide convivir con un parlamento eventualmente dominado por la oposición (Eguiguren, 2007, p. 39). Pease (2008) es contrario a esta propuesta, pues puede distorsionar la elección al polarizar entre los dos candidatos presidenciales más votados. Sostiene que el efecto puede ser más drástico que el de la barrera legal al reducir el número de partidos políticos en el Congreso. Podría provocar que el Congreso se deslegitime, pues importantes segmentos de la población se sentirían excluidos.

Guido Lombardi propuso un proyecto de reforma constitucional destinado a fortalecer a los partidos políticos y los liderazgos parlamentarios, que importa un cambio en el sistema político. En efecto, la propuesta obligaba a los candidatos a la Presidencia de la República a encabezar las listas parlamentarias. Fue desestimada considerando entre otras razones que ello importaba «parlamentarizar» aún más el presidencialismo.

Algunas otras propuestas han sido planteadas por Pease (2008):

- a) Romper la simultaneidad perfecta que existe entre las elecciones presidencial y parlamentaria, a fin de darle un refresco, mejorar la legitimidad del Congreso y concentrar el proceso electoral en este órgano del Estado. Argumenta que la simultaneidad perfecta concentra la atención en la elección presidencial.
- b) Reducir el mandato parlamentario a la mitad. Ello se refiere a la Cámara de Diputados, en el supuesto de volver a una estructura bicameral. Otra alternativa podría ser renovar la mitad de la Cámara de Diputados a la mitad del período presidencial.

4. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Como señala el título de este artículo, se trata de reflexiones en torno al presidencialismo peruano, con lo peculiar de su diseño y ejercicio. En tal sentido al compartir estas reflexiones preliminares a una investigación mayor, difícilmente se pueden sacar conclusiones definitivas. Sin embargo, como se puede observar, el Perú ha logrado quebrar la maldición del siglo XX, por la cual gobierno que no tenía mayoría parlamentaria terminaba en golpe de Estado.

La cultura política reconoce mayores poderes en el presidente, aquello que hemos denominado poderes metaconstitucionales. Se le reconoce ser el actor con más poder en el Estado.

Aún sin mayoría, los presidentes han logrado concluir su mandato, construir la agenda parlamentaria, evitar censuras de ministros y bloqueos producto de conflictos entre el Ejecutivo y Legislativo. Más aún, tanto en el gobierno de Toledo como en el de García se aprobaron sendas leyes autoritativas para legislar mediante decretos legislativos.

Se ha privilegiado la gobernabilidad, aun cuando la debilidad del sistema de partidos y la volatilidad electoral han impedido que se articule una oposición que podría haber complicado al gobierno. Con todo, hay consenso respecto de la necesidad de revisar el diseño. Ese consenso no ha reunido los votos suficientes para lograr las modificaciones legales y constitucionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

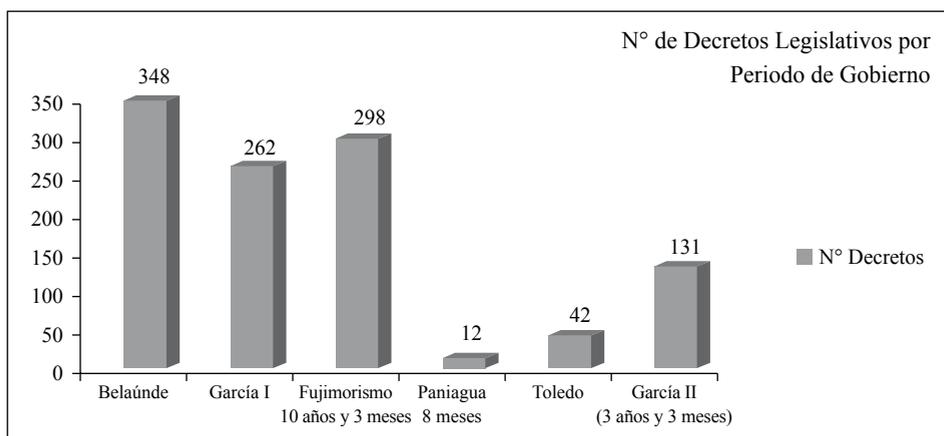
- Alcántara Sáenz, Manuel (2004). *Partidos Políticos en América Latina: Precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*. Barcelona: Centro de Estudios y Documentación Internacionales.
- Álvarez Rodrich, Augusto (Ed.) (2003). *El poder en el Perú* Lima: Apoyo.
- Bernales, Enrique y Alberto Otárola (1993). *Constitución Política Peruana de 1993. Análisis comparado*. Lima: Constitución y Sociedad.
- Bernales, Enrique (2005). Comentario al artículo 97. En Walter Gutiérrez (dir.), *La Constitución comentada*. Tomo 2 (pp. 141-147). Lima: Gaceta Jurídica-Congreso de la República del Perú.
- Botania, Natalio y otros (2004). *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*. Buenos Aires: PNUD.
- Blanco Vlades, Roberto L. (1997). Partidos, Estado, sociedad: nueve tests para el debate. *Leviatán* 68.

- Delgado Guembes, César (1996). La investidura: ¿confianza en la política del gobierno, o en el Presidente de la República? En César Landa y Julio Facúndez (eds.), *Desafíos constitucionales contemporáneos* (pp. 79-159). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Delgado Guembes, César (2005). Comentario al artículo 94. En Walter Gutiérrez (dir.), *La Constitución comentada*. Tomo 2 (pp. 70-126). Lima: Gaceta Jurídica-Congreso de la República del Perú.
- García Guerrero, José Luis (1996). *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Krennerich, Michael & Claudia Zilla (2007). Elecciones y contexto político. En Dieter Nohlen, Daniel Zovato, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 39-47). México: FCE-Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-International IDEA-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral.
- Linz, Juan J. (1993). Los peligros del presidencialismo. En *Relaciones Ejecutivo-Parlamento*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Linz, Juan J. & Arturo Valenzuela (1994). *The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspectives*. Baltimore y Londres: The John Hopkins University Press.
- Linz, J.J. & A. Valenzuela (eds.) (1998). *La crisis del presidencialismo: el caso de Latinoamérica*. Madrid: Alianza.
- Loewenstein, Karl (1982). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
- Mac Clintock, Cynthia (1994). Presidents, Messiahs and Constitutional Breakdown in Perú. En Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*. Baltimore y Londres: The John Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott y T. Scully (1996). *La construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*. Santiago: CIEPLAN.

Propuestas de reforma y su relación con los entes autónomos del Gobierno Nacional

Ramiro Patiño

Continuando con las investigaciones y propuestas sobre el sistema de gobierno y observando cuáles serían los problemas centrales y los desafíos, proponemos resaltar algunos aspectos ya señalados por Milagros Campos, como las facultades del presidente en el Perú. El arreglo institucional en el sistema de gobierno en el Perú y en América Latina se ha orientado fundamentalmente a fortalecer la figura presidencial, lo que, en general, ha hecho que la figura presidencial sea cada vez más fuerte, en desmedro del poder Legislativo. En el Perú el presidente tiene facultades legislativas, como se puede ver en el libro del doctor Henry Pease *Cómo funciona el Presidencialismo en el Perú* (2010). Allí se comprueba la gran cantidad de decretos de urgencia, leyes autoritativas, decretos legislativos del ejecutivo, y se compara la producción de los gobiernos de Belaunde, García, Fujimori, Toledo y lo que va del gobierno de Alan García, es decir, se abordan los últimos treinta años de producción legislativa del Ejecutivo en el Perú.



Fuente: Centro de Investigación, Análisis temático y Estadística - CIAE - Congreso de la República
Elaboración: Grupo de Trabajo.

Respecto del poder Legislativo, la característica principal del Congreso es que los partidos políticos allí representados son débiles. Esto ha dificultado la formación de coaliciones, además de que esta debilidad se refleja en el transfuguismo. Esto debilita al sistema político y al Congreso y dificulta al gobierno la posibilidad de formar alianzas y coaliciones.

Por otro lado, cuando el Parlamento delega sus capacidades legislativas pierde también con ello la capacidad deliberativa. En realidad está abdicando de su rol y su función, lo que hace que su imagen disminuya y sea menoscabada.

Otro aspecto fundamental en la relación entre el Ejecutivo y algunos poderes «autónomos», como la Contraloría General de la República, la Procuraduría Pública y el Ministerio Público. El órgano rector del sistema de control es la Contraloría General de la República, que ejerce control tanto a través de los órganos de control institucional como de las sociedades de auditoría. Los órganos de control institucional están ubicados en las instituciones sujetas a control, que son todas las instituciones del Estado; es decir, las instituciones públicas, sectores ministeriales, gobiernos regionales y gobiernos locales, etcétera. Antes de mirar la problemática y las propuestas, es importante analizar cuáles son las entidades de fiscalización superior y sopesar si existe alguna diferencia entre la Contraloría General y el Tribunal de Cuentas.

La Contraloría General supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control. El Tribunal de Cuentas, por su parte, está estructurado como un órgano colegiado responsable de fiscalizar y de juzgar la regularidad de las cuentas y gestión financiera pública. Además, tiene capacidad sancionadora. Cabe resaltar que en las últimas propuestas de proyectos de reforma de esta institución consideraba la posibilidad de que la Contraloría pueda tener también esta capacidad.

Otro problema de la Contraloría General es que su titular es propuesto por el Ejecutivo. Dada la importancia de esta institución encargada de fiscalizar el uso de los recursos del Estado, si el Ejecutivo propone al Contralor, naturalmente se cuestionará su autonomía para fiscalizar a quien ayudó en su designación. La función de fiscalización debe de estar ligada a una real capacidad fiscalizadora, a una autonomía y a un presupuesto. Nuestra propuesta es que el titular del órgano superior debería ser propuesto y elegido por el Congreso, de manera que se asegure su autonomía. Esto requeriría modificar el artículo 82 de la Constitución Política, de manera que el Contralor General sea elegido y removido por el Congreso por el voto de dos tercios de su número legal.

En cuanto a la Procuraduría Pública, el problema fundamental es que los procuradores públicos anticorrupción dependen del ministerio de Justicia, lo que afecta su autonomía. Esto puede generar que se redireccionen los recursos institucionales a otros órganos debido a necesidades institucionales, lo que puede originar inclusive el cese de abogados que no sean complacientes con el titular. A este nivel, la propuesta es contar con una procuraduría anticorrupción autónoma, descentralizada, con sedes fuera de los predios del ministerio de Justicia, con participación activa en las investigaciones y procesos penales, con legitimidad para intervenir en causas contra determinados funcionarios públicos del régimen de turno respecto actos de corrupción.

Respecto del Ministerio Público, el principal problema es que a pesar de ser el titular de la acción penal, no goza de los recursos suficientes (presupuesto) y necesarios para contratar funcionarios idóneos que puedan investigar los delitos. Proponemos transferir parte de la partida de contratación de abogados de la Procuraduría al Ministerio Público, aprobando un presupuesto específico para ello, a fin de garantizar la capacidad de investigación que debe tener el Ministerio Público.

Respecto a la relación entre los niveles de gobierno en este sistema presidencialista, advertimos que este sistema tiene una capacidad para concentrar el poder, lo que ha permitido también la concentración de funciones y competencias y con ello subordina los recursos de otras instituciones del organigrama del Estado.

En los niveles de gobierno local, de larga data ya en el caso peruano, y de gobierno regional, instaurado a partir de 2003, se ha reportado numerosos problemas de articulación entre niveles —local, regional y nacional— y en la transferencia de funciones y competencias a los gobiernos sub nacionales, principalmente regionales. Esto es, no existe una política de reforma del Estado idónea. Las transferencias propias de la descentralización no han estado acompañadas de los recursos financieros y las capacidades humanas necesarias para gestionarlas, lo que ha generado que la provisión de servicios públicos sea deficitaria y exista finalmente una desilusión con el proceso en general. Asimismo, las competencias compartidas no han estado bien delimitadas para cada nivel de gobierno, problema que proviene de la misma ley de descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

A nivel municipal, también existen cuestionamientos, sobre todo referidos a la gobernabilidad y representatividad. En los gobiernos municipales se puede obtener la victoria con 17%, 18% o 20% de votos, pero a pesar

de estos bajos porcentajes, el triunfo implica mayoría de la mitad más uno en el Concejo Municipal. Es claro que esta medida está pensada en aras de la gobernabilidad, pero trastoca los principios y los procesos de representación, así como la posibilidad de crear consensos, o de negociar o hacer alianzas para una mejor gobernabilidad o concertación.

Otro problema es que el ente rector de la descentralización, el Consejo Nacional de Descentralización (CND), fue desactivado durante el gobierno 2006-2011. El CND pasó a ser una secretaría adjunta a la Presidencia del Consejo de Ministros, con lo cual el proceso carece de un órgano rector.

Las competencias deben estar siempre delimitadas. Por ejemplo, el gobierno central debe tener la función normativa y regulatoria, pero la función administrativa debe ser exclusiva de los gobiernos regionales y locales. En ese sentido, se debe fortalecer la articulación nacional regional y local para que las políticas públicas se implementen de acuerdo a decisiones de carácter nacional, que respondan además a las necesidades locales. Finalmente, en el caso de los concejos municipales, los regidores podrían representar a una determinada jurisdicción territorial, de modo que no compitan por una cuota de poder, como muchas veces ocurre con los funcionarios de los gobiernos locales. Este es un tema crucial para la reforma del Estado que apunta a la mejora del proceso de descentralización, revirtiendo su actual carácter enunciativo-normativo. Este proceso, para su mejor aplicación, debe siempre tomar en cuenta las prácticas políticas, los contextos y la cultura centralista que actualmente nos caracteriza.

Panel: Rafael Roncagliolo, Dieter Nohlen,
Henry Pease

Rafael Roncagliolo:

En consideración de las propuestas anteriormente tratadas y argumentadas debo enfatizar que son muy sólidas y pertinentes y sobre todo actuales. Asimismo quiero agradecer a Dieter Nohlen, con quien hemos desarrollado durante largos años estudios sobre reforma del Estado y reforma política.

Realizaré mis observaciones en función de los aportes desarrollados por los alumnos del doctorado. Entre mis comentarios algunos tendrán como referencia las frustraciones propias de la implementación política, así como consideraciones políticas generales.

En el lado de las observaciones ligadas a las frustraciones políticas debo precisar que en el año 2001 y 2002 se desarrollaron importantes esfuerzos colectivos para sentar las bases de una vía democrática institucional y estable, sin sobresaltos, sin autoritarismo. Muestra de lo anterior fueron los esfuerzos de concertación en torno al Acuerdo Nacional, la (primera) Ley de Partidos en la historia peruana y otras más. Particularmente, participé directamente en promover la Ley de Partidos que se hizo en un foro de partidos políticos y que por supuesto siempre fue pensada como un primer paso que tendría que servir de base para ir avanzando, y que de seguro —como se ha propuesto en este capítulo— hay mucho que mejorar en esa ley. Pero si uno observa para atrás, encontrará que las frustraciones a las que aludía son: la Constitución, todos están de acuerdo en que esta Constitución tenía que ser cambiada y no se pudo cambiar. En ese proceso destaco los esfuerzos del profesor Henry Pease, primero como presidente de la Comisión de Constitución del Congreso y después como Presidente del Congreso de la República. Sin embargo, pese a los acuerdos no se logró modificar la Constitución. El cuestionamiento constitucional llega al punto inclusive de que su aprobación fue controvertida, no se está seguro de que fue legítimamente aprobada.

Segundo punto de reforma, el voto preferencial. Cuando se dio el voto preferencial se dio principalmente porque vivíamos un sistema de partidos muy rígido, y durante ese contexto se incorporó el voto preferencial como una manera de facilitar la participación del elector frente a partidos muy sólidos o aparentemente muy sólidos. Este proceso es de la década del ochenta del siglo pasado. Hoy en día todos los dirigentes políticos están de acuerdo en que el voto preferencial introduce el elemento perturbador de cada partido político, y que por lo tanto es totalmente contraproducente para los propósitos de consolidar a los partidos. Pero a pesar de que todos los partidos políticos están de acuerdo con esta medida, no hay manera de que los congresistas aprueben eliminar el voto preferencial. Este conflicto de intereses tiene que ver con la naturaleza del sistema político, con el divorcio entre el partido por el cual los congresistas son elegidos y con el funcionamiento del parlamentario en el Congreso.

Tres, el umbral se implementó con el objeto de reducir el fraccionamiento partidario y por ende las minorías en el parlamento. Un ejemplo de ello fue que en las últimas elecciones se pasó de tener once fuerzas políticas elegidas a siete fuerzas políticas; sin embargo pero antes de juramentar, ya eran nuevamente once. Entonces, algo funciona mal, no cabe duda. Recuerdo siempre la afirmación de Dieter Nohlen sobre el institucionalismo contextualizado, y claro, la norma sola no hace la diferencia, no quiere decir que la norma sea innecesaria por supuesto, pero pertenece a esa lista de frustraciones institucionales.

En cuanto al tamaño del Congreso, muchos expertos están de acuerdo en que el número de representantes del Congreso es desproporcionadamente inferior a la tasa de electores. Con la Constitución de 1993, dos de los grandes ingenieros constitucionales del Perú, que eran Henry Pease y Lourdes Flores, trataban de encontrar la cuadratura del círculo para hacer que 120 congresistas puedan cumplir la función representativa con algún sentido. Sin embargo en la actualidad nadie quiere impulsar el incremento de congresistas porque es sin duda una medida impopular; de la misma forma resulta una medida impopular la propuesta de creación de un senado. Subrayo estos ejemplos porque parece que una de las grandes ausencias en estos análisis es la crítica del escenario mediático, ámbito en donde se desarrollan las críticas —justificadas o no— a este poder del Estado, configurando lo que en mi opinión es una suerte de chantaje mediático sobre el cual funciona la política.

Y la quinta frustración, concerniente a la creación de la Ley de Partidos —como expliqué en una mesa redonda de partidos políticos—, era la limitación del derecho de presentación de candidatos al Congreso por parte de los partidos regionales, derecho que sí tenían las agrupaciones políticas nacionales. Actualmente se argumenta que lo anterior ha derivado en controles heterogéneos para los movimientos regionales y no a los movimientos nacionales, y que ello implica que no se están tutelando los mismos derechos o los controles a las organizaciones políticas en general. Tras ello, lo que se informa es que se ha producido un divorcio entre las políticas nacionales y las políticas regionales y locales.

Cuando se dio el monopolio a los partidos para que canalicen la representación, se buscaba que los partidos se hicieran más presentes en el territorio nacional. Cualquiera que analice los procesos electorales últimos desde la dación de la Ley de Partidos, lo único que va a encontrar es que los partidos están cada vez más ausentes del territorio nacional. Y a su vez los movimientos regionales imposibilitados de acceder a la política nacional, de allí que se desarrollen movimientos anti política, anti partidos, anti Estado. Al parecer estas relaciones contradictorias en favor de unos y desmedro de otros parece ser uno de los problemas centrales de la política peruana y tiene que ver con el balance que uno puede hacer de estos años; no para acuñar escepticismo, sino para tener en cuenta la relación entre estas propuestas institucionales y el contexto en que efectivamente estas se producen.

También me parece que hay tres ausencias, tres temas que habría que incorporar en las propuestas. La ausencia que me parece absolutamente central es la referida al financiamiento electoral de los partidos políticos. Y es que el tema del financiamiento es un tema central y de enorme actualidad en América Latina. Hay que resaltar que cada vez son más los países que están aplicando medidas en esta materia. En la actualidad si bien existen cuestionamientos, también hay propuestas válidas. Una de ellas es la señalada por el ex director de Devida, Rómulo Pizarro, quien ha propuesto eliminar el financiamiento privado para evitar el financiamiento proveniente de la corrupción. Esté uno o no de acuerdo, es un tema absolutamente capital que afecta las condiciones de equidad en el juego electoral. Sin embargo, quiero llamar la atención sobre este punto y enfocar que me parece un tema constantemente ausente en el debate institucional.

Un segundo tema es el «indígena», hemos avanzado mucho en el país en lo que refiere a la inclusión de género, sin embargo hemos avanzado poco

en lo que se refiere a la inclusión étnica. Acontecimientos como el de Bagua o de otros lugares donde se aplica la ley de consulta por parte del poder Ejecutivo, hacen que el tema sea central para el país, porque el crecimiento económico se realiza en base al desarrollo de las actividades extractivas, estas a su vez son la fuente de todos los conflictos ambientales y de la afectación a las comunidades indígenas. Considero que un sistema político electoral de partidos en el Perú que no incluya el tema étnico está adoleciendo de un elemento real y central. Sobre todo porque somos el único país del mundo que tiene cuota indígena, lo que es un absurdo. La cuota de género tiene mucho sentido, la cuota indígena no; porque lo que está produciendo es que cada partido tenga un candidato indígena —porque además no se cumple, lo acabo de leer en los periódicos— pero si se cumpliera cada partido tendría un candidato simbólico y lo que haría sería introducir la división dentro de las comunidades indígenas. Lo que existe en todas partes para la representación étnica son las reservas de escaños, como en Colombia y en otros países. Pero somos el único país que hace que los partidos lleven candidatos indígenas, introduciendo la competencia dentro de comunidades que por su naturaleza actúan corporativamente y que por lo tanto se representan mucho mejor a través de la reserva de escaños.

El tercer tema central tiene que ver con las condiciones actuales del ejercicio democrático. Recordando el libro de Bernard Manin sobre las etapas del gobierno representativo, donde se distingue la etapa en que el escenario principal es el parlamento, una segunda etapa en la que el escenario principal son los debates públicos y los actores principales son los partidos políticos y otra etapa en la que el escenario principal son los medios de comunicación y la imagen política, creo que estamos en una democracia mediática. Prueba referencia de esta hipótesis han sido los acontecimientos políticos en las últimas elecciones municipales. Hemos apreciado cómo las candidatas finalistas hicieron mítines. Sin embargo no son, como apunta Manin, un segundo estado representativo, ya que antes que el discurso ideológico para grandes masas se trata del espectáculo musical para grandes masas pero sin comunicación ideológica política. Es decir, es una transformación muy profunda de la política que se engarza con la idea de crisis en los partidos políticos, sumada a ella la crisis de representación o la crisis de los esquemas ideológicos. Todo ello da un sistema político debilitado en sus instituciones básicas.

También pienso que hay una transformación muy profunda que tiene que ver con los espacios, con los escenarios culturales, con las formas en que se

realiza el consumo cultural, no solo de cultura política, sino de todas las formas de cultura, que afecta profundamente a los partidos y a la vida política y que hay que tenerlo en la cabeza a la hora de ensayar estos ejercicios de ingeniería constitucional para adelante.

Todo esto, subrayando que me parece muy útil y muy valiosas las propuestas que han hecho, con la inmensa mayoría de ellas uno tiene que estar de acuerdo porque están recogiendo necesidades sentidas. Pero creo que hay algunos términos que asedian y habitan frecuentemente nuestro análisis político, y con razón, como el desencanto de la política, la política del escándalo, la corrupción sistematizada, los excesos y los abusos. Recuerdo la frase de Ortega y Gasset que decía «...cuando hay abusos no basta con corregir los abusos, hay que corregir los usos que permiten que haya abusos». Lo que quiero decir entonces, es que estos males, que con mucha razón los hacemos objeto de nuestra condena ética, de alguna manera tienen que ver con la naturaleza del sistema en el que estamos desplegando la democracia. Hace poco falleció un científico social español, José Villalba, que iba a publicar un libro póstumo que se llama *La corrupción de la democracia*, donde sostiene que la corrupción no es lo normal, es la manera como está funcionando la democracia en esta época; el escándalo no es lo normal, es la manera como tienen los medios de cubrir la política, como decimos entre los periodistas, «Cuando un perro muerde a un hombre no es noticia, cuando un hombre muerde a un perro sí es noticia». Y es que el canal de televisión no va a informar que los congresistas se pusieron de acuerdo para aprobar una ley buena, va a informar cuando los congresistas generen espectáculo: como cuando se pelean. Esto último implica que es la propia naturaleza del medio —sometido al *rating*— es la que afecta la información y las instituciones políticas. Los medios tienen la lógica y necesidad de vender. La corrupción y el escándalo tienen que ver con un proceso largo que a mi juicio es el problema central en nuestros países, que es el proceso de mercantilización y privatización de la actividad política. La política se ha vuelto una actividad mercantil y una actividad privatizada, antes que pública. Siempre ha habido vínculos con la mercancía, siempre ha habido vínculos con los intereses privados, sin embargo considero que hemos llegado a un punto en el que la política ha sido desconectada por una lógica de los medios y por ende provoca un desencanto, una desafección política. Muestra de ello es la percepción pública de que los medios ayudan a informar y que se puede apreciar en los sondeos de opinión pública y encuestas. Otro aspecto importante es que la mercantilización desarrolla una mayor

privatización del ámbito público; ello ha ocurrido en la sociedad peruana y ha sido también el caso del Ecuador. Al respecto, Ecuador es probablemente el país en que los partidos políticos estuvieron más subordinados a los intereses particulares. En Ecuador la desaprobación sobre las instituciones políticas es todavía mayor que en el Perú.

Estas dos realidades sociales guardan características similares en el tema del descrédito. Nos preguntamos por qué. ¿Cómo hacer que la ciudadanía tenga una buena apreciación de las instituciones políticas? Está claro que por más que las instituciones tengan objetivos de reforma, van a ser criticadas precisamente por el medio que desarrolla la información y la formación de opinión pública que ya está enquistada en la percepción ciudadana, al punto que la ha vuelto cuasi escéptica cualquier posibilidad de tener un sistema político aprobatorio.

