

# LA DEMOCRACIA Y SUS INSTITUCIONES EN DEBATE

## Capítulo 8

---

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

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.