

LA DEMOCRACIA Y SUS INSTITUCIONES EN DEBATE

Capítulo 9

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

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 mías 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 partidatismo. 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.