Dieter Nohlen:

Tras analizar las propuestas y diversas exposiciones desarrolladas por los alumnos del doctorado de Ciencia Política y Gobierno de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas-PUCP, debo manifestar que me encuentro impresionado por la calidad de las mismas. Sinceramente felicito a todos los grupos por sus excelentes trabajos. Sostengo que la argumentación de las reformas que se proponen son válidas y pertinentes. Sin embargo, me parece importante resaltar desde una perspectiva, que la probabilidad de que estas se apliquen políticamente es remota o muy difícil. Es decir, nuevamente, el trabajo académico puede ser excelente, se puede destacar por su excelencia, pero no por ello va tener capacidad o efectividad en su aplicación real, es decir de volverse ley (política reformista). Hay que tomar en cuenta que estas contradicciones académico-políticas deben ser reflexionadas por la academia, pues desvirtúan en cierto sentido unos de sus principios funcionales, de aportar su conocimiento a favor de la sociedad.

De otro lado, sostengo que la academia local tiene sus propios parámetros para medir la excelencia del trabajo, y es que siempre buscamos hacer todo comparable con los criterios externos. Es correcto reconocer los diagnósticos y estudios externos de ingeniería política, pero hay que también formar un criterio para reconocer la validez de los estudios nacionales. Debo destacar que las investigaciones están bien fundamentadas y estudiadas, lo que me dificulta cualquier anotación posterior o aporte.

En términos generales, tal vez una observación tendría que ver con los elementos de la famosa trilogía sistema de gobierno-sistema electoral-sistema de partidos políticos. He tenido la oportunidad, a través de nuestro común amigo Daniel Zovatto, de escribir un pequeño artículo a propósito de una conferencia —en los últimos diez años mis artículos son prácticamente conferencias— y tuve la oportunidad en México —en el año 1995— y Zovatto me decía: «Actualiza tu investigación. Es buena pero puede ser actualizada». La verdad es que en ocasiones el arte de las investigaciones no debe alterarse. Siento que no puedo agregar mucho a las investigaciones planteadas por los alumnos del doctorado peruano. En ese artículo sostenía que es obvio que el sistema de gobierno es fácil de cambiar, el sistema electoral es en cambio una teoría pero también maleable al cambio; pero en cambio el sistema de partidos políticos es una institución que por lo general es difícil de cambiar, pues es una construcción temporal generacional de largo aliento, que se construye con la costumbre y prácticas institucionales, a diferencia del cortoplacismo con que se modifican o regulan los otros dos sistemas mencionados. Es decir, allí intervienen elementos, factores, variables muy difíciles de estructurar en una cierta dirección, porque son variables independientes por lo general.

Por otra parte, merece atención también el análisis que informan existe a modo de voluntarismo en el desarrollo de los partidos y sistema de partidos políticos en general. Por un lado, el voluntarismo es siempre reconocido como alto por parte de los actores políticos, y por el otro es minimizado por el analista científico, que afirma que las limitaciones de este son los aspectos logísticos y tecnológicos.

De modo que al revisar el conjunto de las intervenciones la clave son los partidos políticos y el sistema de partidos políticos. Luego, estos intervienen en el sistema electoral y dan funcionalidad al sistema electoral y también afectan a la construcción del presidencialismo y su consiguiente funcionalidad, más allá de otros factores como la cultura política, etcétera. Creo que las cuestiones anteriores son centrales y aplicables a todas las trilogías sistémicas que constituyen el todo: el sistema político. Cabe resaltar que la cultura política está también presente en la formación de los partidos políticos y el sistema de partidos políticos. Estos elementos, también institucionales, son muy difíciles de estructurar pero al mismo tiempo forman la clave para el buen o mal funcionamiento de los otros dos elementos de la trilogía. Eso significa de alguna manera que las sugerencias tienen, también, sus límites; porque el mejor funcionamiento del sistema electoral y el mejor funcionamiento

del sistema de gobierno es en alto grado dependiente de los partidos políticos y del sistema de partidos políticos. Esta variable es la menos proclive a ser cambiada voluntariamente por una persona, por un movimiento o por una ciencia política o unas ciencias sociales que quieren cambiarla. Entonces, si los estudios de doctorado entran en el juego del análisis del sistema de partidos y los partidos políticos, se toparán con mayores dificultades y aparecerán en mayor medida las limitaciones de lograr comprobaciones de hipótesis válidas. Entonces, la estructura y metodología de la ingeniería política también tiene sus limitaciones.

Sin embargo, más allá de las limitaciones vale pensar en las variables que no tienen tanta influencia en la mayor gobernabilidad pero que desde la perspectiva social tecnológica son interesantes de tomar en cuenta, como por ejemplo, el tamaño del distrito electoral y las relaciones con los sistemas de las instituciones políticas. El tamaño de la circunscripción tiene la mayor influencia en la proporcionalidad de los resultados, pero mucho menos en la cantidad de partidos. Entonces, relacionar el tamaño del distrito directamente con la cantidad de partidos políticos es una resultante importante a tomar en cuenta, como lo señala la experiencia internacional.

Respecto al sufragio y al voto por celular, comprendiendo la revolución tecnológica que se avecina como variable interfiriente en el sistema político debo decir que es buena la idea de tecnología y voto electoral, pero que ello, como todo, tendrá algunas dificultades de pronto constitucionales, o tal vez su validez será observada por un Tribunal Constitucional, porque algunos informarán que se estará lesionando un principio del sufragio, y es que ninguna institución puede controlar el secreto del voto. ¿Por qué puede haber dificultades? Porque los poderes fácticos siempre pueden mediar o afectar las relaciones o funcionamiento de las instituciones políticas. La posibilidad de la tecnología puede traer tanto beneficios como problemas; es otra tesis que dejo a la imaginación de los estudiosos del doctorado y de los científicos políticos. Sin duda la tesis tendrá que desmitificar mitos, como por ejemplo el que tiene la ciudadanía que asocia tecnología con mayor participación, como antesala a la nueva era democrática. Sin embargo, esa génesis no estará exenta de los típicos fenómenos aleatorios de la política, como son la corrupción, los rumores, la suspicacia, la desconfianza. En el mundo de la ciencia política es lo que se viene, estamos hablando de un *political engineering* en un contexto estructural de desconfianza hacia el otro y hacia cualquier institución. En ese contexto es difícil pensar que con mayor tecnificación uno logrará mayor confianza.

Las tensiones entre las instituciones y sus reformas en determinados contextos siempre son polémicos. Un ejemplo es la sistemática electoral en España. En la época de la transición, en los partidos políticos estaban hartos del cuantificador proporcional d'Hondt, pensaban que su mal desempeño tenía que ver con este. Muchos partidos pensaron que perdieron por culpa de d'Hondt, al punto que pensaron que era un hombre que manipuló las elecciones y no comprendieron que era una simple fórmula —claro está, con autoría— y que esa fórmula fue inventada junto a otros factores que tenían mucho más efecto en la proporcionalidad del voto y la jurisdicción y por ende en los resultados electorales. Explícitamente, el tamaño de las circunscripciones tenía mucho más importancia porque el señor d'Hondt o, como se llama en el Perú, la «cifra repartidora», tiene un mínimo de influencia cuando la nación forma una circunscripción única: aumenta su efecto cuando hay más circunscripciones y aumenta más su efecto cuando las circunscripciones son muy pequeñas, generando disociaciones entre la percepción y la aplicación de la fórmula con sus resultantes. Entonces ni la fórmula ni su autor tienen la culpa, obviamente, en cuanto hay otros factores que intervienen, como el sistema electoral que hace que esa fórmula matemática de distribución de escaños según la votación y ciertos factores aumenten su aplicabilidad, y ello es estudiar ingeniería política.

De modo que, por ejemplo, cuando se vaya a modificar las circunscripciones en el Perú en función de más distritos con menos candidatos, que favorece la participación —según el criterio, porque el votante puede conocer cuatro, cinco o seis diputados que probablemente van a salir—, se tiene que advertir la funcionalidad de la fórmula y sus resultantes, así como educar electoralmente a los políticos y ciudadanía. También es interesante ver cómo de vez en cuando los constitucionalistas no se dan cuenta de ello y aún así proponen sus fórmulas legales. Hay que revisar solamente la ley de reforma política en la transición de España: allí los conservadores, los franquistas, estaban a favor de un sistema mayoritario; y la oposición, que era regional, no estaba organizada —salvo el Partido Comunista—. Entonces, las regiones estaban a favor de un sistema proporcional y no mayoritario, porque el contexto les era perjudicial pero eran quienes decidían las reformas. Entonces la oposición pudo convencer a los franquistas, si vamos a poner un 3% de umbral, vamos a liquidar el multipartidismo. Esto era totalmente equivocado porque la distribución ya daba de por sí una barrera legal mucho mayor. Quiero llegar a que por no conocer bien la sistemática electoral se hizo un compromiso falaz que daba

impulso a la democratización del país. Sin embargo, lo importante es llegar en las reformas a un consenso a nivel nacional donde oposición y oficialismo funcionen como debe ser. Hay que tener claro que en las reformas se debe manejar la sistemática legal de forma que no distorsione el consenso político, el consenso siempre ha sido mejor que la tecnología y las investigaciones en ciencias sociales.

Respecto del «voto celular» tengo mis dudas, en Alemania es por ejemplo imposible, porque allí intervendría el Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional en otros contextos no tiene la misma fuerza, en Alemania es la Biblia, o más bien es el Papa que dice la verdad, porque es la verdad del derecho. No es la verdad para un científico político, para quien es una verdad entre muchas otras, pero el Tribunal Constitucional alemán representa la verdad del derecho y del sistema legal institucional.

De otro lado, no se puede sobreestimar el efecto que tienen la prensa y los medios de comunicación en todos los procesos políticos hoy en día. También puedo contarles algo de un país vecino, de Bolivia, porque en los años noventa practicaron una forma de presidencialismo muy parlamentarizado: tenían una segunda vuelta para elegir al presidente y antes de elegir al presidente se formaba la mayoría parlamentaria y con un pacto de gobierno, se elegía al mandatario. Entonces en Bolivia hicieron algo que los chilenos hicieron también posteriormente, una concertación para un periodo de gobierno. En ese sentido, el presidente era respaldado por la mayoría parlamentaria y se creaba consensos para el gobierno. Me parece que esta forma de gobierno resultó en su contexto y lugar, pero el mundo mediático no lo respetó, porque con la cultura política todo compromiso fue presentado en la prensa y en los medios de comunicación como chantaje, como corrupción. Los medios de comunicación no aceptaban el consenso y la negociación. Es decir, no aceptaron la nueva forma de gobernar que produce una coalición política, porque obviamente en una coalición la forma de negociación es: «doy para que usted me dé algo», es decir negociación. Eso siempre ha sido caricaturizado y mal interpretado como chantaje por los medios de comunicación.

Otro problema que se ha mencionado es la privatización del ámbito político, es decir hacer política no en función del bien común sino en función de los que mandan. Me parece que se llegó al final de esta época de hacer política y llegó al colmo cuando el vicepresidente, Carlos Meza, iba a suceder a Sánchez de Lozada y lo primero que dijo, por el asedio de los medios, fue que en adelante haría un gobierno sin partidos políticos. Con eso se liquidó el

consenso, la negociación y las coaliciones, porque el Parlamento estaba constituido básicamente por partidos políticos del sistema y antisistema. Hago estas remembranzas a colación de felicitarlos por insistir con sus intervenciones en la necesidad de los partidos políticos como esencia del gobierno democrático y del gobierno representativo. Es que sin partidos políticos no se puede gobernar en democracia. Precisamente las fallas que afectan el presidencialismo o el sistema electoral residen en la incapacidad de los partidos políticos de presentarse de forma correspondiente a las necesidades funcionales de estas instituciones políticas, porque el sistema electoral en cuanto a sus efectos depende también del sistema de partidos políticos según su estructura, porque todos estos elementos configuran la relación de poder a corto plazo (gobierno) y largo plazo: la institucionalidad de la trilogía sistémica en democracia.

En análisis anteriores me referí al sistema electoral y al sistema de partidos políticos. Hay que pensarlo en forma circular e integral como un todo, pues la estructura del sistema de partidos políticos influye en el efecto que tiene el sistema electoral sobre el sistema de partidos políticos. Esto no es lineal ni unidireccional sino circular. Mucha gente no lo entiende y por eso piensa que la uninominalidad puede resolver los problemas de un país en cuanto a la estructura del sistema de partidos políticos. Sin embargo, en condiciones donde no hay partidos políticos bien institucionalizados, existe alto riesgo de alta volatilidad, y si hay grandes diferencias en el voto, en la metrópolis o en las regiones muy pobladas y otras muy lejanas, menos pobladas, menos desarrolladas, el sistema uninominal producirá una multiplicidad enorme de partidos políticos, afectando la calidad representativa y de control político y legitimidad de las instituciones. El sistema proporcional es mucho más proclive a reducir esa pluralidad, siempre que por lo menos existan algunos fenómenos y antecedentes para que se expanda y el sistema de partidos políticos metropolitano entre hacia las regiones, donde hay menos votos para ellos porque compiten con las asociaciones o grupos regionales. El sistema binominal no produce un sistema bipartidista, eso depende de la cultura política, de las preferencias políticas. Una vez, cuando fui consultor en Pakistán, pude observar por primera vez la importancia del contexto, el énfasis en el contexto es pura experiencia para un científico político, no es demasiado teórico —claro que hoy lo están abstrayendo a un nivel teórico— pero que el contexto tiene importancia lo que he vivido por mis consultorías en varios países y culturas como Asia, África, Mongolia, América Latina. Y, como he referido anteriormente, nada puede sustituir la experiencia, esa es mi propia

experiencia. Pero lo que decía el filósofo Kant: «Algo puede ser correcto en teoría pero no sirve para la práctica». Con ello quiero resaltar la practicidad y pragmatismo de la política. Puede ser lógico a nivel teórico, pero la realidad en que vivimos no es lógica sino que intervienen factores que no se pueden cambiar o revertir en algo lógico. Tenemos que pensar en nuestra capacidad de diseñar instituciones, tenemos que desarrollarla por ello siempre integrando el contexto para que no se deterioren los esfuerzos por revertir reformas o estudiar reformas teóricamente válidas que ayuden a mejorar las relaciones político democráticas.

Rafael Roncagliolo:

Al respecto de la trilogía, el sistema de partidos es lo más difícil de manejar. Creo que hay que partir de la especificidad de que no contamos con un sistema de partidos en el Perú, eso me parece capital. Al respecto de lo señalado por Dieter Nohlen en Pakistán, en Ecuador también en un momento se establecieron circunscripciones uninominales pensando que eso iba a producir bipartidismo, pero lo que produjo fue la atomización total del sistema de partidos. Por ello, tengo la impresión de que nosotros no hemos tenido nunca un sistema de partidos y que por lo tanto hablar de un colapso del sistema de partidos es un exceso de generosidad semántica, porque si uno revisa la historia del Perú —y acá se han recordado las interrupciones—, hemos tenido pocos lapsos de democracia y recién vamos por la tercera elección consecutiva, algo inédito. Entonces lo que hemos tenido son grandes periodos históricos en donde uno puede reconocer claramente sus tendencias. Hace cincuenta años tuvimos el primer militarismo, también hace cincuenta años de hegemonía del Partido Civil, había también otros partidos políticos, pero era claramente el Partido Civil el hegemónico durante toda la república aristocrática. Luego, ochenta años de hegemonía del partido aprista, la política ha girado en torno al partido aprista en estos últimos años, que ahora es un partido que está pasando una crisis como los demás, pero es muy difícil hablar de un sistema de partidos. Creo que hemos tenido un protosistema de partidos entre 1962 y 1968, lo que Pedro Planas llamó «unipartidismo de cuatro». Entre 1980 y 1992 hubo tres fuerzas, pero incluso decir que Izquierda Unida era un partido, que la coalición AP-PPC era un partido, es bastante forzado. No hemos tenido un sistema de partidos y por eso es muy difícil hablar de un colapso o de una crisis, en todo caso la crisis es permanente. Para mí la pregunta no es por qué se ha deteriorado el sistema de partidos peruano, para mí la pregunta

es, ¿cuáles son las condiciones para poder llegar a tener un sistema de partidos que no lo hemos tenido? Con ello vuelvo al tema de los medios de comunicación en la política, creo que el tema de la mediatización de la política es central, porque eso está limitando seriamente la posibilidad de formar un partido político. Hoy día formar un partido es nadar contra la corriente y es en primer lugar nadar contra la corriente que imponen los medios de comunicación en el imaginario del ciudadano elector. También creo que los partidos son indispensables, pero me parece que hay una cultura política que erosiona las bases de la organización política.

Termino con una anécdota que siempre cito cuando comentamos que los parlamentarios tienen tres funciones: legislar, fiscalizar, representar; en efecto es así, pero a lo que más tiempo se dedican los parlamentarios es a una cuarta función, a aparecer. El parlamentario que no aparece en televisión está sacrificando su carrera política. Entonces esto ha afectado la naturaleza misma de la actividad parlamentaria. A veces encontramos a un parlamentario que le da un premio escandalosamente a una persona que nadie piensa que tiene que ser premiada, pero si no, cómo hace para aparecer en televisión, no tiene otra forma. Entonces quiero por eso subrayar esto que me parece central para entender las posibilidades.

Henry Pease:

Iniciaré con un comentario desde la experiencia, para contrarrestar la idea pesimista de todo lo que revisamos en este capítulo, y acerca de que no se darán reformas desde el Congreso. Tuve algún rol en la Ley de Partidos, por lo menos lleva mi firma como Presidente del Congreso y presidí esa comisión de Constitución que presentó el dictamen. Presenté un proyecto de ley como cinco o seis años antes y nunca pensé que eso podría comenzar, estaba absolutamente convencido que no podía hacerse esta reforma porque no encontraba en el parlamento de entonces, fujimorista, condiciones para eso.

Pero en la transición lo que hizo posible eso no fue una confluencia, como decía Rafael Roncagliolo, del foro de partidos al interior del Congreso, fue la asociación civil Transparencia (que él dirigió), fueron entidades de la sociedad civil las que tomaron iniciativas, abrieron el escenario y nos dieron instrumentos a los pocos que desde adentro queríamos hacer algo para que eso pudiera tener sentido.

La política no se hace, en mi opinión, desde las instituciones del Estado hacia adentro, se tiene que hacer desde la sociedad y allí viene el problema.

Es cierto que insistía muchas veces en esas discusiones y decía respecto de la ley de partidos políticos: «Esta es una ley que no puede tomar muchas cuestiones en consideración, porque acá siempre se tiende a hacer leyes muy reglamentaristas. Lo único que esta ley tiene que garantizar es democracia interna y financiamiento, ¿por qué?, porque son dos cosas que no salen de la sociedad y en concreto de la sociedad en el Perú. El caudillismo se reproduce en todo tipo de entidad, se produce en el club de fútbol, se produce en el sindicato, tenemos secretarios generales que duran cuarenta años o presidentes de club que duran cincuenta años, o sea no es un dato solo de la política. Entonces, si la ley puede establecer condiciones mínimas estamos progresando, pero que quede claro que no puede pretender tomar todos los campos para regularlos. Sin embargo, eso es lo que justamente en mi opinión se hace más difícil, es lo que en este capítulo se ha dicho con toda razón sobre la sociedad mediática. Y es precisamente donde hay que llevar la discusión. He tratado este tema también en otras fases de este trabajo, es por ello precisamente que considero distritos más pequeños o incluso una parte del Congreso uninominal; la discusión no es sobre los efectos que tiene en los partidos, sino sobre cómo funciona la representación, porque lo que sí hay es un problema de diseño en el modelo peruano. En el caso de Lima, elegimos entre ocho millones de personas a 35 congresistas, sin siquiera saber quién es nuestro representante, ni ese representante sabe a quién representa, una total incoherencia y mal uso de las instituciones políticas. Y como no hay un sistema de partidos, tampoco se da esa relación de representación a través de su organización o institución. Entonces me cuestiono sobre cómo buscar una relación de representación que sea más manejable. Naturalmente, se cae en la cuenta de que se debe tener un tamaño más manejable y proporcional a la problemática. Lo último tiene relación con otros comentarios aquí vertidos y relacionados con el texto de Manin, quien señala que cuando los medios tienen el peso que tienen hoy, una de las cosas que hace crisis es la lógica del representante que es solo representante del partido y porque es un buen funcionario del partido es representante. Esta es la derivación de muchos —de la época en que ello era llamado democracia de partidos— pero en nuestra realidad no es ya así. El tema entonces es que de alguna manera hay que volver a personalizar la representación. El voto preferencial cumplió en algún momento ese rol y ahora es un elemento contrario, pero esa es la diferencia entre el trabajo político y el trabajo académico. Desgraciadamente, siempre en la negociación política se le «echa agua al caldo». ¿Dónde le echaron «agua al caldo» a esa ley? El punto

central fue cuando el partido más importante de ese entonces dijo, «Si no abren una ventana para que las elecciones primarias puedan ser en el congreso de un partido o en la plenaria de un partido y no directas, el partido no apoya esta ley». Entonces, efectivamente allí había que aceptar que tergiversar el origen de la ley, cosa que si pongo en el debate académico evidentemente no funciona, pero en política es parte de lo que se puede hacer para avanzar estratégicamente a favor de las instituciones.

Eso lleva a otro tema, porque así como la doctorando Milagros Campos mostraba que lo que se hizo al poner el umbral falla porque el reglamento del Congreso permite que sea este en cualquier bancada, si uno no logra que una medida tenga un contexto coherente no funciona. Ese es el punto que también lleva a decir el conjunto de propuestas que salga en un libro no es lo que va a funcionar, pero de alguna manera podemos, desde el mundo académico, poner en agenda los puntos principales de la discusión. Así, lo que necesitamos es una sociedad civil que se construya y tome la iniciativa; porque al final los partidos políticos son parte o expresión de la sociedad que las erige, son sociedad, no son Estado, y por consiguiente es desde allí que se puede construir y apuntalar reformas o apoyo a las reformas.

CAPÍTULO 3
LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN EL PERÚ Y EN AMÉRICA LATINA

La calidad de la democracia en el Perú y en América Latina

Martín Tanaka, Catalina Romero, Alberto Adianzén
y Steven Levitsky

Catalina Romero, decana de la Facultad de Ciencias Sociales:

Este capítulo se refiere al panel del seminario «Calidad de la Democracia en el Perú y América Latina», en el que participaron Martín Tanaka —profesor de esta casa de estudios y actual coordinador de la especialidad de Ciencia Política— y Steven Levitsky —profesor de la Universidad de Harvard y profesor visitante en nuestra universidad en el semestre 2010-2—, investigadores que cuentan con estudios con perspectiva comparada referidos al tema en mención. Martín Tanaka ha desarrollado estudios sobre la democracia en la región andina, mientras Steven Levitsky ha trabajado los partidos políticos y los regímenes políticos en Argentina. Actualmente investiga los partidos políticos y el régimen democrático en el Perú.

Martín Tanaka:

A continuación presentaré un balance o evaluación de estos treinta años de democracia en América Latina. Mirando el programa de estas sesiones me propuse seguir un poco lo que se sugiere desde el título mismo de este seminario «La democracia y sus instituciones» y a partir de discutir temas vinculados a la calidad de la democracia, que es el título general del panel de esta noche.

Mi presentación desarrollará brevemente la trayectoria de estos treinta años de democracia en América Latina, resaltando algunos temas de debate que me parecen importantes y a partir de esa trayectoria haré un balance de la situación actual, los temas y preguntas relevantes y muy actuales en estos años y de acá para el futuro. Quisiera esbozar hitos dentro del itinerario de la discusión de la democracia en América Latina durante estos últimos treinta años,

en los que como todos sabemos la región pasó por lo que Samuel Huntington llamó «la tercera ola democratizadora», que empieza a fines de los años setenta con la transición a la democracia en países como Ecuador y Perú.

Al comienzo, la preocupación estaba centrada en los procesos de transición y años después sobre la temática de la consolidación de la democracia, aunque antes de hablar sobre la consolidación de la democracia estaba la discusión sobre evitar una reversión autoritaria. A comienzos de la década de los años ochenta nada nos aseguraba que íbamos a vivir en la región treinta años de democracia y a partir de los antecedentes históricos democráticos en América Latina, las perspectivas de que fuera una especie de intento fallido que se interrumpiera nuevamente con una nueva ola de gobiernos militares no podía ser descartada en absoluto. Hubo un conjunto de preocupaciones, reflexiones y discusiones en los años finales de los años setenta y en los primeros años de la década de los ochenta centradas en el papel que jugaban las Fuerzas Armadas, el carácter auto asignado de institución tutelar sobre el funcionamiento del régimen democrático y sobre cómo evitar una nueva ola de intervenciones militares. Conforme fue pasando el tiempo nos dimos cuenta —todos— que esta ola democrática en la región tenía una característica relativamente distintiva que marcaba un corte respecto al pasado del siglo XX. Y es que había un contexto internacional bastante diferente.

Por un lado, hubo una difusión y una creciente producción de ideas que «legitimaron» a la democracia como régimen político. Por otro, la política exterior de los Estados Unidos, que es una potencia en el mundo, cambió a políticas de promoción hacia la democracia y de rechazo a la posibilidad de cooperación con gobiernos militares y gobiernos autoritarios. Y en general estas dos razones, sumadas a factores domésticos en cada país, hicieron que tuviéramos una continuidad democrática importante que no habíamos tenido en años anteriores. Una vez que empiezan a disiparse lentamente los temores por la posibilidad de nuevas intervenciones militares, empiezan a aparecer nuevos temas.

Hay literatura que sostiene que la región pasó por una doble transición en la década de los años ochenta. No solamente tuvimos una transición de gobiernos autoritarios hacia gobiernos democráticos sino que también estaba en agenda una transición económico social, es decir, en toda la región de América Latina la década de los años ochenta es una década de crisis, en donde un patrón y un modelo de desarrollo liderado por el Estado —un Estado promoviendo unas políticas de industrialización, de incorporación de

sectores de trabajadores a la arena política— empieza a llegar a una situación de estancamiento y agotamiento donde ese agotamiento se expresa en procesos inflacionarios, de recesiones, crisis de balanza de pagos, y una situación que expresa claramente el agotamiento de una manera de hacer las cosas. Empieza a crecer la necesidad de un sentido común alternativo en el cual debería de cambiarse de modelo de desarrollo hacia uno donde el mercado sea el elemento y mecanismo central de asignación de recursos y no tanto las políticas estatales.

Durante las décadas de los ochenta y noventa lentamente, pero con ritmos distintos, el conjunto de la región empieza a abandonar este modelo nacional popular más estatista que había tenido décadas de implementación en la región, y empiezan lo que hoy conocemos como las políticas neoliberales, inspiradas en el Consenso de Washington y orientadas al mercado. Fue también un proceso complicado, difícil; en ese momento no se tenía certeza de que eso era lo correcto o que ese iba a ser el camino que iba a terminar imponiéndose. Pero mirado desde ahora parece bastante claro que es justamente lo que ocurrió. Este modelo neoliberal encarnó una promesa, la de superar los problemas de inestabilidad económica, enrumbarnos hacia el crecimiento. Hubo cierto momento, a mediados de los noventa, cuando este discurso neoliberal pareció tener una gran hegemonía y una gran capacidad de seducción. Parecía relativamente incontestable. Desde esos años se empezó a utilizar la imagen del pensamiento único cuando se comentaba sobre este tipo de políticas neoliberales que, por supuesto, tienen mucho énfasis en políticas económicas, junto a las cuales hubo un conjunto de reformas institucionales. Pero en este contexto también hubo reformas políticas y supuestamente la combinación entre estos dos tipos de reforma nos iba a generar un gran bienestar tanto social, económico-social y político. Sin embargo, a finales de la década de los años noventa nuevamente tenemos una situación de crisis y el discurso neoliberal pierde capacidad de seducción y empieza a deslegitimarse. Con ello, los ciudadanos en la región comienzan a buscar claramente alternativas.

Y así llegamos al momento más reciente, en el que estamos enfrentando varios dilemas. Muy esquemáticamente, en un extremo podemos tener democracias más estables, con instituciones un poco más arraigadas y menos volátiles pero que corren el riesgo de ser calificables como elitistas y que no han resuelto sus problemas de legitimidad. Luego, tenemos otros países que han intentado hacer un giro hacia la izquierda y de alguna manera buscar un camino alternativo de desarrollo con más o menor énfasis, con mayor

o menor radicalidad. Y entonces, tenemos intentos de refundación política que también pueden ganar en términos de legitimidad social, pero que plantean problemas y preguntas en términos de su funcionamiento institucional y de carácter democrático institucional de su funcionamiento. Ese es el mapa general.

Sobre esa base, permítanme marcar algunos temas de discusión que me parecen importantes.

Esta historia que les acabo de comentar muy esquemáticamente me parece que puede ser seguida en relación a los ciclos económicos. Los que han leído cosas más sabrán que no me gusta hacer argumentos deterministas o estructuralistas, pero eso no significa que el contexto económico no sea fundamental para entender estas trayectorias que he mencionado. Si observamos el promedio de crecimiento del PBI en las últimas décadas en América Latina, veremos cómo estas etapas están fuertemente asociadas a momentos diferentes del ciclo económico. Es decir, hubo un primer momento de hegemonía —por así decirlo— de este modelo de desarrollo nacional popular que entra en crisis desde la segunda mitad de la década de los años setenta. También tuvimos este momento de crisis del modelo nacional popular y los intentos de adoptar las políticas inspiradas en el Consenso de Washington, que es la etapa de crisis que sigue, donde las tasas de crecimiento bajan sustancialmente. Luego hubo ese momento de euforia o hegemonía neoliberal, donde nuevamente la economía recupera su crecimiento. Luego, una nueva etapa de crisis del modelo neoliberal a finales de la década del noventa y del 2002. Y entre el 2003 y 2008, nuevamente hay una etapa de recuperación que es más o menos lo que estamos viviendo hasta ahora, digo más o menos, porque como todos sabemos, en el año 2009 hubo una crisis internacional y estamos en este momento lidiando con las consecuencias de esta crisis. Hubo entonces un momento en el cual un modelo económico y político fue hegemónico, luego entra en crisis, pasamos a otro, ese otro entra en crisis también y en este momento estamos en una suerte de indefinición en la región. Y hay países que quieren alejarse más del modelo neoliberal y otros que piensan que hay que hacer correcciones pero no cambiar en lo sustantivo su lógica de funcionamiento.

Les comenté líneas arriba que no quería dar a entender que mi argumento era muy economicista y lo que les quiero mostrar es tomando como referencia a los países andinos. Si vemos cómo atravesaron las etapas que he mencionado, podremos observar que, a pesar de que todos los países pasan por situaciones similares —porque las crisis y los momentos de recuperación

involucran a toda la región— cada país las vive y experimenta con un ritmo y consecuencias diferentes.

Este es un esbozo muy esquemático de cuatro países andinos:

En el caso peruano vemos que el agotamiento de este modelo Estado céntrico da lugar a la aparición del liderazgo de Alberto Fujimori. El momento de hegemonía neoliberal es vivido por su gobierno, pero también la crisis de ese modelo afecta al fujimorismo. Más aún, la crisis del final del fujimorismo se junta con la crisis política asociada al carácter autoritario del régimen. Y luego, el momento de recuperación es un momento asociado al aumento en los precios de los recursos naturales ocurrido en los últimos años y ello beneficia parcialmente al gobierno de Alejandro Toledo, pero sobre todo al gobierno de Alan García. De esa manera, estamos en el Perú discutiendo: ¿por qué a pesar del fuerte crecimiento económico y de la abundancia de recursos, persisten los problemas de legitimidad?

El caso de Bolivia tiene una trayectoria muy distinta, a pesar de estar atravesando las mismas fases, el agotamiento del modelo anterior le tocó básicamente al gobierno del presidente Siles. La hegemonía neoliberal, a diferencia del Perú, coexiste o se da junto con la estabilización de un sistema de partidos en lo que se llamó «la democracia pactada», que tuvo una duración de veinte años. Luego, la crisis asociada al modelo neoliberal termina afectando al mismo presidente que fue el artífice de su implementación (Gonzalo Sánchez de Lozada) y luego el ciclo de inestabilidad que arranca con el presidente Banzer y que se extiende durante los gobiernos de Sánchez de Lozada y de Mesa y termina con la estabilización del gobierno de Evo Morales, quien se beneficia del *boom* de los recursos naturales en los últimos años.

Venezuela pasa por las mismas fases, pero lo vive de una manera muy diferente. En este país no llega haber un cambio de modelo estatista a uno más orientado hacia el mercado, probablemente por el peso de la economía petrolera. Pero ambas crisis se superponen y son las que terminan explicando la llegada de Chávez al poder. Luego más bien la crisis de finales de los noventa y comienzos del siglo actual afecta parcialmente a este gobierno, como vemos si recordamos la coyuntura del golpe de Estado en el año 2002. Pero luego la recuperación y el *boom* de los recursos naturales terminan estabilizando a Chávez en el poder a partir del año 2004 con el triunfo en el referéndum que le permitió continuar en el poder.

Para terminar este recuento muy esquemático, en el caso ecuatoriano también se posterga la decisión de cambio de modelo económico, es una decisión

que se arrastra durante toda la década de los ochenta y noventa. Uno podría decir que el cambio se da cuando se cambia la moneda, pero eso sucede recién en este siglo. Entonces se junta el agotamiento de la crisis anterior con el momento de la crisis del modelo neoliberal y de allí quizás se puede empezar a entender la gran inestabilidad ecuatoriana. Y finalmente este momento de *boom* de los recursos naturales permite la consolidación del presidente Rafael Correa en el poder, cortando ese ciclo de inestabilidad de presidentes que no logran terminar sus mandatos que empezó con el presidente Bucaram y se repitió con los presidentes Mahuad y Gutiérrez.

Lo que quise ilustrar es el conjunto de reformas estructurales que se aplican en nuestros países en las últimas décadas: las reformas orientadas al mercado se concentran especialmente a partir de la segunda mitad de la década de los años ochenta. Durante el periodo de «hegemonía neoliberal» no solamente se implementaron reformas económicas como las que vimos aquí, reformas del sistema de recaudación de impuestos, privatizaciones, reformas financieras, comercio exterior, flujo de capitales, sino que también hubo un proceso intenso de reformas políticas durante esos años. Y esas reformas políticas se expresan en nuevas constituciones en algunos países, como la constitución del año 1991 en Colombia o la constitución peruana del año 1993. Constituciones que en un contexto neoliberal tratan de buscar legitimidad mediante la concesión de derechos en una situación en la que las políticas de ajuste económico no permitían hacer «el viejo populismo», e intentan construir legitimidad política con estas políticas de inclusión social. Quizás el ejemplo más emblemático de esta lógica es el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, que fue una combinación de muchas reformas políticas con políticas económicas orientadas al mercado; reformas electorales —pues ya empiezan a verse los primeros síntomas de la crisis del sistema de partidos y la necesidad de airear el sistema político y de dar cabida a movimientos independientes, a candidaturas ciudadanas—; y políticas de descentralización. Nuevamente si pensamos en Sánchez de Lozada en Bolivia y veremos claramente todos estos componentes. Uno podría generalizar para otros países, sin embargo este modelo también entra en crisis y en la actualidad tenemos una suerte de dilema, donde algunos países marcan un camino de continuidad con estas reformas —donde en todo caso las correcciones son parciales—. Los casos de Perú y Colombia serían los más ilustrativos de este camino.

Luego hay otros países que sí están intentando hacer las cosas diferentes y, con grados, hay unas políticas más orientadas a la izquierda. Lo más importante

es que tenemos algunos que siguen en la actualidad un camino social democrata, como los socialistas chilenos y como el PT brasileño. Hay una discusión sobre hasta qué punto hay una ruptura con el modelo neoliberal, o en todo caso si las reformas que se hacen son suficientes. ¿Hasta qué punto no se ha acabado con el carácter elitista del sistema político según sus críticos?

Otros países han intentado hacer giros más radicales y tienen una pretensión de refundar el sistema político, emblemáticamente el caso Venezolano con Chávez, en cierta medida también con el presidente Morales en Bolivia y el presidente Correa en Ecuador, donde la discusión está planteada en términos de gobiernos que tienen una legitimidad social más intensa que otros países pero que corren el riesgo de consolidar liderazgos autoritarios, caudillistas, democracias plebiscitarias que también tienen problemas, aunque de otro carácter.

Para terminar, quisiera plantear algunos temas de discusión en términos de agendas de investigación para entrar ya al tema de la calidad de la democracia. Mencioné que hay dilemas que está enfrentado la región en el momento actual, ¿cómo enfrentar entonces esos dilemas?, ¿es posible escapar de ellos? De un lado, hay un tema conceptual, ¿cómo es que uno puede pensar y entender nuestras democracias? Hay autores que nos dan pistas muy interesantes para reflexionar sobre el carácter de la democracia en América Latina en el momento actual. Uno de ellos es un libro famoso de Juan Linz y Alfred Stephan dedicado al estudio de la transición y la consolidación de la democracia en nuestros países. Los autores mencionan que la calidad de la democracia —no utilizan en sentido estricto esta palabra pero creo que no fuerza mucho el concepto al decirlo— o la investigación o la reflexión sobre cuán consolidada o firme es una democracia nos lleva a trabajar cinco áreas. Y de esta manera uno va a poder evaluar cuán bien o cuán mal está la democracia en cada uno de esos sectores. Ellos dicen que una democracia consolidada requiere de una sociedad civil que es activa, participativa; también requiere de una sociedad política, es decir, de un sistema de partidos, de un sistema representativo que funcione, que tenga dosis mínimas de consenso. También nos habla de la necesidad de la existencia de un Estado de Derecho que funcione, que la ley se cumpla, que los derechos ciudadanos se respeten. Indican la necesidad de que el aparato del Estado funcione, en el sentido de que sea capaz de hacer cumplir la ley, no solamente que la ley esté consagrada sino que efectivamente el Estado tenga capacidad de hacerla cumplir de manera efectiva; y finalmente,

que funcione algo así como una sociedad económica, es decir, que la economía de mercado funcione y que no sea capturada por intereses particulares o grupos de interés monopólicos o «grupos mercantilistas». Otro autor que va relativamente en la misma dirección es Guillermo O'Donnell, él trabajó en un libro que ha tenido mucha difusión que es: *Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, publicado por el PNUD en 2004. Otro libro que acaba de publicar O'Donnell llama la atención sobre la necesidad de pensar la democracia, relacionándola con la capacidad de agencia de los ciudadanos. Vale decir, una democracia tiene que asentarse en ciudadanos capaces de hacer cosas, de ejercer sus libertades, ejercer plenamente la ciudadanía y de un Estado que consagre esas posibilidades y esas potencialidades. Por lo tanto, hay una necesidad de completar las instituciones representativas con las participativas y de complementar la dimensión política, la dimensión de la representación política democrática con la dimensión social que le otorga legitimidad a los regímenes políticos.

Tratando de desmenuzar temas de discusión a la luz de lo que acabo de mencionar ¿cuáles son algunos temas de debate o de reflexión más específicos que se abren en los últimos años? Hay un paquete grande de discusión que tiene que ver con el tema de la representación política y cómo se combina la dimensión representativa con la participativa y, además, cómo en los distintos gobiernos en América Latina en los últimos años evitamos caer en la personalización de la representación y al mismo tiempo en prácticas clientelistas de relación entre política y sociedad. Me parece que esa es una línea de reflexión muy importante. Otra tiene que ver con la lógica del funcionamiento de las instituciones. Dentro de esto hay la discusión sobre el papel que juegan las instituciones informales, no solamente la regla escrita. Steven Levitsky ha escrito un libro muy importante sobre este tema y seguramente él lo mencionará.

Y finalmente, está el tema del funcionamiento del Estado y cómo logra un mínimo de autonomía que permite hacer políticas públicas eficaces que eviten que el Estado sea capturado por intereses privados. Diría que eso es parte de la gran agenda de investigación que tenemos hacia adelante. En la facultad de Ciencias Sociales y en la Escuela de Gobierno estamos haciendo esfuerzos para poder desarrollar este tipo de preguntas. Creo que esta es una agenda de investigación en la que está toda la comunidad académica de Latinoamérica y en torno a esos temas seguiremos discutiendo en los próximos años.

Catalina Romero:

Voy a comentar la calidad de la democracia en el Perú. La pregunta sobre este tema en nuestro país nos lleva a pensar: ¿qué es lo característico de la democracia en el Perú?, ¿cuáles son sus posibilidades y sus límites?, ¿estamos en un proceso en el que se avanza, o estamos estancados o retrocediendo? Muchas veces creo que avanzamos como tren de sierra, adelantando y retrocediendo en zigzag hasta que encontramos la meseta y agarramos viada. Y eso es una referencia a los cambios de régimen político que han sido tan frecuentes en el siglo pasado y que esperamos este sea completamente diferente.

Mi percepción es que están ocurriendo cambios importantes en el país, en muchos campos, en la demografía, el territorio, la descentralización política del Estado, la globalización y la entrada al mercado en relaciones todavía tradicionales con las que entra el conflicto que tenemos que analizar, si tienen un impacto en la organización social, en la configuración de nuevas identidades, en torno a intereses comunes, si influyen en la cultura política y si abren nuevos canales de participación.

En cierta manera Martín Tanaka ha hecho un puente a mi intervención al mencionar a la sociedad civil como una de las dimensiones a tener en cuenta. La relación entre sociedad civil y calidad de la democracia es un tema que vengo trabajando y me permite reflexionar sobre los actores sociales que están involucrados en los procesos democratizadores; su nivel de compromiso con la democracia como forma de gobierno; su voluntad de sacarla adelante no solo desde las élites políticas, sino desde los ciudadanos en la vida cotidiana, su voluntad de participar en política, de interesarse en procesos electorales, informarse, opinar, inscribirse en una asociación o hasta en un partido político, luchar por un objetivo y perseguirlo hasta obtenerlo o por el contrario, el cinismo que lleva la desconfianza generalizada a la alienación del sistema político, ya sea para oponernos activamente o simplemente desvincularnos de la política para encerrarse en el grupo y buscar el propio interés sin involucrarse en nada.

Sé que el interés por la sociedad civil puede ser visto como opuesto a la institucionalidad política. Quizá en un tiempo nos fuimos hacia el otro lado y hubo la utopía de una sociedad civil autónoma que se desarrollaba con independencia del Estado y hasta hemos discutido sobre el tema con algunos acá presentes. Por eso me parecía que Tanaka hacía el puente, que la sociedad civil vital puede ser vista también por el interés de la calidad de la democracia.

Eso nos lleva a mirarla con nuevos ojos y a revisarla. Creo que la democracia no funciona sin elecciones, sin partidos políticos, sin competencia política y sin controles interinstitucionales. Pero de eso han hablado o van hablar mis compañeros de mesa y lo que quiero plantear es la necesidad de incluir a la sociedad civil y a la cultura política como dimensiones importantes en la evaluación de la calidad de la democracia.

Antes de entrar en materia, quería comparar las visiones sobre la sociedad civil que tienen dos autores contemporáneos entre sí, por un lado Tocqueville, quien en *La democracia en América* resalta la importancia de las asociaciones voluntarias como espacio de asociación de individuos, como un fin común que no espera que el Estado o el gobierno resuelva sus problemas; y la importancia de los municipios y los gobiernos locales como espacio para esas organizaciones que cooperan con un objetivo hasta que lo logran y se reintegran a sus actividades privadas. Mientras en el Perú, el otro autor que voy a tomar, contemporáneo de Tocqueville, es Francisco de Paula Vigil, quien ensalza también el valor de las asociaciones civiles pero por el efecto que pueden tener para la formación de individuos. Es decir, no son los individuos que forman individuos, sino las asociaciones a las que pertenecen estos las que podrían generar individuos autónomos con visión hacia adelante. Y estas dos visiones de cómo está estructurada una sociedad civil son sin duda importantes porque nos recuerdan sus principios y ayudan a reflexionar sobre la importancia del espacio social.

Tenemos que mirar nuestra sociedad civil críticamente cuando la relacionamos con la calidad de la democracia, quiero plantear tres puntos en esta presentación:

El primero, mirar a la sociedad civil desde la perspectiva de la calidad de la democracia y revisar un poco nuestra visión de ella.

El segundo, la importancia de los enfoques multidimensionales para dar cuenta de la calidad de la democracia y voy a mencionar dos como ejemplo: el índice de democracia que presenta *The Economist* y el de Leonardo Morlino y Jesús Tovar que estamos construyendo para América Latina que también es un índice multidimensional.

El tercero es un intento de relacionar —es una hipótesis y allí solamente voy a dejar el tema abierto— la importancia de la participación política como motor para el desarrollo de la libertad y la solidaridad vista como mayor igualdad, que son dimensiones que se consideran también importantes para la calidad de la democracia y son las que marcan o pueden influir en la disponibilidad

para responder demandas o el *responsiveness*. Esto influiría a su vez en mayor legitimidad para la autoridad y todas las formas de *accountability* vertical, horizontal, la competencia política, etcétera.

Entonces para el primer punto sobre sociedad civil tomo de Larry Diamond su revisión de la importancia de la sociedad civil para la consolidación de la democracia en distintos países y continentes. Al hablar de consolidación, término que también usó Martín Tanaka, estamos hablando de calidad de la democracia, entrando a una nueva manera de tratar este tema. Ya después de treinta años, más que transición es consolidación; hay que hablar de estilos de democracia un poco a la manera como hace O'Donnell cuando habla de la democracia delegativa, formas distintas que asumen las democracias enraizadas en sociedades que marcan los rasgos y la calidad que va a tener la democracia, en una visión más cualitativa de la democracia y como se desarrolla en cada sociedad. Recojo la importancia también de la cultura política y el trabajo de Putman sobre capital social. Conocemos las críticas, pero me interesa recoger la distinción a la que he aludido con la comparación entre Tocqueville y Gonzales Vigil. Debemos prestar atención a la institucionalidad de la sociedad civil, que es un espacio de formación de normas y valores ciudadanos que pueden contribuir a la calidad de la democracia o pueden ir en contra. Recuerdo la distinción entre asociaciones horizontales que forman redes plurales, tolerantes y democráticas donde hay alternancia de dirigentes, elecciones, reglamentos, y se construye institucionalidad con la vigencia de la ley; opuestas de cierta manera con las organizaciones verticales cerradas, de tipo sectario y poco tolerantes, con organizaciones jerárquicas y personalistas que son parte también de la sociedad civil pero que no ayudan al desarrollo de la democracia. No todas las asociaciones favorecen el gobierno democrático ni son base para la institucionalización de hábitos democráticos, pero retomaré este punto en el tema de participación. Lo que quiero es retomar el tema de sociedad civil, pero con una mirada un poco crítica, desde el punto de vista de calidad de la democracia.

El segundo punto es el de los enfoques multidimensionales. El índice de democracia de *The Economist* toma cinco dimensiones: los procesos electorales y el pluralismo, el funcionamiento del gobierno, la participación política, la cultura política y las libertades civiles.

Morlino, con Jesús Tovar, plantean ocho dimensiones que incluyen también algunas de las que ha mencionado al final de su presentación Tanaka: el Estado de Derecho o la *Rule of Law*, la rendición de cuentas electorales, la

rendición de cuentas interinstitucional, la participación política, la competencia política, la disponibilidad de responder o el *responsiveness*, la libertad y la solidaridad. Son ocho dimensiones que deberían tomarse en cuenta y ver cómo se relacionan de manera distinta en cada sociedad. Como todos estos índices son referenciales y lo que hacen es permitirnos una comparación con otros países de América Latina —pero no nos liberan del análisis del contexto porque la misma evaluación responde a criterios muy distintos—, podemos terminar asignando un puntaje alto, medio o bajo que responde a situaciones muy diferentes en cada país. Hay mucho que refinar todavía en estas mediciones pero las voy a trabajar para sustentar mi hipótesis en el tercer punto.

En el índice de democracia de *The Economist*, el Perú ocupa el lugar 75 entre 168 países, con un promedio de 6,11, que está muy por debajo del promedio de México y Argentina. El promedio latinoamericano es 6,37 o sea que tampoco estamos muy por debajo del promedio y eso es más o menos el lugar que nos dan otros índices, estamos por el medio y un poco debajo. Las variables más altas, las que reciben un puntaje más alto son las de elecciones y pluralismo, con 8,75 y la de libertades civiles con 7,94. Las que a mí me interesaban y voy a comentar los indicadores que comprenden, son las de participación política —porque me parece que es también el espacio de la sociedad civil— y la de cultura política. En estas variables tenemos 5 puntos y un poco más en algunos casos, es decir, estamos por debajo del promedio, pero estamos al mismo nivel que México y Argentina que están muy por encima de nosotros. Lo que nos baja el promedio es el funcionamiento del gobierno, que tiene 3,29. Estamos hablando de la cultura del público cuando hablamos de cultura política, no de las élites políticas, y de una medida que se basa en los indicadores que ahora les voy a mencionar. Cómo se mide la participación política, son tres puntajes de 0 a 1, solamente son tres 0, 0,5 y 1, bajo, medio y alto, respectivamente. Por el porcentaje de votantes en elecciones nosotros tenemos un alto porcentaje, pero han tenido cuidado, si la participación en elecciones es obligatoria el puntaje es 0, es decir bajo, lo que nos da el puntaje en participación, un puntaje de 0,5 —que es el puntaje medio— no es la participación en elecciones. Respecto a la participación libre de minorías religiosas o étnicas, nosotros en las últimas elecciones tenemos participación evangélica fuerte, es una novedad. El porcentaje de mujeres en el parlamento es de más de 20%, eso se considera importante como participación, la participación en partidos o ONGs, también es alta, tenemos más del 7% en asociaciones. Luego vienen una serie de indicadores que son tomados

del *World Value Survey*, que es una encuesta que realizamos acá en la universidad para el Perú. El interés en política que nosotros tenemos es más de 20% y sin embargo eso es considerado un punto medio; en cuanto a la disponibilidad a participar en movilizaciones tenemos 24%, y 5% que ha participado en bloqueo de pistas, esto también es un punto medio. Nuestros alfabetos adultos suman más del 90% que nos da un puntaje alto. El seguimiento de noticias es más del 60% y eso es un porcentaje alto.

La otra dimensión es *cultura política y el apoyo a la democracia*. Aquí también los datos que he tomando son los de *World Value Survey* para ver lo que tenemos en el Perú. En la encuesta mundial de valores, el punto sobre «tener un líder fuerte que no le importe cerrar el Congreso» 41%, es un puntaje medio. «Tener líderes expertos», tenemos 58% que están de acuerdo, también eso nos baja, es un puntaje promedio; y «aceptar un gobierno militar», acepta 28% y eso es puntaje medio que baja; «tener un gobierno democrático» tenemos 83% aquí hay una yuxtaposición entre los que quieren un gobierno democrático y los que aceptarían un gobierno militar, que es una paradoja o una contradicción que se da en toda América Latina, también en Chile, en Argentina y en Brasil, o sea, en general en América Latina, 83% tampoco es suficiente porque nos da un puntaje intermedio. Otro indicador es la fuerte tradición de «separación entre iglesia y Estado», esto es una situación que está cambiando en el país, en el último censo hemos tenido 80% de católicos, después de que hasta el año 1993 seguíamos teniendo cerca del 90%, pero en las encuestas en el mismo *World Value Survey* el dato es de 75% de católicos; es decir se está pluralizando el entorno religioso y me parece ese un dato importante para la sociedad civil y también para el pluralismo en el campo de cultura política.

En el estudio de las dimensiones de Morlino a los cuales también hemos asignado puntaje, la mejor calificación para el Perú corresponde al rubro de participación, la peor es la de igualdad o solidaridad y también está bajo el puntaje de libertad. Y esto es lo que me lleva a plantear mi hipótesis y paso al tercer punto.

El tercer punto es la importancia de la participación política como motor para la libertad y la solidaridad que incorpora igualdad, que es lo que permitiría alcanzar mejores puntajes y una mejor calidad en nuestra democracia en términos de *responsiveness*, de respuesta a las demandas de derechos y demandas políticas. La participación política tendría influencia en la legitimación de la autoridad, en la *accountability* horizontal y vertical. Es decir, tratar de

establecer relaciones entre las dimensiones de la democracia es lo que nos permitiría elaborar un modelo más relacionado con la calidad de la democracia. Y aquí creo que la participación política me permite retomar el tema de la sociedad civil. Cuando hablamos de participación política también tenemos que tener cuidado en cuanto a si esta participación es con autonomía de los actores y de las organizaciones.

Leonardo Avritzer, en un último trabajo sobre la participación y la democracia en Brasil, describe las dificultades para tener una participación desde la sociedad civil en sociedades a partir de organizaciones voluntarias. Él describe algunos casos del presupuesto participativo que se llega a realizar hasta en 280 distritos en Brasil —que debe tener más de cuatro o cinco veces los distritos que tenemos nosotros—. Avritzer señala allí muchas de las dificultades que hay y también valora mucho justamente la fuerza de la sociedad civil y de las organizaciones para que pueda haber este mecanismo de participación en el presupuesto de los gobiernos locales. Si miramos a nuestro país, uno de nuestros puntajes fuertes en participación en los indicadores de Morlino viene de que tenemos una ley que establece los presupuestos participativos, no de una manera vinculante pero que lleva a que en todos los distritos se abra y se invite a dichos presupuestos. Es decir, es un apoyo que del gobierno a la participación y esto debería permitirnos hablar de un indicador de calidad de democracia, de participación y de oportunidad para que la sociedad civil se desarrolle. La otra experiencia que tenemos, también de modo general, son las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza, que están presentes también a nivel distrital y que son espacios de encuentro entre el Estado y la sociedad civil. Estos ayudan también a la elaboración de presupuestos y son espacios participativos que refuerzan la sociedad civil, aquella de encuentro entre diferentes, de tolerancia, de pluralismo y con eficacia que permite la toma de decisiones sin que sean necesariamente vinculantes, es decir, que permiten la autonomía de los autores y los sujetos.

Estamos comenzando esta investigación evaluando estas dimensiones tratando de ir un poco más allá de los que son nuestras percepciones subjetivas o las evaluaciones de expertos, buscando puntajes que sean más comparables. Estamos participando en este proyecto personas de dieciocho países en América Latina y entonces la comparabilidad va a ser muy importante. Pero para mí una de las hipótesis importantes en el Perú es cómo dar peso a esta participación política, a esta variable vinculada entonces a la fuerza potencial en sociedad civil y a las posibilidades de cambios que se puedan dar en

la cultura política en nuestro país. Aquí quisiera mencionar un trabajo de Collier donde señala al Perú junto con Brasil y un tercer país —que Sinesio López debe recordar mejor— que es uno de los países donde la cultura política y la movilización de las bases es lo que ha llevado con mucha fuerza a restablecer la democracia, obviamente con apoyos de otros países, dando lugar posteriormente a una institucionalidad política y recurriendo a los partidos políticos, sin los cuales no se puede dar. Es importante una cultura política presente en la ciudadanía que permita fortalecer lo las tendencias a tener una mejor democracia.

Alberto Adrianzén:

El tema sobre la calidad de la democracia en realidad me genera dificultades, porque todo depende desde la perspectiva con el que se analice. Y tratar, como diría Vallejo, de tener más confianza en los anteojos que en los ojos, porque me parece que estamos viviendo un momento excepcional en América Latina que supone un replanteo estructural y un debate más de fondo sobre el tema de la democracia. Por ello voy a plantear algunos temas que finalmente ayudarán a definir, en mi opinión, qué sería una buena calidad de la democracia.

El año 2008 América Latina celebró, cumplió —algunos dirían— conmemoró treinta años desde que se inició la larga marcha hacia la democracia. Y si bien dicho curso no ha sido lineal, sí cabe señalar que estamos frente al periodo de democratización más largo que haya conocido la región en su historia republicana. Si se compara por ejemplo como estábamos en el año 1977, un año antes de que se inicie el proceso de democratización que arrancó con República Dominicana y cómo estamos actualmente, se puede comprobar cuánto hemos avanzado en términos democráticos.

En 1977 solo existían dos países en América del Sur, Colombia y Venezuela, que eran democráticos; uno en América Central, que era Costa Rica; y otro —que nunca sé si ubicarlo en América Central o en América del Norte— que es México, que había hecho como principal regla del sistema político la reelección permanente del PRI y que había cambiado la consigna de revolución, que era «Sufragio efectivo no, reelección». El resto de países eran gobernados tanto por viejas como por nuevas dictaduras civiles o militares. Viejas como en Nicaragua, El Salvador, Paraguay y otras nuevas como Chile, Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Bolivia, etcétera. A ello habría que sumarle la existencia de diversos conflictos armados en la región. Hoy que han pasado más de treinta años, todos los países de la región con la sola especificidad

de Cuba y la excepción de Honduras viven en democracia. Incluso países gobernados por lo que podemos llamar partidos hegemónicos como el caso del PRI mexicano o el Partido Colorado en Paraguay han logrado superar esa situación y hoy día enfrentan procesos de democratización que en mi concepto son muy importantes. Y si bien este desarrollo ha sido secuencial y heterogéneo, lo que quiero señalar como una primera característica del ciclo político en América Latina es que estamos frente al proceso más prolongado y extenso geográficamente que haya conocido la región desde su nacimiento como repúblicas independientes. Este es un dato importante y valioso. No estamos frente a una primavera simplemente, sino frente a un proceso mucho más complejo y, por lo tanto tiene que ser discutido en esa complejidad para hablar de la calidad de la democracia.

Este periodo extensivo geográfica y políticamente contiene algunos elementos importantes, uno —dentro de esta característica de prolongación de la democracia— es que el militarismo ha dejado de ser una amenaza en América Latina, más allá de que haya intentando ahora volver en Ecuador con este golpe de Estado; pero, también, las luchas armadas han dejado de ser opciones reales en América Latina y por lo tanto lo que prima en mi punto de vista es la política. Dicho en términos más concretos, la burguesía resolvía sus conflictos llamando al golpe de Estado o la gente de izquierda resolvía sus problemas yendo a la lucha armada. Eso hoy no es viable. Por lo tanto, todos los actores, mal que bien, están «condenados» a hacer política. Si uno analiza las formas en las que han sido resueltas las crisis en los países andinos, la renuncia de Bucaram, de Mahuad, de Lucio Gutiérrez, la «renuncia» de Fujimori, de Sánchez de Lozada, de Mesa, casi todas han seguido dentro de ciertos parámetros los cauces constitucionales y políticos de sus países. La excepción ha sido el triunvirato en Ecuador, que duró un día.

Nadie se quiere apropiarse del poder y sigue más o menos —subrayo «más o menos»— los cauces constitucionales. Quiero destacar que ese elemento me parece central. El otro dato importante es que la democracia electoral está en proceso de consolidación y por lo tanto las posibilidades de fraude son mucho menores que en el pasado. Dicho en otros términos, la persistencia, la consolidación y hasta el perfeccionamiento de la democracia electoral permite hoy que se exprese con mayor claridad y contundencia lo que defino como una nueva voluntad popular. Es un tema que voy a retomar para medir la calidad de la democracia. Desde 1991 un elemento que va *vis a vis* con esta nueva voluntad popular que se expresa en América Latina tiene que ver con

las reformas constitucionales o las asambleas constituyentes. El caso colombiano —que es la madre del nacimiento de todo esto—, Ecuador, inclusive el Perú, han determinado todo un debate entre los abogados constitucionalistas que ya hablan de un nuevo constitucionalismo en América Latina que se fija más en el estado constitucional de los derechos, que es un tema que no voy a desarrollar aquí.

La otra característica en este gran ciclo es que la democracia es cada día más plural, las fuerzas que antes estaban vetadas políticamente o que participaban activamente en la lucha armada hoy, están muchas de ellas presentes en los procesos electorales e inclusive hasta ganan elecciones. El caso del presidente en Uruguay, que ha sido Tupamaro; el de la presidenta Dilma en Brasil, que ha sido guerrillera urbana; o el de El Salvador con el Frente de Farabundo Martí. La excepción es acá en el Perú, donde el clima de intolerancia alcanza niveles absolutamente insospechados y que muestra la baja calidad de la democracia en el Perú. Esta pluralidad no es solamente política, sino también social y cultural. Si uno se acerca a América Latina y no sabe nada de América Latina —digamos un extra terrestre—, ¿qué cosa va a constatar? Que hay mujeres que son presidentes, Costa Rica, hace poco Chile, Argentina, Panamá, indios —palabra que a mucha gente no le gusta acá en el Perú— en Bolivia; obreros en Brasil; negros en Estados Unidos. Y que por lo tanto lo que uno tiene es una pluralidad que combina lo social con lo cultural.

Este es un tema fundamental dentro de este ciclo democrático prolongado en América Latina y en ese sentido la segunda gran característica de este ciclo es que es un proceso fuertemente inclusivo. Estamos entrando a una etapa de inclusión social y política en la región, en mi opinión nunca vista en su historia. Y con ello hacemos no solamente referencia a la inclusión de jóvenes o analfabetos o al incremento de electores, sino también a la participación de movimientos sociales que antes figuraban poco o estaban marginados o no querían participar y dos, la aceptación muy conflictiva y hasta quejumbrosa de nuevos sectores sociales y de nuevos actores en el gobierno y en la vida política. Es decir el segundo elemento central es que estamos frente a una etapa inclusiva, como después voy a desarrollar.

Tres, la forma en que en este proceso se ha establecido una relación muy fuerte entre democracia y cambio. Es decir, una forma que tiene la democracia de legitimarse es el cambio, que uno lo ve casi en el sentido común en los partidos. Con ello no quiero decir que antes no existía, sino más bien que esta ola democrática prolongada o inclusiva ha hecho que esta asociación

entre democracia y cambio —que antes era respondido muchas veces por los golpes de Estado— se haga viable. Por lo tanto, es posible pensar formas de cambio estructural —no solamente del Banco Mundial— a través de mecanismos electorales. En este contexto no nos debe extrañar, por ejemplo, el desarrollo de un nuevo presidencialismo que no solamente está asociado a la vanidad de los personajes como mucha gente dice, sino a una visión de cambio basado en una continuidad. Esto lo quiere o lo ha querido gente como Uribe, que es de derecha, o como Chávez, que es de izquierda o populista, o como quiere Correa y como quiere Morales. Este presidencialismo es curiosamente compartido por la derecha y por la izquierda, no es un patrimonio exclusivo de la izquierda.

La cuarta característica se deriva de lo anterior: si el cambio es hoy una de las particularidades que define la democracia en la región, la democracia asumirá siempre una forma conflictiva. Hemos pasado de la etapa de los consensos a la etapa de los conflictos. La etapa de los consensos fue la que primó en los años noventa y ahora lo que prima es el concepto de conflicto. La razón de esta conflictividad no solo se explica porque está asociado al cambio, sino también por el carácter inclusivo que asume la propia democracia, más aún cuando esta inclusión se expresa en nuevas formas de representación y hasta en un recambio de élites políticas, como hoy sucede en Bolivia. Dicho de otra manera, un proceso democrático será más conflictivo cuando se combinen inclusión, cambio social y cambio de élites. Hoy, lo relevante en la democracia en América Latina no es justamente su carácter consensual, como puede ser en los países avanzados —y ahora lo dudo más que antes—, sino más bien su conflictividad. No es extraño que en este contexto la democracia por un lado se convierta en un objeto de crítica por estos nuevos sectores y al mismo tiempo un objeto deseado por ellos mismos. Esta es una ambivalencia: por un lado la democracia de crítica y deseo, y por el otro que la democracia esté asociada a procesos y discursos que hacen hincapié en refundar la nación y la política y que tienen como sus expresiones las asambleas constituyentes como instrumentos de esa refundación.

La quinta característica es que hay una tensión abierta entre la democracia concebida como una nueva institucionalidad y la democracia entendida como un proceso de creación de nuevos sujetos y de nuevas identidades políticas. Este es un tema crucial, recomiendo el último libro de Pierre Rosanvallon, *La legitimidad democrática*, donde plantea temas de fondo sobre la democracia, es decir, en la democracia, como dijo Leblanc, la soberanía de esta no se

puede compartir, es el mito fundacional del siglo XIX, el mito de la unanimidad desde mi punto de vista. Y esta visión de la voluntad popular entendida como unanimidad ha ido cambiando sistemáticamente y asimilando en la práctica lo que es expresión mayoritaria como voluntad general, es decir, en la democracia se mezclan el principio de la justificación, que es el principio de sujeto político, y una técnica de decisión, que sería justamente la elección democrática. Esta tensión entre el principio de la justificación y el principio o la técnica de la decisión es una tensión permanente en la democracia, si se quiere, el horizonte de la unanimidad en la democracia, lo que siempre ha estado a su base. Después se le han subido otros pisos que tienen que ver con el principio de la mayoría o inclusive con esta definición de que la democracia es el respeto a las minorías. Y en ese sentido me parece que esta visión de la unanimidad, simplemente, esta idea de la palabra del pueblo o nación como dice Rosanvallon, fue remplazada por el partidarismo. Y anota muy interesantemente que cuando los partidos se expanden y consolidan a fines del siglo XIX y comienzos del XX aparecen las primeras críticas a la democracia, recuperando el concepto de unanimidad. En ese sentido, me interesa señalar que creo —al igual que Rosanvallon— que hay un pueblo-principio, un pueblo mítico fundacional que está en la base propia de la democracia y que tiene que ver con el proyecto de la inclusión de todos, que es el proyecto de la igualdad.

Esta quinta característica, que es esta abierta conflictividad entre la democracia como institucionalidad y la democracia como sujeto, como principio de pueblo —como diría Rosanvallon— o como identidades políticas, es algo que hay que tomar en cuenta.

Es esta tensión entre democracia y liberalismo la que va a definir la sexta característica de esta democratización: la democracia entendida no solamente como un terreno en el que se desarrolla una nueva institucionalidad y se crean las reglas de juego político sino también un ámbito político donde se juega o se disputa la definición o el contenido del significado mismo de la democracia, esto es, la hegemonía política del proceso democrático. Por eso, me parece que tiene razón el Latinobarómetro del año 2008, cuando dice que en aquellos países donde hay más momentos ingobernables son precisamente aquellos donde más cambios hay y más se percibe avances hacia mayores niveles de democratización. La ingobernabilidad se está transformando perversamente en un gran instrumento de democratización, que es una afirmación muy interesante, porque en realidad donde hay más «ingobernabilidad» hay más democratización. Lo principal en la crisis de políticas que han precedido

estos procesos de cambio en la región andina no es solamente, como afirma el boliviano Luis Tapia —a quien recomiendo con entusiasmo— una mera descomposición de un régimen, sino la emergencia, el despegue y el desarrollo de nuevas fuerzas sociales y su capacidad de auto representación y auto organización y de rearticulación con los sectores sociales, produciendo una auto imagen del país. Es decir, mi visión es que lo que está en juego hoy día en ese proceso de democratización es justamente el cambio total del Estado y la construcción de la comunidad nacional. Por lo tanto, las calidades de la democracia no pueden ser vistas al margen de ese contexto. Además, soy un creyente que el contexto define los significados de las palabras, creo que los contextos definen hoy día el significado de la palabra democracia.

Entonces, justamente lo que hay que entender es el momento del ciclo político. ¿Cuáles son los peligros? Estamos viendo un fuerte momento de estatalización de la política en Venezuela, en Ecuador, en Bolivia, aquí también, como se vivió en la época de Fujimori, y es un peligro y un reto a la vez. ¿Cómo se preserva la independencia de los sectores sociales frente a un momento de fuerte estatalización de la política, porque lo que se está construyendo es un nuevo Estado, al margen de si me gusta o no me gusta, no entro a discutir si me gusta Chávez o no me gusta Uribe, esos son problemas de otra índole. ¿Cuál es el límite de la estatalización de la política, de la generación de la voluntad general?.

Dos, los límites de la polarización. Si observamos el proceso boliviano, encontramos que ya no son democracias pactadas sino casi rupturas pactadas, donde la forma de dirimir son las elecciones. Por eso, resulta clave poner atención a los organismos electorales como mediciones de la calidad de la democracia, porque son el principal mecanismo de dirimencia, salvo que nos querramos ir a las manos, como ya ha propuesto el Presidente de la Corte Suprema de Justicia en el Perú.

Y el reto tercero es: ¿cuál es el diseño institucional que queremos hacer?, ¿cuál es el diseño bajo la separación de poderes y el problema del caudillismo? Me parece que son temas que hay que discutir políticamente. Tengo la sensación que ponemos un modelo ideal y decimos «No me gusta porque no contiene esto y no contiene lo otro», como si la historia misma de América Latina y nuestros países fuese igual. ¿Por qué creen que los bolivianos le cortaban la corbata a la gente cuando cayó Sánchez de Lozada? Algo tan simbólico como eso, porque son locos, porque no les gustan las corbatas; porque eran señales de los blancos o, como dicen allá, de los blancoides. Lo que

quiero decir es que son momentos distintos que tienen que ser valorados en sus dimensiones exactas y contextuales. Creo, para terminar, que una calidad de democracia se puede medir bajo tres criterios particulares, como dice Rosanvallon: uno es la legitimidad de la imparcialidad. ¿Cuál es la distancia frente a las posiciones partidarias y los intereses particulares de grupo? Me pregunto: ¿esta democracia es imparcial frente a determinados grupos sociales? La segunda es lo que llama la legitimidad de la reflexividad, que es considerar las expresiones plurales del bien común. ¿Acá hay una pluralidad del bien común? La legitimidad que existe en otras formas de bien común distintas a las que nos expone el mercado. Y tres, el reconocimiento de todas las singularidades, que es la legitimidad de la proximidad. Aquí siento que lo que hay es un clima de intolerancia, las palabras de Ollanta Humala generan desmayos, soponcios y llantos.

Entonces, si uno mira en función de estas legitimidades planteadas por Rosanvallon —la legitimidad de la imparcialidad, de la reflexividad y de la proximidad—, evidentemente verá que nuestra calidad de democracia es discutible y está más cerca de ese anhelo democrático de otras democracias que hoy día estamos criticando. Por eso me parece, como dice Vallejo, más confianza en los anteojos que en los ojos, entonces miremos con otros ojos y con otros anteojos lo que está pasando en la región para mirar su calidad democrática y cómo esa calidad depende de cómo se despliega esa nueva voluntad popular que emerge en esas sociedades.

Steven Levitsky:

Ayer escribí un mail a un amigo politólogo que estudia los países post comunistas y le pregunté si conoce algún caso en el que un presidente les pegue a los ciudadanos. Me dijo que no, que hay el caso de un presidente que les pega a sus ministros pero ninguno que pegue a la gente. Es realmente un honor estar aquí entre tres intelectuales tan importantes.

Seré breve y voy a intentar ser un poco provocador. Primero, es importante señalar que en general el nivel y la calidad de la democracia en América Latina han mejorado muchísimo, no solamente en los últimos treinta años, sino en los últimos veinte años. Adrianzén hizo una comparación entre 1975 y la actualidad, pero quiero señalar la diferencia entre 1990, en plena tercera ola, y hoy. Hace veinte años, México era autoritario, Brasil era un desastre, el caso ejemplar de la democracia de baja calidad. Chile era una democracia tutelada bajo la sombra de Pinochet, países como El Salvador, Uruguay, Honduras

y República Dominicana, tenían regímenes híbridos. Veinte años más tarde, México y Chile son democracias de verdad. Brasil es una democracia mucho más estable y madura. Y El Salvador, Guatemala, Paraguay, República Dominicana son por lo menos democracias mínimas. Hay casos como Argentina, que no han cambiado mucho, pero hay muy pocos países que son menos democráticos hoy que hace veinte años. Venezuela es la única excepción.

Obviamente hay serios problemas con la calidad de la democracia en América Latina. En muchos países la mayoría de los ciudadanos dicen que no están satisfechos con el funcionamiento de la democracia en su país. Pero para ser un poco provocador, no me gusta mucho el concepto de la calidad de la democracia, por lo menos en los términos que se ha utilizado. Se usa de una manera muy amplia, incluye cosas como corrupción, clientelismo, carencia de Estado de Derecho, desigualdad social, participación, debilidad de la sociedad civil. Tengo tres problemas con ese tipo de conceptualización.

Primero, los elementos que acabo de mencionar no tienen mucho que ver con el régimen político, la democracia es un régimen político, un sistema de reglas y procedimientos. La corrupción, el clientelismo, el no cumplimiento con el Estado de Derecho son más que todo problemas del Estado, no del régimen, surgen de deficiencias del Estado. El Estado y el régimen son cosas distintas, son dimensiones distintas. Hay democracias con Estado fuerte como Suecia y Estados Unidos y hay democracias con Estado débil como el Perú. Hay dictaduras que tienen el Estado fuerte como Singapur, hay dictaduras que tienen el Estado débil como Perú y Bolivia en los setenta. Un cambio de régimen no necesariamente afecta la capacidad del Estado; el Estado guatemalteco era débil en los setenta bajo el gobierno militar y es débil hoy en día bajo el régimen más o menos democrático. La transición a la democracia en Guatemala en los años ochenta y noventa no cambió mucho el Estado. La transición en Brasil en los años ochenta tampoco cambió mucho el Estado. Acá en el Perú el Estado ha permanecido igual durante periodos democráticos y autoritarios. Por lo general, el Estado es una entidad más permanente que el régimen, cambia de una manera mucho más lenta. Así que cuando decimos que una nueva democracia es de baja calidad porque tiene problemas de corrupción, clientelismo, carencia de Estado de Derecho, estamos básicamente echando la culpa a la democracia por problemas que en el fondo son los problemas del Estado. Ocurre lo mismo con problemas como desigualdad social y baja participación cívica. Estas son características de la sociedad y no son necesariamente afectadas por las reglas del juego democrático.

Las instituciones democráticas, por más que lo deseemos, no pueden transformar a una sociedad pobre, desigual, fragmentada, desmovilizada, en una sociedad igualitaria con altos niveles de participación cívica. Por lo menos, no puede hacerlo en el corto o mediano plazo. Según el famoso estudio de Robert Putman, los patrones de la vida cívica en distintas regiones de Italia, con sociedad civil fuerte en el norte y débil en el sur, han permanecido así por siglos: existían antes y después de la formación del Estado nacional, existían antes y después del fascismo y existen después de medio siglo de democracia. Lo de Putman es un poco exagerado, pero el punto es importante: el efecto de las reglas de juego político en la estructura de la sociedad es muchas veces mínimo. Brasil era un país desigual con altos niveles de clientelismo, bajo dictadura militar, en los setenta y también lo era bajo democracias en los años noventa. Es así no porque las instituciones democráticas no funcionaban sino porque el régimen, el Estado y la sociedad son dimensiones distintas y un cambio en una dimensión no necesariamente afecta a la otra. Eso es importante, no es solo una cuestión abstracta y consensual, hay un problema cuando acá agregamos aspectos del Estado y la sociedad con el concepto de democracia. Se exige demasiado de la democracia.

Decir que una democracia de alta calidad requiere que no haya corrupción, clientelismo, que haya un Estado de Derecho y una sociedad civil fuerte, es exigir cosas que un régimen político en sí mismo no puede entregar. Esto no es solamente un problema conceptual, es un problema político. Hoy en día cuando vemos problemas como corrupción y desigualdad le echamos la culpa a la democracia, decimos que es una democracia de baja calidad, de baja intensidad o, peor, concluimos que la democracia no funciona, que no sirve, que ha fracasado. Y eso es peligroso porque puede justificar al autoritarismo. Ahora entre demócratas, la percepción de que la democracia no funciona genera otra tentación, la tentación de la reforma institucional, asamblea constituyente, nueva constitución, refundar la república o pueden ser reformas más específicas: reforma electoral, nueva ley de partidos, que haya elecciones internas, descentralización. ¿Cuál es el problema con la reforma institucional? ¿Acaso no es la mejor manera de mejorar la calidad de la democracia? A veces sí. Pero hay que tomar en cuenta dos cosas. Primero, muchas reformas institucionales en América Latina no funcionan como se espera, por lo menos no solucionan los problemas de fondo y no funcionan por las mismas razones que acabo de mencionar. Si los problemas de fondo son problemas del Estado o la sociedad, un cambio de las reglas de juego no va a afectar mucho.

Una reforma constitucional no va a generar un Estado fuerte, no va a eliminar la corrupción, no va a eliminar el clientelismo, no va a crear una sociedad más igualitaria y más participativa. Pero mi preocupación no es que la reforma institucional no va a generar los resultados deseados, mi preocupación es que en algunos contextos la reforma institucional puede generar costos y los genera cuando refuerza la inestabilidad institucional. Hemos subestimado, en mi opinión, los beneficios de la estabilidad institucional.

Para mí, la fortaleza de las instituciones es más importante para la calidad de la democracia que el diseño de las instituciones. La estabilidad institucional es clave para la calidad de la democracia. Instituciones democráticas como el Congreso, el Poder Judicial o el Poder Electoral necesitan tiempo para desarrollarse, abrir un congreso, diseñar un congreso, llenarlo con congresistas como ustedes saben, no garantiza que va a funcionar bien, no garantiza que va a ejercer el poder que le otorga la constitución. La capacidad real de una institución como el congreso se desarrolla con el tiempo: hay que desarrollar un sistema de comités especializados, unos organismos y agencias con capacidad real de monitorear e investigar al Poder Ejecutivo y quizás más importante, hay que establecer un gran número de instituciones informales, las normas, procedimientos, prácticas, roles especializados que hacen que el congreso funcione de una manera más eficiente y efectiva.

No es el diseño formal del Congreso Norteamericano o de la Corte Suprema Norteamericana que los hace fuertes y efectivos, son miles de normas, procedimientos, prácticas y roles que se han desarrollado durante más de dos siglos. Esas normas, esas prácticas son productos de un proceso de aprendizaje colectivo a través del tiempo. El desarrollo de una institución, su transformación de una cosa formal a un poder real, es un proceso largo, es un proceso que dura décadas. Para que el Congreso o para que el Poder Judicial sea un contrapeso real al Poder Ejecutivo, dos o tres generaciones de políticos y profesionales tienen que dedicar su carrera profesional a esa institución. Y ese tipo de inversión institucional solo ocurre cuando todo el mundo cree que el congreso va a estar allí por treinta, cuarenta o cincuenta años, que no se va a refundar la república otra vez dentro de diez años. El tiempo y la estabilidad no garantizan la calidad institucional, no son condiciones suficientes, pero podrían ser necesarias. Las instituciones necesitan tiempo para echar raíces, tienen que pasar por crisis, cambios de gobierno, cambios generacionales y eso requiere treinta, cincuenta, cien años. Y eso es lo que hace falta en muchos países latinoamericanos, el problema con las instituciones en

muchos países latinoamericanos no es su diseño, sino su debilidad, su inestabilidad. En muchos países las instituciones políticas nunca han echado raíces en América Latina, nunca han sido percibidas como cosas permanentes. La expectativa amplia es que las reglas de juego pueden cambiar en cualquier momento, cambian cuando hay una crisis, cambian cuando hay un cambio de gobierno, cambian cuando les conviene a los que están en el poder. En todo caso, sabemos y creemos que cuando las circunstancias cambian, las reglas cambian y el resultado es un círculo vicioso: nadie invierte en las instituciones porque todo mundo sabe que las instituciones van a cambiar, no van a durar. Si nadie invierte seriamente en las instituciones, las instituciones nunca se fortalecen y si las instituciones no se fortalecen, siempre serán vulnerables a la manipulación y el cambio. Esta es la historia de Argentina desde 1930 hasta hoy, es Bolivia, es Ecuador, el costo de la reforma institucional con la refundación constante de la república es lo que refuerza la inestabilidad institucional. Las instituciones nunca tienen las tres, cuatro, cinco décadas necesarias para transformarse en instituciones sólidas y fuertes.

Un caso muy interesante en cuanto a la calidad de las instituciones democráticas es Brasil. Hace veinte años Brasil era considerado el caso ejemplar de la democracia de baja calidad; se decía que Brasil era ingobernable, el sistema de partidos era muy fragmentado, los partidos eran débiles, indisciplinados y los altos niveles de clientelismo y corrupción crearon una crisis fiscal casi permanente. Los institucionalistas echaron la culpa al sistema electoral, especialmente al de representación proporcional con lista abierta; otra gente decía que la Constitución de 1988 era un desastre. Veinte años más tarde, hoy en día Brasil es visto como una democracia exitosa, ya nadie habla de crisis de gobernabilidad en Brasil, no sé si es bueno o malo. ¿Qué paso? ¿Reforma institucional? No mucho. La Constitución de 1988 sigue intacta. El sistema electoral sigue intacto. Pero con el tiempo, con dos o tres décadas las instituciones brasileñas —el Congreso, el Poder Judicial y otros organismos del Estado— se han fortalecido. Con el tiempo los políticos brasileños aprendieron a hacer funcionar las instituciones, invirtieron en ellas y surgieron normas y prácticas que ayudan a que la democracia funcione mejor. Un ejemplo claro es la institución informal del presidencialismo de coalición. Hoy en día todos los políticos de Brasil saben que para gobernar el país hay que construir coaliciones multipartidarias y hay varias normas y prácticas que facilitan la construcción y el mantenimiento de esas coaliciones. Esas normas y esas prácticas no están escritas, son normas informales que surgieron con el tiempo,

durante dos décadas, como producto del aprendizaje y adaptación de los políticos. La transformación de la democracia de Brasil tiene varias fuentes, pero uno de ellos es el tiempo y la estabilidad institucional.

Un problema que tienen países como Bolivia, Perú, Ecuador es que las instituciones democráticas nunca han tenido ni siquiera las tres décadas que ha tenido Brasil. En el Perú ninguna democracia ha durado más de doce años. Ecuador ha tenido veinte constituciones, tres en los últimos trece años.

No quiero decir que la estabilidad institucional sea suficiente para garantizar la calidad de la democracia, no lo es. Tampoco que la reforma institucional sea siempre una mala idea, tampoco lo es. Pero sí creo que hay una relación fuerte entre la estabilidad institucional y la calidad de la democracia y eso es algo que hemos subestimado mucho en los últimos años. Para mejorar la calidad de la democracia tenemos que pensar no solamente en el diseño de la reforma de las instituciones, sino en su fortaleza.

RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DEL PÚBLICO ASISTENTE

Martín Tanaka:

Un conjunto de preguntas, todas muy interesantes, son las que absolveré a continuación. Quisiera partir recogiendo lo que acaba de mencionar Steven Levitsky enfáticamente en su presentación. Varias preguntas aluden implícitamente al tema de las instituciones y del cambio institucional. Quiero expresar que estoy básicamente de acuerdo con lo mencionado con Levitsky, simplemente añadiría que parte de la estabilidad institucional o parte de la fortaleza de las instituciones está asociada a la flexibilidad y adaptabilidad al entorno y a la posibilidad de mutar sin llegar a interrupciones traumáticas.

Entonces, habiendo dicho eso responderé las preguntas. Hay un par de preguntas respecto a la descentralización, a las regiones y a las últimas elecciones y la calidad de la democracia. El proceso de descentralización tiene muchos problemas, eso es evidente, empezó no muy bien, empezó como un proceso muy caótico, uno puede hacer una evaluación de los resultados de las últimas elecciones y decir «esto no está funcionando» y adoptar un criterio refundacional, un cambio drástico de reglas o hacer cambios muy radicales respecto al rumbo que se está tomando. Pero también, uno podría decir que tal vez sea una cuestión de tiempo y que ciertamente hay necesidad de hacer reajustes, pero lo que necesita básicamente el proceso de descentralización es dejar que se vaya asentando. Entonces diría que las elecciones regionales tienen un

resultado relativamente ambiguo: en parte uno podría decir que dan cuenta de lo mal que está funcionando todo, de lo fragmentado y disperso que es el escenario, pero también uno podría decir que en algunas regiones empieza haber ciertas señales todavía embrionarias de que se están prefigurando, perfilando las bases de lo que podría ser en el futuro algo así como sistemas políticos subnacionales con cierta estabilidad. Creo que habría que aproximarse al tema regional con esos cuidados. Diría que estas elecciones regionales hay que verlas con cuidado y quizás no hay necesidad de ser tan pesimistas respecto de estos resultados. Teníamos mucha fragmentación y desorden y el resultado no ha sido tan malo como algunos temíamos en algún momento.

Luego hay un par de preguntas sobre la calidad de la democracia, una vinculada a la Constitución de 1993. Allí retomaría tres cosas que ha dicho Levitsky. No estaría tan seguro de que cambiando la constitución vayamos a resolver los problemas que queremos resolver, no me parece obvio. De repente sí, como de repente no. Y en todo caso meterse en un proceso de reforma constitucional o de asamblea constitucional puede resolver algunos problemas, pero puede crear otros. Y por lo tanto otra vez, hay que tener cuidado.

Hablé de la calidad de la democracia y de las distintas áreas en las que debería pensarse el afianzamiento de la democracia. Hay una pregunta respecto a si habría que atacar problemas en simultáneo o si es que unas áreas afectan otras, claramente diría que es lo segundo. La secuencia y el orden en el que se hacen las cosas importan mucho. Si se quiere reformar instituciones o marcos legales y al mismo tiempo se tiene un Estado débil, seguramente es una receta que va a llevar al desastre. De repente es mucho más importante primero consolidar el funcionamiento del aparato público y después avanzar en reformas institucionales. Entonces, el tema de la secuencia y el orden en el que se hacen las cosas es importante y si uno ataca en simultáneo todos los problemas, si uno es débil, va a fracasar en todo. Por lo tanto hay que establecer metas con prudencia.

Termino con un grupo de preguntas que tienen que ver con partidos políticos. Hay una pregunta que alude a la ignorancia de los votantes. Diría que el principal problema en el Perú no tiene que ver tanto con la formación, la cultura política o el civismo de los votantes, pienso que más que la demanda ciudadana o los problemas de las preferencias ciudadanas, el problema está en la oferta política. Es decir, cojeamos del lado de las ofertas partidarias. Y otra vez, ¿cómo enfrentar el problema de la representación de los partidos? He escrito sobre estos temas y voy a repetir cosas que ya he dicho antes. Hay dos grandes filosofías —estamos de acuerdo en que no funcionan—: o queremos

acabar con lo que tenemos e inventar otra cosa o, sabiendo que esto funciona mal, tratamos de mejorarlo. De lo que peca el Perú es de improvisación, volatilidad, inestabilidad, eso es lo que hemos tenido y por lo tanto mucha indisciplina y oportunismo. Diría que ese es el principal problema y por lo tanto lo peor que podemos hacer es apostar a abrir el escenario político y buscar renovarlo, pues así lo que se consigue es perpetuar el ciclo. Más bien hay que tratar de institucionalizar y ordenar las bases precarias del sistema político que estamos teniendo.

Alberto Adrianzén:

Hay algunas preguntas concretas que resuelvo rápido. ¿Es bueno el voto de los militares? Digo que sí, que eso está legislado. Después me preguntan: ¿Cuándo habrá un presidente negro? Esto se lo pueden preguntar al Presidente de la Corte Suprema. Hay una pregunta que dice: ¿Por qué digo que la democracia comienza a ser cuestionada cuando se expanden los partidos social-demócratas? Lo que sostengo es que la democracia contiene dos elementos: el elemento de la voluntad de la justificación del sujeto, que es elemento que contiene la igualdad de la unanimidad —la democracia dicho sea de paso «nunca fue bien vista» ni por los griegos—, y por otro lado, mecanismos de decisión, formas de decidir o de votar, por eso Rosanvallon habla de que hay un pueblo electoral, un pueblo social y un pueblo de principio y de inicio.

Steven Levitsky:

Una pregunta tiene que ver con la reelección de una autoridad o cuántas veces debe o puede repetir su gestión sin llegar a romper con la democracia. En teoría no hay problema con la reelección en una democracia, pero en la práctica cuando el Estado es débil, cuando el Estado de Derecho es débil, cuando el Estado puede ser corrompido, los recursos del Estado pueden ser abusados. Existe un gran riesgo con la reelección y por eso diría que dos periodos es suficiente. En América Latina, donde hay más reelección son los casos donde hay más peligro, o sea donde el Estado es más débil y los presidentes pueden aprovechar de la reelección. Los casos donde el Estado es fuerte y es menos peligrosa la reelección no se da, como Costa Rica y Uruguay. Además, en el nivel regional o local tampoco debe de haber reelección permanente porque se han hecho muchos estudios estos años sobre autoritarismo local o regional en países como Brasil, Argentina y México. El abuso del Estado es una cosa

real y vigente en América Latina y la manera más fácil de bloquear eso es dos periodos, no más.

Una pregunta brillante que no tengo respuesta fácil es lo siguiente, ¿Cómo fortalecer las instituciones en un país donde el desprestigio de los políticos es tan alto? Ese es un ciclo vicioso grave. ¿Por qué? Porque cuando los políticos no tienen prestigio crece siempre la demanda para la reforma institucional: ¡que se vayan todos! ¡reforma constituyente! Es muy difícil argumentar que hay que mantener las instituciones y no hacer cambios cuando la gente odia a los políticos. Es muy, muy difícil. Un cambio muy interesante en Perú en los últimos cinco años —por lo menos ahora— es que la corrupción en algunas encuestas es el problema número uno en el país, eso quiere decir básicamente que Perú ha llegado al estatus de ser un país de clase media. Hay cierta demanda del electorado por transparencia y creo que reformas muy simples, básicas hacia la transparencia serían muy buenas. La clase política peruana está siempre en peligro de ser arrojada al mar por un *outsider* y la mejor manera de defenderse y mejorar su prestigio es a través de reformas hacia la transparencia.

¿Cómo va a afectar la crisis del sistema capitalista a la democracia en América Latina? Hace un año y medio, cuando la crisis era muy difícil en Estados Unidos muchos se preocupaban de que la crisis económica iba a llegar a América Latina y que iba a ser una amenaza a la democracia. Ahora está claro que aunque la economía en Estados Unidos sigue siendo pésima, América Latina no va ser tan afectada y creo que tampoco la democracia.

Ultima pregunta. ¿Qué metodología debemos usar para probar o demostrar la importancia de la estabilidad institucional? Algunos politólogos han hecho uso de estudios de estadísticas para demostrar una relación entre la durabilidad de una institución como una constitución y la calidad de la democracia, y han encontrado que los países que han tenido pocas constituciones tienen mejores niveles de democracia en muchas dimensiones y los países que más constituciones han tenido, como Ecuador y Bolivia, tienen los peores índices de calidad de la democracia. Otro tipo de estudio que creo que es importante, es el histórico: los politólogos no lo solemos hacer —nos olvidamos de todo lo que paso antes de más de cinco años— pero tenemos que o deberíamos hacer estudios intensivos de instituciones en el largo plazo, que es algo que se está empezando a hacer en la política comparada en los Estados Unidos.

CAPÍTULO 4
LA DEMOCRACIA EN DEBATE: EL ESTADO Y LA DEMOCRACIA
EN AMÉRICA LATINA

La democracia en debate: el Estado y la democracia en América Latina

Henry Pease:

En este último capítulo vamos a intentar un balance general de todo el libro como reflejo de lo que se desarrolló en el VI Seminario Reforma del Estado 2010. Voy a comenzar diciéndoles que de repente hemos perdido el tiempo esta semana. Me puse a pensar simplemente en que el Presidente de la República le ha pegado una cachetada a un ciudadano y el Presidente de la Corte Suprema ha declarado que si no lo hacía hubiera sido una «mariconada». Qué tal referente democrático de altos magistrados pertenecientes a los poderes que constituyen el Estado Peruano, en teoría postmoderno. En este caso tenemos el mal ejemplo para los jóvenes peruanos de cómo las instituciones políticas están subordinadas a los personalismos.

Creo que una de las cosas que sabemos es que hay que distinguir el trigo de la paja. Por razones obvias, nunca puedo hablar mal de los políticos, porque creo que también hay gente honesta entre los políticos y que también hubo y habrá en todas las etapas gente capaz. Pero lo que no hay que permitir es que aquí se dé como ejemplo que la justicia se puede hacerse con la propia mano como en épocas pre modernas.

Otro caso que me impactó mucho fue cuando asesinaron al alcalde de Ilave, lo mató su pueblo. Y no es el único caso en el cual la gente tomó la justicia por su propia mano. Mucho después, encontraron que ese alcalde asesinado no era corrupto. Lo que creo indispensable es que se entienda que no hay modernidad posible sin instituciones y que se discuta, como hemos discutido esta semana, la manera de hacerlas mejor, la manera de no caer en el extremo de creer que las instituciones resuelven todo el problema. Es un debate que debe ser realizado y por sobre todo consensuado. Creo que dos intervenciones que aparecían polares tuvieron un primer punto importante. Alberto Adrianzen

recordaba que es el tiempo de la política y no el de la violencia. No de insistir —como insistió mucha gente en el Perú— que la política se resuelve por la vía de las armas, sea por la vía del golpe o por la de la revolución. La política no es remplazada por ello, y hablar entonces de democracia es hablar en primer lugar de democracia política. En ese sentido la intervención de Levitsky fue sumamente importante para centrar que la democracia política son reglas y que son desarrolladas en el tiempo, las instituciones se asientan en el largo tiempo. Pero cuál es la materia que ello abarca. Entre los comentarios se dijo y se ejemplificó que ni corrupción, ni Estado de Derecho eran lo mismo que las instituciones políticas; ello es cierto, pero son dos componentes que no se pueden separar del análisis del tema de la democracia política, y de la misma manera, las instituciones funcionan en un Estado incluso con aparatos que pueden ser muy tradicionales. En ese caso van a crearle muchos problemas al sistema, ya que también funcionan en el marco de una cultura política.

He hecho varias referencias a cómo en el ejercicio de la representación hay en nuestra cultura política elementos que se anclan en los muchos años de régimen de gobiernos militares que se constatan en la historia republicana peruana. De estos sistemas de gobierno se desprende la cultura política que cree que gobernar es mandar, o que deliberar es perder el tiempo. Ciertamente estos valores no encajan con el funcionamiento del régimen democrático.

Sinesio López:

La exposición siguiente va a focalizarse en dos partes, una primera teórica-metodológica y una segunda, sobre el Estado y la democracia.

Sobre la primera, quiero analizar el tema referido a instituciones y estructuras. La democracia puede ser analizada desde diversas perspectivas, pero hay dos posiciones centrales para analizarla. La primera tiene que ver con los enfoques desde las instituciones; la segunda comprende el estudio desde las estructuras. Diría que no son enfoques que se excluyen, sino que son enfoques que pueden integrarse. Al respecto, haré una declaración del pluralismo teórico y metodológico. No creo que una tenga la verdad o la otra no tenga la verdad. Creo que son dos perspectivas analíticas para estudiar la democracia. El enfoque institucional a mi modo de entender sustenta la idea resumida por el doctor Dieter Nohlen al inicio de este seminario. Nohlen sostenía la importancia de entender cómo las instituciones eran vitales para definir el desempeño y la calidad de la democracia, pero que a ello era inevitable sumarle una relación con el contexto. Nohlen enfatizaba que el contexto es cultura

política y clivajes que ayudan a asentar las instituciones. Además afirmó cómo el contexto puede hacer variar esa relación causal entre los diseños institucionales —que son básicamente sistema electoral, sistema de partidos y formas de gobierno— sobre en el desempeño y calidad de la democracia en un lugar y momento determinado. Para ello nos dio algunos ejemplos donde el contexto puede hacer variar esa relación causal predeterminada unidireccionalmente. Creo que es interesante el debate que hay en ese enfoque entre el institucionalismo normativo asociado más a Giovanni Sartori y el institucionalismo contextualizado, asociado a Dieter Nohlen.

Me parece interesante porque lo que hemos aprendido en estas discusiones y leyendo los libros de Nohlen, es que es muy productivo analizar la relación que hay entre diseños institucionales y democracia, pero colocando a cada uno en el contexto en el que se produce esa relación causal. Ese es un enfoque muy productivo, importante y básicamente institucional en el cual se abren dos tipos de enfoques: normativo e institucionalizado.

Ahora, hay otra perspectiva de estudiar la democracia: la perspectiva estructural. Y allí hay dos tradiciones importantes, el enfoque cuantitativo, que es la forma como se relacionan ciertas variables estructurales con el tema de la democracia, como desarrollo económico o desigualdad. Lipset usa otros tipos de indicadores para ver por ejemplo qué relación existe entre ciertos fenómenos estructurales y la democracia. Y es importante esa contribución porque nos señala el tipo de asociación que hay entre determinadas variables estructurales y la democracia, el nivel y la intensidad de la asociación. El único problema es que Nohlen no nos señala la relación causal, y la ventaja que tiene es que podemos comparar muchos casos. Entonces, el enfoque cuantitativo en una perspectiva estructural es muy importante, existen contribuciones muy significativas, sobre todo desarrolladas por Lipset y Persevosky.

La otra perspectiva es la cualitativa, en la cual tenemos los análisis clásicos, no voy a ir hasta Montesquieu o Tocqueville, Barrington Moore. De lo que se trata es de estudiar los actores en conflicto, las causas, las relaciones y los conflictos estructurales y analizar las relaciones causa-efecto que hay entre clases sociales y los resultados políticos: partidos políticos o democracia.

Un trabajo que me parece interesante y que integra lo cualitativo y cuantitativo, es el enfoque de Rueschemeyer y sus socios en *Desarrollo capitalista y democracia*. El autor señala que ambos enfoques (cualitativo y cuantitativo) no se excluyen, sino que pueden articularse. Esta es una gran contribución que han hecho los cuantitativistas, pero también se debe articular a un enfoque

más cualitativo. Para ello se debe articular ambos enfoques a las relaciones de poder que hay entre las clases, el Estado y la relación internacional. El tema de la democracia es un problema de poder y de lo que se trata es que a través de ella las diversas clases sociales alcancen un cierto nivel de igualdad. La democratización es, después de todo, la consecución de la igualdad, no total, pero un cierto tipo de igualdad entre las diversas clases sociales. También es importante prestar atención al papel que juega el Estado en este proceso de conflicto y su grado de autonomía. ¿Cómo usa el monopolio de la coerción? ¿Cómo se relaciona con las diversas clases, con las coaliciones de clase?

Voy a concentrarme fundamentalmente en lo que es el Estado. Diría que son diversas maneras de entender la democracia: lo institucional y lo estructural. Pero también tenemos un enfoque más cualitativo sobre el papel del Estado en el proceso de democratización, apoyo esta afirmación en las investigaciones de dos autores como David Collier y Guillermo O'Donnell.

Collier, en su libro *Shaping the Political Arena —Dando forma a la arena política—*, presenta ocho casos que describen la relación que se desarrolla entre el movimiento obrero, las organizaciones sindicales y el Estado y cómo este va incorporando a la clase obrera y a los movimientos obreros a la vida política. Al respecto señala que hay ciertos procesos de incorporación que se producen en ciertas coyunturas críticas que vienen generalmente de *shocks* externos. Así, en periodos de crisis significativa se generan ciertas formas de incorporación, sea a través del Estado o de los partidos. Esa crisis se produce de diversas maneras en los diferentes países y la manera como se incorpora a los trabajadores a la política va a marcar lo que llama «legados». Allí tenemos dos tipos de inclusión: la inclusión estatal, que busca el control y la despolitización de los trabajadores, como en los casos de Chile y de Brasil; y por otro lado la incorporación partidaria, la cual se da por tres modalidades. Primero, a través de la movilización partidaria por un partido tradicional, como son los casos de Uruguay y de Colombia; segundo, por medio del populismo obrero, que es básicamente urbano, esto sucede en Argentina y Perú; y tercero y final, el populismo radical, que tiene la peculiaridad de incorporar al movimiento de trabajadores urbanos y rurales como en México y Venezuela. Pese a esas diversas formas de incorporación, hay algunas características que de alguna manera los homogenizan y otras que los diferencian. Por ejemplo, los casos de Chile, Uruguay, Argentina y Venezuela tienen una mayor modernización socioeconómica que los hace países más homogéneos. En cambio, los otros casos son modernizaciones menores y los hace países más heterogéneos.

Aquí es interesante ver cuáles son las condiciones para el desarrollo de los movimientos obreros. El país que presenta mejores condiciones para incorporarlos a la vida política es Argentina, mientras que los que presentan peores posibilidades son Colombia y Venezuela.

Es importante prestar atención no solo a las condiciones a las que se integra el movimiento obrero sino al tema del Estado. Estamos hablando en este periodo a lo que en toda América Latina se llama estado oligárquico, el cual se desarrolla en la etapa del capitalismo agro-minero-exportador o en las economías primario exportadoras. Esa es la forma de Estado que tiene al frente el movimiento obrero. En una primera etapa la oligarquía reprime y excluye y luego tratará de incorporar e institucionalizar. Este es el periodo de reconocimiento de los sindicatos y de los derechos de los trabajadores, aunque aquí en el Perú fue una cosa un poco tardía.

Desde finales del siglo XIX surgen importantes movimientos reformistas que tratan de incorporarse a la vida política, y es cuando el Estado y oligárquico y la dominación oligárquica pasan de la etapa de represión a la de incorporación. La etapa más antigua es la de Uruguay, el periodo de Batle, en 1903. La más tardía es la de Brasil y Colombia, en 1930.

Con la aparición y la incorporación del movimiento obrero a la vida política surgen nuevas constituciones que reconocen la incorporación de este nuevo actor social que es la clase trabajadora. La primeras primeras son las de México y Uruguay en 1917, la última es la Argentina en 1949 y todas las otras están más o menos en ese lapso. El periodo de incorporación más temprano fue Uruguay, luego México y el último país de los ocho que estudia Collier es Argentina de 1943. Al Perú lo coloca en 1939, aunque personalmente yo lo colocaría más bien hacia 1945. El nivel de desarrollo de ese movimiento obrero es en algunos casos es muy extensivo, en otros, limitado y en algunos, considerable.

Esta es la posición política de la oligarquía. Hay que tomar en cuenta la fuerza que tiene el Estado oligárquico frente al movimiento obrero. En ese aspecto, hay hasta tres situaciones: una de equilibrio entre el Estado oligárquico y el movimiento obrero, otra de debilidad del Estado oligárquico frente al movimiento obrero y otra de fuerza del movimiento obrero y debilidad del Estado oligárquico. En el primer caso, cuando hay equilibrio no hay incorporación o en todo caso esta aborta (caso básicamente de Perú y Argentina); en los otros casos, cuando el Estado oligárquico tiene más fuerza que el movimiento obrero, la incorporación es controlada y cuando es al revés,

la incorporación es radical. Allí tenemos el caso peruano y argentino, que es tardío porque hay un equilibrio muy fuerte entre el poder oligárquico y la organización sindical; en el Perú la incorporación se retrasa y luego se dará tardíamente, entre los años 1940 y 1945, al igual que para Argentina.

La cronología de los periodos de incorporación comienza en Uruguay. Perú, Argentina y México son iniciativas de incorporación abortadas.

Una vez que se ven estas diversas formas de incorporación a la política, sea por el Estado o sea por los partidos, vienen los legados, que son las consecuencias de cada tipo de incorporación. De alguna manera los legados, a través de la incorporación estatal, traen una restauración del régimen competitivo. La incorporación de la clase obrera a través del Estado permite abrir cierta posibilidad de un régimen competitivo. Posteriormente hubo una repolitización y radicalización de la clase obrera —incluso se habla de la posibilidad de participación del Partido Comunista— y surgen dificultades para crear un partido de tipo populista o de masas vinculado a los trabajadores. Otros dos casos claros son los de Chile y Brasil, donde también se produce polarización.

Pero toda incorporación partidaria trae una reacción conservadora de las fuerzas políticas que tienen las riendas del poder. Hubo un cambio programático de la clase obrera —que se incorpora a través de los partidos— hacia el centro, lo cual resulta en una desaparición o expulsión de la izquierda. Sin embargo, a pesar de la «conservadurización» y pérdida de apoyo de la izquierda, se mantienen las bases que apoyan a las masas de la clase trabajadora.

Allí se encuentran los partidos y las secuelas en la incorporación partidaria, como el caso del APRA. El rol que del partido en la transición al nuevo régimen es muy subordinado debido a las alianzas que establecen por la «convivencia», por lo que hay una exclusión parcial del APRA —que fue total en 1933— que fue posteriormente incorporada, con los pactos de Montrito y la Convivencia. Hay cambio programático, expulsión de la izquierda, retención del apoyo electoral de los trabajadores, retención del vínculo partido-sindicatos y obviamente no hay influencia en el campo, pues el APRA es un partido básicamente urbano.

En el caso de Perú y Argentina, el sistema de partidos se ha estancado. En el caso de Brasil y Chile hay sistemas multipartidistas polarizados. En Uruguay y Colombia existe estabilidad electoral y conflicto social. En México y Venezuela tenemos sistemas de partidos integradores. Más o menos, eso es un poco el resultado final, se me queda en el tintero la forma cómo Guillermo O'Donnell trabaja el tema del Estado y su relación con la democracia.

Rolando Ames:

Quiero empezar destacando algunos temas que me parecen muy importantes no solo con una mirada académica, sino también ciudadana. He sido a lo largo de mi vida una mezcla de académico y político y cuando uno tiene ciertos años piensa que hay que ir poniendo el envase de conjunto a lo que ha hecho y a lo que quiere proponer, que es un análisis muy motivado por lo que considero la categoría de análisis más significativa, el desarrollo de la democracia en el Perú. Tenemos nuevos elementos de análisis, pues la actualidad política peruana es particular y sumamente interesante.

Steven Levitsky señalaba que hay que tener cuidado con la perspectiva desde la cual analizamos la calidad de la democracia, que no debe ser confundida con Estado ni con condiciones económicas sociales de igualdad o desigualdad. En ese espíritu quiero, sin embargo, decir que justamente por haber tenido la oportunidad de vivir momentos distintos de la ciencia política latinoamericana creo que es muy importante la facilidad con la que podemos hablar de política y de democracia desde y sobre los países andinos. Por muchas décadas, América Latina fue estudiada y comprendida con esquemas basados mucho más en el cono sur o en México, ahora estamos en un momento más desarrollado de los estudios. Esto es importante porque los países andinos tienen problemas de integración social, de diversidad étnica asociada a discriminación, que no les permitieron terminar de cuajar esa consolidación de Estados nacionales como sí se dio en otras regiones de América Latina. A ello hay que sumar la globalización con sus particularidades —que en muchos sentidos es un déficit—, que sin discusión afecta los regímenes democráticos en nuestros países. Aquí hemos tenido últimamente intercambio de artículos periodísticos y publicaciones de textos de politólogos, incluso de esta misma casa, con visiones diversas sobre el tema. Anteriormente tuvimos la disertación de Martín Tanaka y Alberto Adrianzén, que presentan enfoques más bien diversos. De hecho, considero positivo el que se esté dando esta discusión analítica y diversa, sin embargo, creo que hay también acuerdos en medio de la discrepancia que son un insumo muy interesante para nuestra capacidad de estudiar y de influir en el manejo público en la situación peruana actual y futura.

Adrianzén, por ejemplo, insistía en la importancia de los procesos de democratización social. Sin embargo, no siempre se le da la relevancia que debería. Muchas veces enfoques institucionalistas o de análisis comparado de actores de élite funcionan como si los ciudadanos de una región —como el sur andino o la costa norte— sufrieran las mismas condiciones. Es decir,

el peso de los factores económicos y sociales es un factor que no puede ser eliminando sin costos del análisis político, aunque los temas puedan y deban ser en muchos casos tan específicos como puede ser un análisis de sistema electoral.

El debate entre Levitsky —que insiste en la importancia de la continuidad de las instituciones— y Adrianzén —que habla de reformas políticas y refundaciones—, mostraba algo que es muy importante analítica y políticamente. Estamos en un momento en que las posiciones contrapuestas se formulan reconociendo la existencia de la otra. Y eso es un hecho que no existía el 2006, por ejemplo, donde la confrontación tendía a ser más dura. Estamos en una dinámica que dice: creo que esto es así aunque reconozco que hay otro que piensa diferente. Este es un elemento importante de recoger y resaltar. Por ejemplo, en el tema de la democratización o de la incorporación de la clase obrera, Sinesio López apuntaba a un tiempo anterior que fue fundamental para el desarrollo de nuestras instituciones políticas en el siglo XX. Hoy tenemos en el Perú los rezagos de un proceso de incorporación que se dio por incursiones democratizadoras o movilizaciones sociales con un tono accidental más que institucional, pero al final tuvimos procesos de inclusión que han llegado a través del mercado externo o a través del apoyo a las demandas de orden interno. Así, tuvimos y tenemos procesos de incorporación que han tenido voceros o discursos explicativos y afinidad con las posiciones de izquierda y procesos de inclusión que tienen más bien afinidad con posiciones de derecha. Y esto se mezcla hoy en la realidad peruana.

Dicho eso y para terminar esta primera parte y entrar a análisis del caso peruano debo sostener que encontré muy útil, entre varios temas que sostuvo Dieter Nohlen, el trabajo sobre sistema de democracia representativa y especialmente sobre el régimen, normas y procedimientos. Como decía también Levitsky, precisamente a través del tema del institucionalismo contextualizado, Nohlen aporta un punto de valor cívico en la democracia representativa que generalmente no se recoge: los consensos siempre son más relevantes que las investigaciones y aportes normativos. Hemos pasado de visiones más estructuralistas e historicistas a visiones más institucionalistas. Pasamos de la tendencia a negar la otra posición hacia considerar que lo importante es que los actores sean fieles al sistema representativo actualmente existente, ya que si no son confiables es mejor excluirlos.

Creo que acabamos de asistir en las elecciones —no solo en las elecciones metropolitanas— a este tipo de dinámicas de mucha polarización que repercuten a su vez en el sistema representativo. En ese laboratorio de contextos hay

que advertir las amenazas a este sistema, pues en esa lógica la distinción para definir quién amenaza y quién no es bastante arbitraria y puede llevar —y ha llevado— a que sean considerados no solo los partidarios de una opción, sino los votantes de esa opción. Pasamos entonces de la polarización política a la polarización social, lo cual es muy grave. Estamos saliendo de esa exclusión política y social, hacia un proceso paulatino de inclusión o reequilibramiento de participación política. Nohlen insiste por ello en que se debe entender la democracia representativa con sus reglas básicas de gobierno de mayoría, pero el aspecto de la libertad de expresión e igualdad de derechos para las minorías es aún algo por consolidar. Además, Nohlen apunta la importancia de comprometernos con el respeto a la participación activa ciudadana y su promoción. Cuando lo hacemos, estamos incorporando no solo un diseño institucional, sino un valor cívico democrático básico. De ese modo podemos pensar que la democracia representativa puede ser en países como los andinos un mecanismo de inclusión y un mecanismo de aceptación de los diferentes y del opositor.

Eso es lo que está abierto hoy como posibilidad. Puede haber tensiones en Lima y seguramente aquí hay gente que votó por una candidata u otra al Municipio de Lima, pero lo central es que estamos en un proceso de inclusión que es bueno para la democracia. Con todos los avatares y fallas institucionales en el sistema electoral, el hecho de que tengamos de ambas partes una actitud de esperar el resultado, es justamente practicar ese valor de tolerancia democrática, lo cual no anula las discrepancias y las posiciones y las diferencias, pero las coloca justamente dentro de la dinámica institucional.

Todo lo desarrollado anteriormente son elementos que ayudan a los estudios de los analistas políticos aquí presentes, pero por eso no solo estoy hablando en términos académicos sino en términos cívicos o públicos, porque esto que es supuestamente conocido y obvio no se obedece en la práctica y no tenemos capacidad de reaccionar para exigir el respeto no solo a nuestras posiciones políticas sino a las reglas del juego que regula la participación de sectores políticos excluidos.

Me parece que hay aspectos positivos hoy en el Perú y quiero enumerarlos rápidamente. Primero, el rechazo de los actores políticos a la violencia —que es muy amplio— y por tanto la aceptación de la democracia representativa como mecanismo de elección de gobernantes. No estoy hablando del Estado, estoy hablando del régimen. En segundo lugar, creo que tenemos cada vez más una conciencia de la importancia de la gestión pública y de los resultados de la gestión para la relación con los ciudadanos, que reaccionan ante el régimen político

según cuán bien o mal les va. Scott Mainwaring acaba de hacer conexiones de este tipo en un texto muy interesante publicado recientemente, donde sostiene que hay una conciencia de la importancia y la continuidad de la gestión.

Uno de los puntos de Levitsky era la apuesta por lo incremental y por la continuidad de las instituciones para el desarrollo de todo el sistema. Adrianzén colocaba la posibilidad de que se pudieran negociar no solo acuerdos sino rupturas. Evidentemente, pactar rupturas es más fácil que crear consensos políticos, pero si se empieza a aceptar que el sistema electoral es el sistema definitorio, se pueden solucionar los dilemas a través de la oposición programática de los distintos sectores políticos. Esto es un síntoma inequívoco de que la democracia se está desarrollando a través de sus instituciones.

Otro elemento importante es que el *establishment* empresarial en conjunto está marcado por la seguridad que le dio la década de los noventa de que la política no tenía adversarios —que era quieta— y por eso oímos tanto aquí quejarse del ruido político con esa vocación de que mejor no hubiera política para que las cosas vayan más ordenadas y el país progrese con ese modelo. Esta a mi parecer es actualmente una visión hegemónica y dominante. Sin embargo, el gran empresariado peruano no es un bloque monolítico, en este punto parece entender que necesita de un debate o consenso gradual. Hay sectores y personas muy conscientes —porque tienen inversiones en los Andes o en el Oriente— de que no se trata de ruido político sino de sectores sociales con experiencias distintas exigiendo cosas distintas.

Es fundamental que el Perú se actualice en lo que es hoy el debate sobre combinación de Estado, sociedad civil y mercado y que no se crea que hay un solo modelo. Pienso que estamos entrando en la posibilidad de debatir ¿Qué es el cambio de modelo? ¿Qué se pone en discusión y qué no? Allí hay en la práctica un terreno muy importante que reconocer y estudiar por los científicos políticos.

Finalmente, me parece que las fracciones jóvenes del electorado están colocando —como ha ocurrido en muchos otros países y hay literatura de cultura política sobre ello— otro tipo de demandas políticas en el espacio público que a veces no son demandas propiamente hacia la política. Son las exigencias del tipo de ambiente que se quiere y del tipo de demandas que se tiene y que, como los políticos no las mencionan, los jóvenes se desconectan y se sienten descontentos con los sectores políticos. Cuando los políticos tocan temas que tienen que ver con la vida cotidiana de la juventud se da por el contrario una reacción. Esto también merece importancia porque sigue complejizando el

terreno de demandas políticas con las que se instaurará un debate político con un funcionamiento específico de instituciones. Creo que miramos un futuro político donde no solo van a cambiar las correlaciones de actores sino va a cambiar mucho la agenda de los temas políticos.

El intento de resolver nuestros problemas sin violencia es transversal al institucionalismo, más allá de que el temor al senderismo y la senderización de la sociedad hayan sido un recurso conservador movido por algunos medios grandes de Lima. Porque se agita el senderismo cuando el senderismo está en la más ínfima posición y convertido en un satélite del narcotráfico, y nunca es un vehículo de canalización de demandas políticas, porque no es democrático. El gran problema futuro del Perú no es Sendero sino el narcotráfico y la corrupción. Considero que lo que predomina es el realismo que lleva a diferenciarse de estas posiciones y por lo tanto a buscar soluciones dialogadas.

Un informe que escuché hace poco hablaba de lo que hemos crecido en inversión minera entre 1992 y 2009. Hemos triplicado la producción que teníamos en 1992 y al parecer de aquí a 2015 la vamos a quintuplicar. Es decir, el ritmo del crecimiento económico es espectacular. Ello puede servir para que sigamos con políticas que no piensan en la redistribución, con un país que se hace más desigual y menos democrático o podemos utilizar esos recursos de otra manera para crear instituciones que coadyuven al crecimiento sostenido en asociación al correcto ámbito político que guía y resuelve las discrepancias políticas sin violencia. De allí la importancia de la democracia y su desarrollo.

Estamos en la posibilidad de desarrollar la democracia representativa, consiguientemente de estudiar y proponer reformas a nuestras instituciones políticas y mediante ellas definir y mejorar la calidad también de nuestras políticas públicas en relación con los procesos sociales y las experiencias vividas, que es algo muy importante para nuestro querido Perú.

Dieter Nohlen:

A continuación trataré los debates que he podido estudiar en esta obra, así como en las contribuciones del actual capítulo. Ha sido para mí una experiencia estu-
penda escuchar esas muy interesantes y muy bien estudiadas investigaciones de doctores y doctorandos. Me han llegado algunos comentarios y preguntas por parte de los participantes y me voy a referir a algunas de ellas, pero sin citarlos precisamente sino tratando de captar la inquietud. Sin embargo, antes de proceder a eso, quisiera destacar que tengo la impresión de que en el Perú están

haciendo algo que se puede llamar una ciencia política para la democracia. Es decir, muy vinculada con los problemas del país, con su actual coyuntura positiva en el campo económico, un poco atrasada —como se escucha por todos los lados— en lo político. Y eso es muy importante, que la ciencia política —que en el Perú es una actividad relativamente nueva, incluso en comparación con América Latina— tenga esta orientación *de, para* y en *pro* de la democracia, pero no solamente de forma crítica, sino constructiva.

Se puede sacar esa conclusión sobre reformas institucionales, es decir, que el saber y el conocimiento de la ciencia política contribuya a la renovación de las instituciones o a institucionalizar la política, y con ello a un desempeño político que tenga en consideración el bien común y los intereses de toda la nación y la sociedad y no solamente de sectores particulares. Esa es una impresión muy buena y que me voy a llevar del Perú y permitirá aumentar mi interés por este país, para usar su experiencia en términos comparativos.

Resulta más interesante estudiar democracias en vez de autoritarismos, simplemente por razones de salud. Para profesar un cierto optimismo sobre el desarrollo de la democracia en América Latina me parece muy oportuno tomar como una perspectiva de análisis la que ha utilizado Martín Tanaka, una perspectiva histórica que permite entender los logros que conseguidos durante los últimos años y dejar de lado, como hicieron otros conferencistas, las mediciones del tipo y la calidad de la democracia, porque sabemos que es un juego cuantitativo y es un cálculo que está por encima de las particularidades del lugar. Y las particularidades del Perú están muy determinadas por las estructuras y los intereses particulares de la sociedad. Medir sin tomar en consideración esas particularidades significaría desplazar el interés, por ejemplo, a lo que dice la Constitución de Norteamérica, *pursuit of happiness*, es decir, el grado de satisfacción que los sectores de la población sienten con el desarrollo de su sector.

Me parece que el producto nacional no determina el grado de felicidad de la gente, y por lo demás, el producto nacional es un sector de la sociedad mucho más importante que otro, que tiene por ejemplo más intereses en la conservación de su hábitat o su cultura. La felicidad es el desarrollo de su propia cultura y no la correspondencia con valores que han puesto por encima de la mesa algunos científicos sociales con apoyo de las instituciones internacionales para definir el progreso de un país. Ubicar a Perú en el lugar cincuenta, ochenta, treinta y tres, según el caso, ¿qué me dice? A mí, como politólogo, muy poco. Porque me interesa mucho esa frase, esa norma, ese objetivo de la

Constitución de los Estados Unidos, *the pursuit of happiness*, que no depende del ingreso, sino también del respeto. Y depende también de la forma en que una persona puede vivir según sus expectativas, cubrir sus necesidades básicas, acceder a la educación, etcétera.

La medición de la calidad analiza sin precisar primero los conceptos. Hay que saber si el concepto o el objetivo de la calidad de la democracia corresponde a lo que quiere el pueblo en su composición plural. Me parece que el Perú tiene esa pluralidad que es una riqueza y no es solamente un déficit en términos de realizar una política de distribución equitativa.

La conceptualización me lleva al concepto de la representación, que es muy confuso. Este puede ser definido como un diputado que representa el interés de un grupo específico y particular, pero en términos clásicos es la representación de un bien común a nivel nacional, no es la representación solo de una mayoría en un distrito, sino la del interés en el desarrollo, en el bien común de toda la sociedad. El pedido de mayor representación o de la crisis de representación sale más bien de un concepto muy limitado, muy restringido hacia el beneficio personal o del propio grupo y eso es un error.

Hay que repensar también la idea de la crisis de representación. Si la crisis de representación de la que se habla es más bien una crisis del concepto de representación —porque no se puede conseguir con ningún sistema electoral una representación que sea efectiva—, esto se tiene que aceptar. Si el concepto está equivocado, entonces se corre el riesgo de cambiar el sistema electoral y las instituciones en función de algo que al final simplemente está equivocado. Pero para conseguir un concepto de representación diferente se necesita educación, ciencia política y medios de comunicación que lo aclaren, que apoyan a que la gente tenga una visión de la democracia, no en función de su propio interés sino del bien común.

En cuanto a la trascendencia de las instituciones políticas, me parece que todas las contribuciones han insistido en su relativa importancia. Incluso Sinesio López señala que son importantes las instituciones a pesar de que también se deben considerar las estructuras. Lo importante es que podemos dialogar. Hace diez años no hubiera sido posible un diálogo porque su estructuralismo hubiera chocado fuertemente con mi institucionalismo. Hoy me dice que acepta mi posición pero que él tiene otra, fantástico. Es justamente la comprobación de que ahora estamos en condiciones de dialogar entre nosotros y si hablamos de interdisciplinariedad —que hoy en día es muy importante— sin duda los aportes son válidos. La interdisciplinariedad

es muy importante, tiene que ver con una orientación más pragmática de la ciencia política, no tan teórica, intelectual e ideologizante en la cual cada uno conservaba la idea de que uno tiene la verdad y el otro está equivocado. Esa cultura puede extenderse también a la política, porque la civilidad de esta depende de poder escuchar al otro, respetar su postura y su interés; hacer una política que respete también el interés de la minoría.

Allí nuevamente podemos regresar al concepto de representación. ¿Por qué las elecciones que dan origen a una representación son superiores a la democracia directa? Porque a través de la representación se puede hacer en el parlamento un espejo reducido del pluralismo político; con un referéndum no. Porque el referéndum va en dirección a tomar una decisión, sí o no. Allí ya hay polarización, incluso en las campañas. La pluralidad de partidos políticos es manejable. Por ejemplo, Alemania hoy tiene cinco partidos, y no hay que eliminar a ninguno, a pesar de que complica un poco la gobernabilidad. Allí se representa la pluralidad de la sociedad y las opiniones de los electores, mientras en el referéndum no. Por lo demás, el referéndum como técnica de una democracia directa significa que los que ganan representan en el discurso al pueblo y los que pierden al anti pueblo. Allí hay un sinnúmero de tachas, de etiquetas —como se puede observar en el caso de Venezuela y Bolivia— que reciben los que se oponen a la mayoría.

Con la democracia directa el pluralismo no cuenta, sino el pueblo es el que gana y el que gana se identifica con el pueblo. Por ello hay una superioridad en términos de valor democrático y de valor de la civilidad en la representación como mecanismo de participación en la política por parte del pueblo en comparación con la democracia directa.

Me han llegado preguntas sobre lo que puede pasar si el pueblo determina que no le gusta la democracia, sino otro tipo de democracia o tal vez un sistema autoritario. La democracia no es solamente un sistema de reglas que dependen de la mayoría de los votantes en un momento dado; es un sistema de gobierno que es intergeneracional, es decir, el derecho a determinar la forma de gobierno se determina después de haber establecido la democracia. Allí existe, a mi modo de ver, una obligación de defenderla para la generación de futuro, para los votantes del próximo evento electoral. Por otro lado se restringe la capacidad del electorado de cambiar a su gusto la constitución, porque la democracia no es solo el voto en un momento dado, sino un sistema político donde no todo depende del voto, sino que se vincula también con el Estado de Derecho. Democracia y Estado de Derecho son dos características que están asociadas.

Hay un bloque constitucional de derechos que son protegidos por la constitución y están fuera del alcance de un electorado momentáneo. El bloque constitucional —que incluye bastantes derechos en la Constitución alemana— son 19 párrafos que no se pueden variar ni eliminar y el Tribunal Constitucional Federal observa si la legislación está conforme, es decir es pre condición de la participación del pueblo en la vida política.

Ningún legislador puede privar del derecho de opinar, y por supuesto, ningún jefe autoritario o dictador o sector de facto. No todo depende en la democracia del voto, existe un derecho natural intocable por parte del votante en una elección. Es muy importante tomar eso en cuenta, porque de lo contrario se puede pensar que el pueblo también puede decidir si hay una democracia o si vivimos en autoritarismo. El voto tiene su límite y no puede ir más allá de una elección que sustituye el gobierno de hoy por otro de mañana o que reafirma el gobierno de alguien que ya está ejerciendo el poder.

RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DEL PÚBLICO ASISTENTE

Henry Pease:

He recibido dos preguntas. Una expresa: ¿es posible tener una reforma institucional cuando hay actores que no quieren que se reforme lo que existe? Y me ponen como ejemplo lo que hemos hablado de los candados que se colocan a las instituciones políticas para que estas no puedan fiscalizar ni hacer control político.

Todo cambio es parte de la lucha política y por lo tanto va a tener ende simpatizantes y opositores. Ciertamente existe una oposición de quienes usan esos mecanismos para que no se haga control político, o para que no haya un mínimo balance de poderes que les signifique un desinterés. Por lo tanto, aquellos que se benefician del mal funcionamiento obviamente van a luchar para que no se realice ningún cambio. Sin embargo, este es un terreno de la política más que de las instituciones, es un terreno en el cual es muy importante la sociedad civil.

Cuando discutimos el tema de la ley de partidos políticos surgió una interesante pregunta: ¿cuál es el balance de la ley de partidos? Creo que fue una gran ley, tiene una serie de vacíos, yo mismo les he contado en qué partes «se le echó agua al caldo», por decir en el argot político. Le quitaron la verdadera funcionalidad para relajarla a favor de determinados intereses partidarios, sin embargo es un avance en relación a lo que antes había y por muchos años

se demandó como institucionalización de los partidos políticos y del sistema. Naturalmente, esta ley tuvo detractores desde el primer momento, hubo quienes no querían hubiera ley, pero así son todos los cambios institucionales. Creo que en el Perú se necesita una reforma política. Anteriormente se ha dicho, por ejemplo, que esta podía ser peligrosa. Por supuesto, todo puede estar bien o mal hecho, pero hay que buscar un criterio que es fundamental, hay que sincerar las instituciones y que la gente comience a confiar en ellas. Para que haya legitimidad es necesario hacer cambios que entre otras cosas simplifiquen y afronten estos riesgos.

En segundo lugar, ¿cómo se interpreta que un presidente haga lo de la cachetada y encima después mienta? Lo que les puedo decir al respecto es que antes de la cachetada ese señor fue famoso por la «patada» que le dio en un mitin a otro ciudadano y sin embargo pese a ello fue elegido. Es cierto que lo eligieron por miedo a Ollanta Humala, pero en todo caso es una cuestión de cómo la ciudadanía ve la política y cómo elige a su presidente. Considero que hay que elegir mejor. Y es necesario que en el Perú se cuestione ese tipo de comportamiento. Me llama la atención que no haya una oposición que haya llamado al primer ministro a dar explicaciones por este hecho. El Parlamento ha estado ausente durante el gobierno 2006-2011.

Sinesio López:

Se me pregunta: ¿a qué se debe que la gente está insatisfecha con la democracia? Efectivamente, en el Latinobarómetro aparece muy clara esta creciente insatisfacción con la democracia y a medida que uno baja más en la escala social, la insatisfacción es mayor. Sin embargo, en la misma medición encontramos el dato, también interesante, de que pese a que los peruanos no están de acuerdo o están insatisfechos con la democracia, siguen pensando que es la mejor forma de gobierno y que por consiguiente hay una tensión entre la democracia realmente existente y la ideal.

Esa es una tensión que en algunos casos es más grande —como en Perú y Brasil— que en otros de América Latina. En Chile o Uruguay la brecha es más estrecha, y más todavía si la comparamos con Europa o Norteamérica. La brecha es mucho más grande mientras más desigual o más pobre es la ciudadanía, porque los que tienen más insatisfacción son los de estratos más bajos. Eso aparece más claro en todas las encuestas a nivel comparado de países.

El problema es si ese descontento depende de los diseños institucionales, el sistema electoral, el sistema de partidos o la forma de gobierno que

es exacerbadamente presidencialista. No descarto esa posibilidad, que efectivamente la insatisfacción provenga de los diseños de las instituciones, la estabilidad de estas o incluso de las propias instituciones que no existen, pero no colocaría el peso de la insatisfacción en el diseño. La insatisfacción está ubicada en las condiciones en las que se desarrolla la democracia y se utilizan las instituciones. Vale decir, el hecho de que sean las clases populares y pobres las más insatisfechas quiere decir que hay un problema de desigualdad que no está siendo atendido.

Quiero comenzar por un elemento central para que la democracia — desde una perspectiva estructural— pueda funcionar, que el sistema político sea fuertemente autónomo con respecto al sistema económico y al sistema sociocultural. ¿Por qué es necesario que el sistema político sea fuertemente autónomo? Para que las desigualdades de la economía y las discriminaciones de la sociedad no se extrapolen a la política, porque se necesita que el sistema político sea fuertemente autónomo para que las diferencias de clase no se sientan precisamente en la política y que los votos, pese a que vienen de diversos estratos, pesen y sean valorados por igual. Eso requiere una fuerte autonomía del sistema político, ese es un primer diagnóstico.

Lo que sucede en el Perú es que ese sistema político respecto de los otros sistemas no ha concluido. Hay ciertas superposiciones, no hay una diferenciación fuerte y autónoma del sistema político. Por otro lado, las desigualdades son enormes: el Gini de Europa es 0,32, en Norteamérica 0,38 y el promedio en América Latina es algo más de 0,5. Nosotros estamos por 0,55. Adolfo Figueroa ha demostrado que los datos del INEI no son muy confiables y que el Gini, el indicador que mide la desigualdad, es de 0,6 en el caso peruano. Creo que el problema de desigualdad pesa y los trabajos han mostrado que a medida que hay más desigualdad, hay menos posibilidades de democracia. Por el contrario, a medida que el desarrollo económico es mayor, medido en términos de ingreso per cápita, la democracia es mayor. Hay relaciones que se pueden establecer claramente. Allí entran a tallar también los factores que podemos llamar «condiciones de la democracia».

Luego está la representación. En el Perú tenemos un problema al respecto, hay ciertas zonas del país que no están representadas, la región Lima Provincias en el Perú no tenía representación. Hay ciertas clases sociales que están sub representadas y otras sobre representadas. Por ello se plantea un problema sobre la representación que se plantearon los federalistas. Después de la independencia vino el periodo de guerra. La paz de Versalles tenía dos puntos

básicos en ese sentido: uno, reconocimiento de la independencia por parte de Inglaterra a Estados Unidos; y dos, que Estados Unidos se comprometía a pagar la deuda. Ahí hubo un problema porque Estados Unidos no podía pagar dicha deuda, no porque no hubiera recursos sino porque no había quién pague porque no existía el Estado de la unión. Allí aparece el problema del federalista 10, que dice: ¿Cómo combinamos los valores republicanos con la geografía y con la historia norteamericana?

Para decirlo de otra manera: ¿Cómo combinamos la representación republicana con las facciones que comenzaron a aparecer? Entonces, creo que allí se resolvió la tensión fundacional en forma brillante. Se combinó la representación republicana con la representación liberal. La republicana es una representación de colectividades, de la comunidad. El gobierno representativo republicano es de la comunidad y se combinó con la representación liberal, es decir, de grupos, de clase y la democracia. De tal manera que el edificio que surge de allí es muy interesante, es una combinación republicana, liberal y democrática. Entonces, lo que se me pregunta y lo que a mí me gustaría saber es: ¿cuál es tu reacción, Dieter Nohlen? ¿En qué medida se puede combinar a estas alturas de la historia una representación republicana con una representación liberal y democrática? ¿Es posible o no? En todo caso, Norteamérica es un ejemplo de que en 1787 el debate federalista de esa posible combinación se desarrolló efectivamente. De otro lado, este debate fue planteado teóricamente por Maquiavelo y rechazó el liberalismo; Montesquieu también se lo planteó y dijo que era posible, Barrington de alguna manera también. Pero quien lo resolvió empíricamente y teóricamente fueron los federalistas norteamericanos. Entonces, ¿en qué medida estos problemas de representación que tenemos en América Latina no se pueden resolver, combinando una representación republicana con una representación liberal? Es decir, particularmente en el caso de las regiones ¿por qué no le damos una representación republicana?

Rolando Ames:

Tres preguntas. ¿Podría ampliar mi propuesta acerca de que el conflicto institucionalizado puede servir para el logro de un desarrollo inclusivo y otra fórmula parecida? ¿Cuál es el rol de la importancia de la representación para el funcionamiento de las instituciones? Y una que es más bien, el mismo tema en negativo: ¿Cómo en un país tan desigual podemos continuar con esta democracia? Lo que creo es que estamos en un momento en el que hay condiciones positivas. Retomo lo que Sinesio López estaba diciendo: efectivamente no

tenemos representación regional porque no tenemos regiones propiamente dichas, hemos convertido los departamentos en regiones, pero mal que mal, hemos decidido tener un presidente regional. Esto es un poco caótico en términos de distribución de funciones, no cumple con lo adecuado para una lógica de crecimiento regional, pero en términos de régimen político y en términos de representación sí establece entes democráticos notables en todo el territorio y que tienen determinadas funciones. Creo que con esta elección vamos a tener un cuadro de presidentes regionales que de todas maneras van a beneficiarse de lo que se dijo anteriormente: «hay más años de proceso continuo». Entonces hay más experiencia y manejo; no va a importar solo la diversidad de posiciones políticas, sino que van a haber más condiciones para discutir políticas nacionales en función de ese proceso de descentralización todavía inacabado. Vamos a ver qué pasa con las más importantes elecciones, que son las parlamentarias y la nacional.

Quiero decir que esta posibilidad de un sistema político relativamente autónomo de lo económico, como decía Sinesio López, evidentemente no es autónomo en muchas cosas. El costo de la política es altísimo, pero una corporación puede financiar candidaturas con lo que para ellos puede ser un costo de inversión menor y eso distorsiona enormemente la política. Allí hay un problema fundamental, tenemos grupos de facto que alteran la funcionalidad de las instituciones políticas. Pero vuelvo al argumento que he estado tratando de plantear. Cuando no hay otra vía para llegar al gobierno, los grupos se acomodan. Por ejemplo, me parece importante que el fujimorismo esté hoy jugando el juego de la democracia representativa, porque eso justamente elimina o reduce las aventuras golpistas y militares. También Sendero es prácticamente mínimo: ¿quién puede pensar en violencia? Entonces, por más dificultades y límites que tengan nuestras instituciones, el sistema por el cual vamos a seguir eligiendo a nuestros gobernantes va a seguir vigente.

Si para algo puede servir un seminario y un debate de esta naturaleza es para que asumamos que este sistema político con todas sus fallas existe y debe ser reflexionado. Nosotros hacemos todo el tiempo el juego, podemos hasta trompearnos en las próximas elecciones defendiendo a nuestros candidatos. Podemos hacerlo de tal modo que se logre mejoras en la calidad, en los diseños y en el funcionamiento institucional; allí es donde está este punto que creo que no mencioné y es la importancia de la sociedad civil.

Dieter Nohlen señaló en uno de sus textos una idea interesante: sostiene que la sociedad civil tiende a ser más crítica de los políticos que a interesarse

por el buen funcionamiento de la competencia política y de las instituciones políticas. Vale decir, la sociedad civil tiende a ser más denunciante de los fracasos que de las propuestas, y es comprensible porque evidentemente hay barbaridades que cometen los parlamentarios y que son exaltadas por los medios. Pese a ello seguimos creyendo en este sistema democrático, y dentro de cinco años volveremos a elegir parlamentarios pese las denuncias de corrupción que sufran. Pero la sociedad civil debe tratar —en alusión al argumento del profesor Nohlen— de exigir mejores instituciones políticas.

Sin embargo, hay instituciones que no dependen del Estado ni del congreso sino de los partidos políticos. En 2006 el Partido Nacionalista, que era una fuerza nueva y no tuvo seguramente posibilidades de hacer una buena selección de candidatos, se disolvió como representación popular del orden que le hubiera permitido tener 45 parlamentarios cuando se separaron UPP y Partido Nacionalista, y se quebró la mayoría que finalizó el gobierno con diecinueve parlamentarios. Entonces allí hay un desfase entre voto y representación que no tiene nada que ver con sistema político, es un producto de la acción de una fuerza política. Creo que lo importante del desarrollo de una ciencia política y de esfuerzos de comunicación como este seminario, es lograr justamente que el ciudadano sea un ciudadano informado y por lo tanto capaz de hacer cálculos racionales de costo-beneficio, para ver qué puede ser mejorado.

Hay otras preguntas del mismo corte pero sobre Sendero Luminoso. Ya casi no existe esta organización pero en una sociedad con desigualdad puede regresar. Fui miembro de la Comisión de la Verdad y tuve la posibilidad de estudiar muy a fondo este tema. Es una pena que el país no pueda terminar de conocer que Sendero Luminoso fue un grupo muy específico y único en los grupos de izquierda ultra marxistas-leninista-maoista-Pensamiento Gonzalo. Eso fue una obra de voluntades humanas y tuvo una organización que funcionaba —en sus términos— como un reloj y con un grupo relativamente pequeño puso en jaque el Estado y al país en función de un tipo de proyecto que no puede volver a existir. Y eso no lo digo como analista, lo ha dicho Abimael Guzmán varias veces. ¿Por qué pidieron un acuerdo de paz? No únicamente porque estaba preso —probablemente esa fue la primera causa— pero también porque eran conscientes de que desaparecido el Bloque del Este, con un mundo global en estas condiciones, era un proyecto anacrónico. En eso Guzmán fue mucho más lúcido que alguna gente que repite ese tipo de argumentos con una irresponsabilidad total y no hace nada. Entonces,

Sendero como tal no va a regresar pero sí puede volver mucha violencia. ¿Qué es Sendero? Cuando no lo conocemos logramos que gente joven diga «pero esa izquierdista es senderista».

Dieter Nohlen:

La primera pregunta es, *¿Qué nos puede decir del enfoque sistémico?*

Podría dar otra conferencia, pero en términos generales significa un tratamiento analítico que corresponde más a la complejidad de la realidad. Por ejemplo, el enfoque sistémico no piensa las cosas de forma lineal sino circular, la causa-efecto no es determinante de una orientación. El enfoque sistémico es un enfoque que toma muy en cuenta la posición del observador; el fenómeno a observar está determinado también por la perspectiva del observador, por ende hay diferentes perspectivas para tomar en cuenta lo observado. De este modo no existe ninguna verdad sino solamente una riqueza de observaciones en diálogo entre ellas. De modo que tampoco existen leyes y verdades sino solamente hipótesis. Es un tratamiento no reduccionista de la complejidad, mi enfoque contextualista es en cierto sentido sistémico. Acepto la causalidad en cuanto un factor independiente y otro dependiente, pero en el proceso mismo de su estudio me muevo con criterios sistémicos, en términos epistemológicos. Allí está el enigma o el misterio, a nivel abstracto, pero el contextualismo puede aclarar algo. Tampoco vamos a establecer una dicotomía entre lo analítico y sistémico, sino más bien aplicar un enfoque integrador que respeta la posición del otro.

Felicito a la universidad que me ha honrado con el título de *Doctor Honoris Causa*, mientras que en un congreso anterior un estudioso latinoamericano me llamó ignorante porque él estaba pensando en la existencia de una verdad mientras yo, con mi enfoque sistémico, pienso que él también tiene razón en algunos aspectos. Se trata de otra perspectiva, hay que cuidarse incluso con las palabras porque se da a entender algo que no corresponde con lo sistémico.

¿Cuáles son sus aportes para renovar el presidencialismo?

Pienso que la organización, la estructuración del parlamento y de los cupos en función de unas mayorías por formar coaliciones es muy importante para la gobernabilidad. Que el presidente tenga mayoría, pero no solo para que el parlamento reconsidere su función, no solamente de control y crítica al gobierno sino de apoyo para que puedan resultar políticas públicas en bien

del bien común. Entonces, el parlamento también tiene responsabilidad para que el desempeño del gobierno sea exitoso. En América Latina, por el tipo de presidencialismo existe esta confrontación de los *checks and balances*, pero en dirección a una oposición firme del parlamento hacia el presidente. Eso es dañino para la gobernabilidad. Para la legitimidad de la democracia es importante la legitimidad de salida, es decir, el desempeño que representa el gobierno. Incluso respecto a los sondeos el Latinobarómetro da a entender la economía como un factor estructural, que apoya asociadamente las condiciones de democracia, pero es un apoyo que se justifica por algo que no tiene que ver con la política. Mientras hay una necesidad de ejercer políticas públicas como son las políticas sociales, se entienden como resultado de una acción política y no de la economía. La economía prácticamente constituye la base para que haya una política social que tenga un aporte económico, pero la propia economía normalmente no está interesada, salvo que se la necesite para que haya gente que pueda comprar. Ese es el motivo de un pensamiento económico: distribuir algo para que sus productos puedan ser comprados por un mercado. Pero toda la teoría de la CEPAL de la integración de Latinoamérica iba en este supuesto de crear un mayor mercado para que la producción sea más rentable, este pensamiento es muy conocido en América Latina.

¿Cómo superar la brecha entre el diseño de las instituciones o la ingeniería institucional y el interés de los partidos por los actores y la capacidad de decisión y las reformas?

Es una pregunta muy pertinente, porque los políticos hacen reformas si les conviene. Así, no solamente hay que diseñar otras instituciones renovadas sino tratar de convencerlos de que les conviene a los políticos. Respecto a la parte operativa existen situaciones *win-win*, en las que muchos o todos pueden tener beneficios. Si todos logran interiorizar que ganan, esas son las mejores condiciones para llegar a un consenso sobre reforma política. Si el beneficio es el criterio máximo para que en la política se renueve una institución, esto lo facilita.

Otra pregunta: ¿Dónde hay una mejor democracia en Colombia o Venezuela y por qué? ¿Qué opinión tiene sobre Cuba?

En términos tipológicos, si los politólogos no saben cómo responder bien, van a la tipología; si no saben explicar las cosas construyen una tipología, no explica nada pero por lo menos ordena las cosas, ya es un avance, porque

antes era desordenado y por eso la pregunta: ¿por qué es desordenado? Con la tipología lo entienden mejor, por eso la utilizo.

Colombia es una democracia con el problema de establecer el monopolio de poder en manos del Estado. Ese es el mayor problema de Colombia, porque la democracia no rige en todas las partes de su territorio. Venezuela es un autoritarismo plebiscitario y Cuba se entiende por sí misma, es una dictadura. Y vamos a ver cuál va a ser su desarrollo en el futuro.

¿Qué se aplicaría mejor en países pluriculturales, la democracia representativa o la democracia de consenso?

No es una contradicción. La democracia representativa es la base, a veces firme y única, para llegar a un consenso, porque allí hay negaciones entre las partes que acuerdan en un principio. Pero sí llegan al acuerdo de decir «voy a apoyarte en este pedido si tu aceptas mi pedido en otro momento». Esto es normal en política. Pero eso es muy difícil en América Latina llegar a un consenso porque esas negociaciones no son usuales, pues son llamadas chantaje por los medios de comunicación. Es muy difícil simplemente porque la cultura política, por el grado enorme de desconfianza, no acepta ceder para llegar a una democracia de consenso. En la historia política reciente, por ejemplo en España, la transición ha sido posible gracias a una política de consenso, aunque no han podido conservarla y hoy viven una democracia confrontacional enorme. En Alemania, los dos grandes partidos políticos pueden formar una gran coalición si es necesario. Discrepan y combaten por el mismo electorado, pero como posición de Estado son capaces de coalicionar si no hay otra posibilidad. En España hoy en día eso es imposible. Allí está la diferencia que hay que tomar en cuenta.

¿Cómo incrementar la representación nacional en un país multicultural donde existe una crisis en la formación del Estado-nación?

La respuesta es simple: por inclusión. Hay que incluir, no excluir; hay que incluir a través de la representación. La inclusión es la manera de impedir que el excluido vaya con un arma a imponer por fuerza sus demandas. Hay que incluir, pero saber incluir. Una reforma de las instituciones que puede, por ejemplo, contribuir mucho a la calidad de la democracia, es pensar en una segunda cámara para que los territorios tengan representación como comunidades. Esto no significa necesariamente cambiar la representación libre por algo que toma más en cuenta las colectividades, sino crear dos cámaras:

una con un concepto liberal y otra con un concepto más bien comunal, en su área. Esto no necesitaría extender lo comunal o lo colectivo hacia las regiones, donde esa sensibilidad comunal no existe. Allí tal vez se puede mezclar.

La población elige a sus representantes para el Ejecutivo y el Legislativo a través de las elecciones. ¿Deberá pasar lo mismo con el Poder Judicial? Al respecto mantengo la postura europea continental: no. Simplemente, no. El Poder Judicial tiene que ser ejercido por los que han estudiado y que forman un cuerpo técnico profesional que lo ejerce.

El logro de la democracia plena, poliarquía, permitirá la igualdad de oportunidades para todos y traerá la felicidad. En términos concretos, si uno piensa que la felicidad cotidiana es un fenómeno muy individual, es raro que uno llegue a la felicidad de una sociedad. Por lo demás la felicidad a veces depende de factores imponderables.

Para ser un especialista en temas comparativos: ¿qué rigurosidad metodológica se debe tomar en cuenta? En primer lugar hay que definir bien los conceptos, y en segundo lugar reconocer los límites de los enfoques, los reduccionismos. Finalmente, el contexto no debe faltar.

¿Cree usted que adoptar el sistema del voto electrónico beneficiará al sistema electoral peruano?

No lo creo, porque si la suspicacia es grande, algo irregular en el caso del voto a cruz es mucho más individualizable y cuantificable en términos de número de mesas, por ejemplo. Con la computadora eso se puede extender fácilmente a entidades mucho más grandes y la suspicacia y la desconfianza pueden aumentar fantásticamente. Si no se combate la desconfianza en las instituciones, no se va a lograr lo que se espera de la tecnología. Podría haber algunos que no estén de acuerdo con la elección y de repente la gente se sorprende de que no hay electricidad. ¿Qué va pasar con esa máquina si no hay electricidad? ¿Cómo van a elegir? Entonces se hace dependiente de una técnica que necesita de una infraestructura que de todos modos tiene que funcionar.

Relatoría: Doctorado Honoris Causa al Profesor Dieter Nohlen

1. PALABRAS DEL DR. RÉNE ORTIZ, SECRETARIO GENERAL DE LA PUCP

Señoras y señores, la Pontificia Universidad Católica del Perú celebra el presente acto académico en el que se entregará formal y solemnemente, al reconocido especialista en ciencia política Dr. Dieter Nohlen, las insignias que lo distinguirán en adelante como Doctor Honoris Causa de nuestra casa de estudios. Procederemos en seguida a la lectura de la resolución de Consejo Universitario que confiere la distinción.

Resolución N° 76 del 2010, el Consejo Universitario. Vista la propuesta de nombramiento del Dr. Dieter Nohlen como Doctor Honoris Causa de la Pontificia Universidad Católica del Perú, presentada por el jefe de Departamento Académico de la Facultad de Ciencias Sociales, considerando que el Dr. Dieter Nohlen, doctor en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg y profesor titular emérito de dicha casa de estudios, es considerado uno de los más renombrados especialistas en ciencia política de nuestro tiempo. Merced a su relevante aporte a la investigación en temas de instituciones políticas, sistemas electorales, desarrollo de la democracia y política social e internacional. Que así mismo, el Dr. Nohlen ha dedicado una parte significativa de su esfuerzo intelectual al estudio e interpretación de los sistemas políticos y los sistemas electorales de América Latina, habiendo alcanzado en esta corriente de investigación una indiscutible autoridad dentro de la comunidad intelectual internacional. Que además, el Dr. Nohlen ha dirigido su atención rigurosa al examen y explicación minuciosas de la realidad política y los sistemas electorales de Europa del Este, África, Asia y Oceanía, fruto de lo cual ha producido una imprescindible y caudalosa obra de investigación académica de la cual son muestra sus libros *Sistemas electorales del mundo*,

Sistemas electorales y partidos políticos, Tratado de derecho electoral comparado de América Latina y La democracia, instituciones, conceptos y contexto.

Que por otra parte, el Dr. Nohlen ha demostrado una fecunda vocación docente dentro de su disciplina como profesor de la Universidad de Heidelberg y como profesor invitado y conferenciante en instituciones en numerosos países a través de lo cual ha marcado con vigorosa vitalidad los estudios en ciencia política. Que finalmente, la meritoria actividad intelectual y docente del Dr. Nohlen ha merecido alcanzar una amplia influencia internacional y ser considerada un referente obligado en los más importantes foros de investigación y debate en ciencia política alrededor del mundo.

En uso de las atribuciones que le confiere el inciso F, del artículo septuagésimo noveno del estatuto de la universidad, resuelve nombrar Doctor Honoris Causa de la Pontificia Universidad Católica del Perú al Dr. Dieter Nohlen en reconocimiento de su eminente contribución al impulso y desarrollo de los estudios contemporáneos sobre Ciencia Política, regístrese, comuníquese y archívese. Lima 19 de mayo del 2010.

A continuación y a nombre del Departamento de Ciencias Sociales escuchamos las palabras de acogida del profesor principal Rolando Ames Cobian.

2. PALABRAS DEL DR. ROLANDO AMES

Doctor Efraín González de Olarte, vicerrector académico de nuestra universidad; doctora Magdalena Chu, Jefa de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; doctor Dieter Nohlen, profesor emérito de la Universidad de Heidelberg; doctor René Ortiz, secretario general de la universidad; doctor Aldo Panfichi, jefe de Departamento de Ciencias Sociales; doctor Fernando Tuesta, director del Instituto de Opinión Pública de la universidad; amigos invitados, colegas profesores, estudiantes, buenas tardes a todos. Nos reunimos hoy para acompañar la incorporación del doctor Dieter Nohlen —una de las primeras figuras de la ciencia política mundial— como Doctor Honoris Causa de nuestra universidad.

La obra de Nohlen forma parte del núcleo central de conocimientos de la ciencia política contemporánea, la mención con que se inicia su presentación es generalmente la de su aporte al análisis del funcionamiento de la representación política, el estudio de los diseños institucionales y dentro de ellos las interacciones que ocurren entre sistemas electorales y sistemas de partidos. Su solvencia en este tema crucial que incluye aquel paso de implementación

de la representación, que él gusta llamar cómo convertir votos en escaños o cargos de gobierno, pero que abarca por supuesto mucho más, lo asocia con los grandes de la generación anterior a la suya: Maurice Duverger, Giovanni Sartori, Robert Dahl, Seymour Martin Lipset, Juan Linz, Karl Friedrich o Kart Deutsch; padres de la ciencia política actual. La revisión del perfil de la obra de Dieter Nohlen será señalada más adelante por el profesor Fernando Tuesta, quien fue su alumno directo en la Universidad de Heidelberg. Además quiero destacar la fuerza y el equilibrio con que las obras del profesor Nohlen han impregnado el estudio riguroso y exhaustivo del esqueleto institucional central de la democracia representativa con el compromiso cívico, resaltando los valores que le dan sentido. Además creo que en esa síntesis personal viva se demuestra el sello de su aporte a la academia y su condición de maestro, es decir de ejemplo para nuestra disciplina. La generación de Nohlen, que es también la mía, optó y se afirmó en el estudio de la política entre las décadas de los cincuenta y sesenta. Creo encontrar la marca de ese tiempo también en la fuerza analítica con que Nohlen ha asociado el formato institucional democrático representativo en tanto estructura organizada de la competencia por el poder del Estado con las culturas políticas de las sociedades y los continentes que ha estudiado; y en que no disocia, tampoco, el vínculo directo entre instituciones y gestión de gobierno dentro de sociedades plurales; es decir siempre reconociendo en estas su grado más o menos conflictivo. De otro lado, la apuesta cívica es una característica distintiva en sus obras, así como la rigurosidad analítica que recoge la pluralidad de las sociedades e instituciones materia de su estudio. Y es que en la política democrática europea de la década de los sesenta, cuando Nohlen se gradúa, no estaba aún lejos el recuerdo de los enfrentamientos ideológicos violentos y excluyentes del tiempo de entre guerra, y por ello se valoraba mejor la importancia crucial de la aceptación de reglas de juego comunes para la disputa del gobierno y el poder político, entre los mismos o parecidos sectores sociales e ideológicos que décadas antes se habían enfrentado con prácticas excluyentes y violentas en los terrenos políticos y sociales.

Por ello hay que reconocer que Dieter Nohlen se preocupa por estudiar al detalle cómo lograr que las tensiones de los intereses y las ideas contrapuestas se encausen sin reprimir sus contenidos, sin descalificaciones absolutas, logrando que sus líderes representen, compitan y ocupen los puestos que según el voto de los ciudadanos les corresponda cada vez. Esa es la grandeza cívica potencial que debiera hacerse realidad a través de la democracia representativa, y que justamente se enfatiza en sus estudios.

Segundo tema o motivación para el acto de hoy es la apuesta porque esos moldes de la democracia representativa plural deban al mismo tiempo mantener la integración que garantice su sentido pero que pueden ser flexibles y contener realidades sociales y culturales muy distintas a la vez, ello ha sido materia de estudio empírico en los diversos continentes, dando como conclusión factible para Nohlen a lo largo de sus cuatro décadas de investigador. En ese sentido, sus obras sobre Europa, América Latina, Asia y África, algunas de carácter enciclopédico, están allí como fuente de consulta y dan fe a lo referido líneas arriba con claridad.

Los trabajos de Nohlen combinan el núcleo central del análisis a través de formatos institucionales y procesos electorales con sus tendencias estadísticas cuantificables, con el seguimiento de los rasgos políticos culturales de los partidos y los debates y las inclinaciones a la participación o a la abstención de las sociedades civiles y las opiniones públicas respectivas. Por eso creo que la presencia de Nohlen entre nosotros a través de este *Honoris Causa*, salvando la distancia geográfica, nos sirve como aliciente para estudiar y aprender la importancia de las instituciones como sistemas de normas siempre contextualizadas y no como formatos hechos que se pueden importar y exportar con facilidad, como si se pudieran producir resultados siempre idénticos aún en países muy diferentes.

La ingeniera institucional de Nohlen está siempre atenta a cómo construir un debate libre y en asociación a la representación, es decir los mínimos democráticos que debería tener cualquier poliarquía pero respetando la diversidad de los distintos países del mundo, y que son un aporte de visión más como reto que como carga, como tienden a hacerlo ciertas élites que gustan de confundir el orden con homogenizaciones forzadas.

Mi tercer y último punto sobre el trabajo de Dieter Nohlen tiene que ser obligadamente el de su aporte al mejor conocimiento y su participación en el debate analítico sobre la política latinoamericana, su sostenido logro de estar siempre al día de ello. Los estudios contenidos en su libro del institucionalismo contextualizado del 2006, se sitúan ya en el corazón del debate latinoamericano presente, me refiero más precisamente a la paradoja que vivimos entre la expansión de las instituciones de la democracia representativa incluidas centralmente en la frecuencia de las elecciones —desde la década de los ochenta— con la seria inconformidad de vastos sectores de la sociedad civil; con instituciones a las que la ciudadanía consideran mucha veces distantes y ineficaces para resolver sus problemas más sentidos. Esta tensión distintiva en

sus obras compromete y moviliza personalmente al profesor Nohlen y lo coloca en posición de ser reconocido como uno de los mejores estudiosos demócratas sobre la región latinoamericana, al mismo tiempo que comprende cómo en nuestra región se ha disociado con frecuencia el liberalismo económico del liberalismo político, lo que ha llevado al éxito de la etiqueta no siempre caricatural de neoliberalismo. Es decir, se denota la preocupación de la tensión anterior cuando se reflexiona acerca de la facilidad con la que se legitima regímenes autoritarios o a los caudillos iluminados, que rompen con los equilibrios del poder institucional, creando así límites que nos recuerdan que también los reformadores deben saber someterse al hecho irreversible de la pluralidad social y de sus consecuencias institucionales y políticas. Es decir, a saber acompañar el reconocimiento de los derechos de las mayorías con el respeto a las minorías. Terminaré recordando que estos análisis y tomas de posición del profesor Nohlen están sostenidos por artículos donde él discute no solo los macro fenómenos de la política comparada sino que ingresa con propiedad a los términos muy particulares de cada debate nacional. Allí están para probarlo sus trabajos recientes en libros coeditados con frecuencia con politólogos latinoamericanos sobre México, Argentina, Chile, Venezuela y Perú entre otros. Y allí las citas a Julio Cotler, Fernando Tuesta y Martín Tanaka, que no solo nos enorgullecen sino que son también una prueba de cómo nuestro ilustre colega de claustro — desde hoy— practica con sencillez las pautas de una vida académica universal y abierta efectivamente al reconocimiento de la pluralidad con todas sus consecuencias. Me hubiera gustado aludir al tratamiento de los aspectos teóricos y metodológicos que también poseen las obras de Dr. Dieter Nohlen, con el mismo espíritu analítico y pluralista con que ha desarrollado sus otros estudios y a los que me he referido, sin embargo creo que se ha sintetizado hasta aquí con el honrosísimo encargo que se me hizo en este acto tan importante para la ciencia política en la Universidad Católica y en el Perú, de referir la trayectoria de nuestro ilustre profesor Dieter Nohlen.

3. DISCURSO DE ORDEN: FERNANDO TUESTA

Doctor Efraín González de Olarte, vicerrector académico de nuestra universidad; doctora Magdalena Chu, Jefa de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; doctor Dieter Nohlen, desde ahora miembro de esta casa de estudios; René Ortiz, secretario general de la universidad; profesores y colegas de la universidad, público en general.

Me toca a mí tener el altísimo y grato honor de dar estas breves palabras en relación a vasta obra del doctor Nohlen. Pocas veces hemos tenido una figura de la relevancia del doctor Nohlen en nuestra casa de estudios y es la primera vez que se le otorga esta distinción a un politólogo de renombre como él.

Sin duda nuestro homenajeado tiene muchos méritos, como su generosa entrega a la docencia y la formación en la cátedra universitaria. Cabría precisar que doctor Nohlen ha dejado de impartir cátedra en la Universidad de Heidelberg al cumplir los setenta años. Cátedra que se inició en 1974, como profesor titular de ciencia política y donde fue reconocido, en el año 2005, como profesor emérito de esa casa de estudios.

La Universidad de Heidelberg, la sexta universidad más antigua de la historia, acogió a Dieter Nohlen en su formación primera en ciencia política, al lado de historia y de literatura francesa como también en la Universidad de Colonia y en Montpellier, respectivamente. A los 28 años escribe su tesis doctoral sobre el sistema parlamentario español del siglo XIX. Es allí donde se encuentra con el mundo hispano, que lo va a llevar a nuestras tierras y donde se va a comprometer, no solo en términos académicos sino y sobre todo comprometido por el devenir por nuestros países latinoamericanos.

Dieter Nohlen estuvo por primera vez en América Latina, en Chile. A lo largo de dos años, desarrolló su trabajo de habilitación titulado *El experimento socialista* en Chile, que se publicó en 1973 cuando justamente caía el régimen de Allende. Pero no es sino en 1981 cuando se le reconoce la altura de su obra, con ese monumental trabajo *Sistemas electorales del mundo* donde, al lado de introducirnos a su método de trabajo en ciencia política, hace un extraordinario despliegue del método comparado, que tuve la oportunidad de conocer hace dos décadas y que influenció en nuestro trabajo posterior.

Sistemas electorales del mundo inicia además este enfoque contextual de las instituciones políticas colocando una clara frontera con los institucionales, pero sin llegar a pensar que las instituciones son meras variables dependientes y funcionales como la economía y la cultura.

Posteriormente, Nohlen nos ofrece un trabajo fundamental en su obra tan vasta, *Sistemas electorales y partidos políticos*, donde comienza a desarrollar este enfoque multi variable para entender los procesos institucionales y políticos.

En ese compromiso con América Latina va incorporando a investigadores diversos de nuestra región. Es el caso de trabajo sobre *Reforma política y consolidación democrática*, con el uruguayo Aldo Solari. *Descentralización política y formalización democrática* fue otro de los trabajos importantes de aquella

época, al igual que *Presidencialismo renovado*, con el chileno Mario Fernández Baeza, que forma parte del debate que había iniciado Juan Linz sobre el tema tan capital entre el presidencialismo y el parlamentarismo y que trató de hacer precisiones conceptuales y comparadas sumamente útiles.

Hablar de Dieter Nohlen, de su obra, nos llevaría más del tiempo acordado. Pero quizá uno de los aspectos que llama poderosamente la atención no es solo ese trabajo fecundo, sino también el esfuerzo por la sistematización de los conceptos, de los datos y la información. Y es por eso que han aparecido trabajos enciclopédicos, como *La enciclopedia del Tercer Mundo*, ese *handbook* tan usado en Europa, sobre todo para entender nuestros países, *El diccionario de ciencia política*, *Enciclopedia electoral de Latinoamérica y del Caribe* o el *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* realizado de forma conjunta con Sonia Picado y Daniel Zovatto. O los libros sobre elecciones tanto en África, Asia como en las Américas, en tres tomos, que constituye la más grande compilación de información histórica y empírica de elecciones en el mundo. Finalmente, Dieter Nohlen nos ha permitido entender cada vez más los fenómenos políticos, a través del denominado institucionalismo contextualizado.

En nuestros países, donde las reformas políticas son constantes, en donde las reformas son permanentes, así como las demandas ciudadanas, saltan a la vista aquellos modelos que nos llaman la atención, sea a nivel del formato de partidos, sea a nivel de sistemas electorales, que suelen seducir no solo académicos sino políticos y líderes de opinión, en relación al qué hacer o cómo responder ante los desafíos de la política nuestra.

De esta manera, encontramos propuestas que parecen ser consistentes como, por ejemplo, importar diseños de sistemas electorales como el norteamericano de circunscripciones uninominales o el chileno de circunscripciones binominales. Es aquí donde Nohlen ha insistido en la importancia del contexto para los estudios de las instituciones. El contexto importa, así como las instituciones importan. Él ha insistido en la importancia multi-funcional del contexto, no convirtiendo a las instituciones en meras variables dependientes, sino centrando en ellas el foco de atención. Sin embargo, eso no ha llevado a Nohlen a pensar que las instituciones carecen de una dinámica propia. Ese es el aporte del institucionalismo contextualizado, aporte que por lo demás le ha servido para enseñarnos una forma de enfocar los fenómenos políticos.

Esa es su diferencia sobre las tesis conocidas de Maurice Duverger acerca de las leyes sociológicas de la relación entre sistemas electorales y sistemas de

partidos, así como las de Sartori, en relación al impacto de la relación de los sistemas electorales y los sistemas presidencialistas en América Latina.

Hace veinte años, doctor Nohlen, usted me recibió en la Universidad de Heidelberg. Desde esa época hasta ahora no solamente hemos compartido este mismo espacio de interés especializado por nuestra región y su destino. Veinte años después, doctor Nohlen, querido doctor vater, yo también lo recibí y le doy la bienvenida a nuestra *Alma Mater*, la Universidad Católica.

4. PALABRAS DEL DR. EFRÁIN GONZÁLEZ DE OLARTE

Muy buenas tardes, doctora Magdalena Chu, jefa de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; doctor Henry Pease, ex presidente del Congreso y ahora coordinador de nuestra maestría en Ciencia Política; señor jefe del área, Martín Tanaka; profesor Rolando Ames; Fernando Tuesta; señor secretario general René Ortiz, apreciados colegas, estudiantes, señoras y señores.

Hasta hace pocos años no existían en el Perú estudios en ciencia política, por alguna razón las antiguas facultades de derecho y ciencias políticas se fueron reduciendo a facultades de derecho y la ciencia política pasó progresivamente a no cumplir su función, reduciéndose su enseñanza a unos cuantos cursos a veces en la especialidad de sociología o historia. La ciencia política había dejado de ser una necesidad en un país con inestabilidad democrática. La última década del siglo pasado fue, en varios aspectos, un periodo de importantes cambios económicos e institucionales y de gran tensión política que finalmente concluyó cuando el Gobierno de Transición, instalado luego de la caída de la demócradura, permitió salir de la crisis política y de régimen político que había generado el gobierno fujimorista. Desde entonces parece que el Perú ha comenzado a construir su democracia, aunque no siempre de manea fácil. El próximo año tendremos la tercera elección democrática consecutiva de los últimos sesenta años, todo un reto. Es en esta etapa que la Pontificia Universidad Católica del Perú restablece la especialidad de ciencia política de manera separada a los estudios de derecho, primero a nivel de posgrado y luego a nivel de pre-grado y finalmente a nivel de doctorado. La ciencia política estaba de vuelta, casi como una necesidad para la democracia y para la gobernabilidad del Perú. Creo, y disculpen el atrevimiento, que la ciencia política tiene un rol mayor en democracia. No solo desde un punto de vista académico, sino desde un punto de vista instrumental. Por ello, el vigoroso impulso que le hemos dado a la especialidad de ciencia política hace parte del cumplimiento

de la misión de la universidad, que es promover a través de la educación el desarrollo humano, la democracia y el respeto a los derechos humanos y la cultura de la tolerancia. Al Perú le hace falta gente preparada rigurosamente en ciencia política, necesita la investigación cuidadosa y permanente de los fenómenos políticos y la difusión de los principales debates políticos como un medio para promover nuestro progreso civilizado en democracia. Es dentro de esta perspectiva que la especialidad de ciencia política tiene que incorporarse progresivamente en la comunidad académica internacional para interactuar activamente y para elevar nuestros estándares académicos.

Por ello, el nombramiento del profesor Dieter Nohlen como Doctor Honoris Causa de nuestra universidad tiene un significado especial. Primero porque la universidad se honra en incorporar en nuestro claustro a uno de los más destacados politólogos del mundo, tal como ha sido señalado por los que me han antecedido en el uso de la palabra. Segundo, porque damos una clara señal de nuestra preocupación por la calidad académica a la que queremos llegar. Tercero, porque la formación de profesionales y académicos de ciencia política es la mejor manera de contribuir al desarrollo de la democracia en el Perú. La obra del profesor Nohlen y su presencia con nosotros ilumina todos estos aspectos y nos fija un derrotero, pero más allá de estas consideraciones institucionales queremos reconocer en el profesor Nohlen toda una carrera académica y una vida dedicada a estudiar, entender y reflexionar sobre los complicados vericuetos de la construcción y funcionamiento de los sistemas democráticos de nuestros países, por todo lo cual estamos sumamente agradecidos y constituye un ejemplo para nosotros.

Por todas estas consideraciones, profesor Nohlen, permítame que cumpla con el acuerdo unánime del Consejo Universitario entregándole la medalla y la resolución que lo convierten desde ahora en Doctor Honoris Causa de nuestra universidad y que me permiten el privilegio y el honor de incorporarlo en nuestra comunidad.

5. PALABRAS DEL DR. DIETER NOHLEN

Excelentísimo señor vicerrector, excelentísima señora jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, excelentísimos señores miembros del Consejo Universitario, excelentísima señora decana de la Facultad de Ciencias Sociales, señores y señoras, jefe de Departamento de Ciencias Sociales, muy apreciados todos los que conforman la mesa directiva. Agradezco su presencia y aprecio

también los discursos anteriores que se referían a mi persona y a mi obra, el discurso de Rolando Ames muchas gracias. Y, también, el discurso de mi amigo Fernando Tuesta, les agradezco muchísimo. No cabe duda de que me siento muy honrado por el Doctorado Honoris Causa de la Pontificia Universidad Católica del Perú, me complace muchísimo que el Consejo Universitario de su prestigiosa universidad haya considerado que merezco tal distinción. Agradezco con afecto este magnífico homenaje. Para mí su distinción corona un sin número de encuentros científicos y personales con el Perú a lo largo de los últimos treinta años, con hombres y mujeres que tuve la suerte de conocer. Agradezco muchísimo el aporte de ellos en el desarrollo de mis conocimientos sobre América Latina y por supuesto, también, su apoyo a la promoción de mi Doctorado Honoris Causa, especialmente a Fernando Tuesta y Henry Pease.

Finalmente, doy mis más cordiales gracias a los estimados colegas, que con sus contribuciones animaron este acto festivo complaciéndome con sus amables referencias a mi obra y a mi persona. Por cierto, la resolución del Consejo Universitario, señala los motivos científicos para honrarme con el Doctor Honoris Causa, no obstante, tal distinción evoca en mí unas reflexiones sobre lo que el homenaje aprecia en mi obra científica. El cientista mantiene el contacto con la sociedad y no se encierra en la famosa torre de mármol, no solo suele intercambiar sus ideas con sus colegas y aprovechar este intercambio para su causa científica, hoy más que nunca en esta era de la interdisciplinariedad justificada por la sentencia según la cual el científico que solo conoce su disciplina no la conoce en absoluto. Este cientista está, también, vinculado con la sociedad y el intercambio con ella. Por un lado, el cientista tiene obligaciones hacia su disciplina, tiene que corresponder a los parámetros de calidad científica y contribuir al progreso científico en el estudio de los objetos de investigación. Por el otro, tiene obligaciones hacia la sociedad, en época de la globalización, ya hacia la sociedad mundial en formación, que genera expectativas frente al cientista, por ejemplo por presentarle problemas en cuya solución espera una contribución por parte de la ciencia, por ejemplo la solución de problemas de gobernabilidad democrática como lo está planteando Henry Pease, entre otros.

A mi modo de ver es deseable cumplir con ambas pretensiones, las analíticas y las operativas, a cuyo efecto el desafío intrínsecamente científico puede ser apreciado más fácilmente por el cientista, por medio de su propia actitud, que el desafío extrínseco social que depende de muchas más variables. Variables contingentes, en el campo científico, a fin de cuentas me he comprometido

por una ciencia política menos reduccionista que sea multidimensional, de relaciones causales circulares, pluralista en cuanto a métodos y enfoques y perspectivas de análisis, sin pretensión a una sola verdad, en una palabra a una ciencia política más sistémica, función correspondiente para expresar un tratamiento menos reduccionista de la complejidad. Y por tanto, he protagonizado la idea de la necesidad de aclarar los conceptos antes de medir, he destacado la consideración del contexto que rodea las variables observadas en cuanto a su interrelación para una cabal comprensión de los objetos de investigación. He enfatizado el valor y la utilidad del método comparativo, no obstante, hice depender su fecundidad de su uso consciente y responsable, así como de la consideración de los conceptos y del contexto. En relación a los conceptos tenemos como ejemplo el concepto de democracia, en el marco de la tarea de evaluar el desarrollo de la democracia en América Latina, treinta años después de la democratización.

¿Qué se entiende por democracia en el ámbito del objeto que se denota? En principio es el ámbito político que incluye las instituciones, los actores y el proceso político. Se observa que en América Latina a menudo se incluye, también, el ámbito económico y el ámbito social, a veces incluso se sostiene que lo económico y lo social constituyen el verdadero núcleo de la democracia. El argumento es que sin inclusión de estos ámbitos se trataría de democracias formales sin contenido sustantivo. Es obvio que el balance del desarrollo de la democracia varía según los conceptos de democracia.

En relación al contexto, recuerdo bien cuando me invitaron a un congreso internacional sobre justicia electoral a finales de los años ochenta, con el encargo de presentar la forma cómo está organizada en Alemania. Desde un principio pensaba que sería tal vez interesante la información para los participantes, pero no tendría ningún valor como modelo o ejemplo por la diferencia del contexto. La primera, una cultura política basada en la confianza a las instituciones, mientras que en otras sociedades se ubica la desconfianza sobre las instituciones. Mientras que en Alemania la organización de las elecciones es una actividad rutinaria, incluso *Ad Hoc* y en manos de la burocracia del Estado, de la Oficina Estadística Federal dependiente del Ministerio del Interior; América Latina en la gran mayoría de los países tiene encargada la administración y la justicia electoral a instituciones autónomas de carácter permanente, que es muy costoso por demás. A pesar de este esfuerzo, el reconocimiento a la labor que desempeñan las instituciones electorales no depende tanto de su autonomía y de su profesionalidad ética, sino de factores

de contexto, de la desconfianza en el otro y en las instituciones y en el intento de instrumentalizar la desconfianza para fines políticos.

El contexto va hacer la diferencia. Las instituciones cuentan, son importantes para el contexto, que hace la diferencia. En el ámbito en el que la ciencia tiene que ver con la sociedad y especialmente con la política, en términos de la consultoría política, o sea en el ámbito operativo de la ciencia política, me he comprometido a fin de cuentas con sugerencias relativas, históricas, particulares en base a la importancia que adscribo del contexto. Esta postura ha sido expresada claramente en mis contribuciones al debate sobre el presidencialismo y el parlamentarismo en América Latina; y me alegro de que aquí se hayan recordado mis advertencias metodológicas e históricas a las tesis de mi amigo Juan Linz. No ha sido una opción por azar, sino anclada en mi institucionalismo contextualizado, al que se han referido Fernando Tuesta y Rolando Ames. He roto con la idea de la unificidad del presidencialismo en América Latina. En relación al desarrollo de la democracia en América Latina lo importante de la pluralidad de sistemas presidenciales es que el análisis comparativo ofrece opciones para el diseño institucional contextual de cada sociedad, sin necesidad de salir del marco presidencialista mismo, tipo este último de sistema de gobierno que está culturalmente anclado en la historia de América Latina. La región no es solo un área de déficit, sino también de recursos y no hay nada que pueda sustituir la experiencia. Repito, me emociona el homenaje que la Pontificia Universidad Católica me ha brindado generosamente.

Sobre los autores y participantes

Jorge Acevedo

Comunicador social y educador, con estudios de pre y post grado en Sociología. Es profesor de la PUCP desde el año 2002. Tiene más de veinte años de experiencia profesional en el campo de la Comunicación para el Desarrollo y como consultor en posiciones de coordinación en entidades públicas y privadas.

Alberto Adrianzén

Magíster en Ciencia Política en El Colegio de México, bachiller y licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Investigador de Idea International - Perú. Fue asesor de la Presidencia de la República durante el gobierno de transición que presidió Valentín Paniagua y Director de la Oficina de Participación Ciudadana del Congreso de la República.

Rolando Ames

Egresó de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y se licenció en Ciencias Sociales en la Universidad de Lovaina, en Bélgica. Es profesor principal de la PUCP y ha sido dos veces decano de la Facultad de Ciencias Sociales de esa Universidad, donde es ahora coordinador de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno. Fue Senador de la República en el periodo 1985-1990 y Comisionado de la Comisión de la Verdad y Reconciliación 2001-2003.

Flavio Ausejo

Máster en Políticas Públicas para América Latina de la Universidad de Oxford y Máster en Regulación de Servicios Públicos del London School of Economics and Political Science. Docente de la PUCP desde 2006 en temas de políticas públicas y regulación en saneamiento. Director de estudios de la mención en Gestión de la Licenciatura en Ciencia Política. Especialista en temas de políticas públicas y gestión pública, con amplia experiencia en temas relacionados al agua desde una perspectiva multisectorial y multidisciplinaria.

Milagros Campos

Abogada y Magíster en Ciencia Política con mención en Política Comparada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Actualmente es asesora parlamentaria en el Congreso de la República.

Piero Corvetto

Politólogo y comunicador social. Egresado del Doctorado en Ciencia Política y Gobierno en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. Magíster en Ciencia Política con mención en Política Comparada, por la PUCP y Bachiller en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Lima. Actualmente se desempeña como Subgerente de Asistencia Técnica de la ONPE y docente en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

Efraín Gonzales de Olarte

Vicerrector Académico de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Doctor en Economía en la Universidad de La Sorbona (París). Es profesor principal del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP. Durante muchos años ha sido investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos, donde fue su director.

Wilson Jaime

Es candidato a Doctor en Ciencia Política y Gobierno por la PUCP, tiene una Maestría en Administración de Negocios en la Universidad del Pacífico y diversos estudios de postgrado en el país y el extranjero.

En el ámbito profesional se desempeña como ejecutivo en gestión del capital humano en empresas transnacionales. Es profesor en la Escuela de Postgrado de la UNMSM.

Steven Levinsky

Es doctor en Ciencia Política de la Universidad de California en Berkeley, graduado en Stanford, y profesor de la Universidad de Harvard. Fue profesor invitado en la PUCP. Sus principales áreas de investigación incluyen los partidos políticos, las instituciones informales, los regímenes políticos y cambios de regímenes en América Latina, con especialidad en Perú y Argentina.

Sinesio López

Doctor en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con estudios de doctorado en la Universidad de París. Profesor principal del departamento de Ciencias Sociales de la PUCP y de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNMSM. Se ha especializado en teoría política, política comparada, democracia y ciudadanía. Ha sido coordinador de la maestría en Ciencia Política de la PUCP y de la maestría en Sociología y director de la Biblioteca Nacional del Perú (2001-2006). Es columnista del diario La República.

Jarís Mujica

Candidato a doctor en Ciencia Política, Magíster en Ciencia Política y licenciado en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ganador de diversos premios de investigación, autor de varios libros y artículos en revistas científicas, se ha especializado en temas de crimen, violencia y corrupción. Ha sido Jefe de la Oficina de Asuntos Internos del Sistema Penitenciario, Comisionado de la Unidad Anticorrupción de la Defensoría, Miembro del Comité para el estudio de la Política Criminal del Ministerio de Justicia, investigador de diversas organizaciones peruanas, de agencias internacionales y del Sistema de Naciones Unidas. Actualmente es Profesor del Departamento Académico de Ciencias Sociales de la PUCP.

Dieter Nohlen

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg y profesor titular emérito de dicha casa de estudios. Doctor Honoris Causa de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Entre sus publicaciones se puede destacar *Sistemas electorales del mundo*, *Sistemas electorales y partidos políticos*, *Diccionario de Ciencia Política*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina y La democracia. Instituciones, conceptos y contexto*.

René Ortiz

Secretario general de la PUCP. Abogado y magíster en Derecho Civil, con estudios doctorales en la especialidad, es profesor principal de la Facultad de Derecho de la PUCP.

Ramiro Patiño

Estudiante del doctorado en Ciencia Política y Gobierno en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Gobierno y Asuntos Públicos en La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede académica México; licenciado en Educación por la Universidad Nacional de Piura. Actualmente es coordinador y profesor del Programa de Maestría en Ciencia Política en la Universidad Los Ángeles de Chimbote.

Henry Pease

Doctor en Sociología por la PUCP y profesor principal en el Departamento de Ciencias Sociales desde 1987. Ha ejercido la docencia desde 1971, especialidad de Ciencia Política y Gobierno. Ha sido Presidente del Congreso de la República, el cual ha integrado desde 1993 hasta 2006. Ha sido Teniente Alcalde de Lima y candidato a la presidencia de la República en 1990. Actualmente es Director de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

Josefa Rojas

Magíster en Gobernabilidad y Desarrollo por el Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS) - Universidad de Sussex, Reino Unido, con estudios de postgrado en género y gestión ambiental en la misma institución. Licenciada en Trabajo Social por la PUCP.

Rafael Roncagliolo

Licenciado en Ciencias Sociales y Magíster en Comunicaciones por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es el actual Canciller del Perú. Ha sido profesor en la Academia Diplomática del Perú, en el posgrado de Sociología de la UNMSM, en la PUCP, en la Universidad de Lima, la Université du Québec à Montréal, la Iberoamericana de México y la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

David Sulmont

Coordinador de la Especialidad de Sociología en PUCP. Master en Sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales, Francia. Profesor asociado del Departamento de Ciencias Sociales en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Consultor del International Center for Transitional Justice. Coordinador del Área de Sistemas de Información en Comisión de la Verdad y Reconciliación.

Martín Tanaka

Doctor en Ciencia Política por FLACSO, México. Actualmente es coordinador de la especialidad de Ciencia Política en la PUCP. Es investigador asociado y ha sido director del Instituto de Estudios Peruanos.

Fernando Tuesta

Magíster y Licenciado en Sociología por la PUCP. Realizó estudios de doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Heidelberg (Alemania). Ha sido Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), entre 2000 y 2004, desde donde ha dirigido ocho procesos electorales. Es profesor asociado del departamento de CCSS en la PUCP y ex Director del Instituto de Opinión Pública.

Otoniel Velasco

Doctor en Medicina Veterinaria por la Universidad de La Plata. Master en Salud Pública por la Universidad de Harvard, Graduado en Planificación del Desarrollo en ILPES/CEPAL (Santiago de Chile), Master en Administración Pública por la Universidad de Harvard, Doctorando en Gobierno y Políticas Públicas en el Instituto de Gobierno de la Universidad de San Martín de Porres.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN
LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PSJE. MARÍA AUXILIADORA 156, BREÑA
CORREO E.: TAREAGRAFICA@TAREAGRAFICA.COM
TELÉFONO: 332-3229 FAX: 424-1582
SE UTILIZARON CARACTERES
ADOBE GARAMOND PRO EN 11 PUNTOS
PARA EL CUERPO DEL TEXTO
NOVIEMBRE 2011 LIMA - PERÚ