

# Democracia sin partidos Perú, 2000-2005

Martín Tanaka



Colección *mínima*

*IEP Instituto de Estudios Peruanos*

# **DEMOCRACIA SIN PARTIDOS PERÚ 2000 - 2005**

LOS PROBLEMAS DE REPRESENTACIÓN Y LAS PROPUESTAS DE REFORMA POLITICA

**Democracia  
sin partidos  
Perú, 2000 - 2005**

Los problemas de  
representación y  
las propuestas  
de reforma política

Martín Tanaka

*Esta investigación fue posible gracias al auspicio de la Fundación Ford*

© Instituto de Estudios Peruanos, IEP  
Horacio Urteaga 694, Lima 11  
[511] 332-6194 / 424-4856  
Fax: 332-6173  
E-mail: publicaciones@iep.org.pe

© MARTÍN TANAKA G.

ISBN: 9972-51-133-2  
ISSN: 1019-4479

Impreso en el Perú  
1a. edición, octubre del 2005  
1,000 ejemplares

Hecho el depósito legal  
en la Biblioteca Nacional del Perú: 2005-6911

Registro del proyecto editorial  
en la Biblioteca Nacional: N.º 11501130500565

Foto de portada: Marisa Macher  
Extraída de la Revista *Quehacer* N.º 10 - mar.-abr. 1983

TANAKA, MARTÍN

*Democracia sin partidos. Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política. Lima. IEP, 2005. — (Colección Mínima. 57)*

*PARTIDOS POLÍTICOS / DEMOCRACIA / REPRESENTACIÓN  
POLÍTICA / REFORMA POLÍTICA / TOLEDO, ALEJANDRO / PERÚ*

*W/05.01.01/M/57*

Martín Tanaka es doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) con sede en México. Actualmente es el Director del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Ha sido profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú y profesor visitante en la Universidad de Los Andes en Bogotá. Ha publicado numerosos artículos y libros entre los que destacan: *El poder visto desde abajo: democracia, educación y ciudadanía en espacios locales* (Lima: IEP, 1999), *Los partidos políticos en el Perú, 1992-1999: estatalidad, sobrevivencia y política mediática* (Lima: IEP, 1999).

## CONTENIDO

<b>RESUMEN</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>11</b>
<b>I. LOS LÍMITES DE UNA DEMOCRACIA SIN PARTIDOS: DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN POLÍTICA ACTUAL EN PERSPECTIVA COMPARADA</b>	<b>19</b>
El fujimorismo, su caída y la transición al gobierno de Alejandro Toledo	20
El gobierno de Alejandro Toledo: la rápida erosión de la legitimidad presidencial y los límites de la oposición	28
La apertura como remedio a los males del régimen político	42
El reformismo institucional en los países andinos como respuesta a los problemas de legitimidad política	54
<b>II. LAS PROPUESTAS DE REFORMA POLÍTICA: ¿REMEDIOS PEORES QUE LAS ENFERMEDADES?</b>	<b>81</b>
La "necesidad" de una reforma política en el Perú	82
¿Cuál es el problema del sistema político en el Perú? La debilidad de los partidos	96
¿Qué se puede hacer para mejorar la representación política?	118
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>131</b>

## RESUMEN

EN ESTE TRABAJO, estudio la dinámica política del país durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo, y evalué la conveniencia de las principales propuestas de reforma del régimen político y del sistema electoral lanzadas con el ánimo de mejorar la representación política, desde una perspectiva comparada. Sostengo que el principal cambio político ocurrido en el Perú posterior al fujimorismo ha sido el establecimiento de una situación de competencia política plena entre los actores políticos, consecuencia de la caída del actor hegemónico previo, y que es solo en este sentido que cabe hablar de una "transición democrática", o de un "cambio de régimen"; es decir, la clave de la democratización ha estado en lograr una lógica de equilibrios y contrapesos entre los actores que no existió durante los años noventa.

Sin embargo, existe un sentido común bastante extendido, con el que discrepamos, según el cual la clave de la democratización estaría en el cambio de las reglas de juego formales del régimen político, en la necesidad de cambiar las reglas propias de una "dictadura" para así pasar a una democracia "verdadera". Por ello, correspondería realizar cambios sustanciales en el plano institucional, buscando ampliar y renovar una representación política supuestamente cerrada y, por ello, carente de legitimidad, incorporando además mecanismos de democracia participativa y directa. En realidad, el verdadero problema

no está tanto en las reglas formales del régimen como en los protagonistas del juego político: los partidos, o más precisamente, la ausencia de partidos mínimamente consolidados y, por tanto, de un sistema de partidos.

Emprender un camino de reformas institucionales en un sentido "aperturista" ha sido un patrón en la región en los últimos años. Este reformismo ha sido la salida con la que se ha querido contrarrestar los problemas de legitimidad de los sistemas políticos de nuestros países. El balance que hacemos de estos procesos es que han logrado efectivamente ampliar el espacio político y activar sectores sociales antes desmovilizados; pero también han tenido efectos problemáticos como el debilitamiento de los partidos, la fragmentación de los sistemas de partidos, el aumento de la volatilidad electoral, la irrupción de *outsiders* y el desarrollo de tendencias antisistémicas, entre otros. En otras palabras, la ampliación de la representación y la participación, por un lado, y del mantenimiento de la gobernabilidad democrática, por el otro, se han revelado como principios difíciles de compatibilizar. En el caso peruano, soste-nemos que seguir ahora una lógica aperturista sería altamente contraproducente, dada la extrema debilidad de los actores políticos y del sistema de partidos; además, el sistema político se caracteriza ya por ser bastante abierto. En este trabajo, sostengo que las reformas institucionales pertinentes deben buscar construir partidos nacionales democráticos sólidos, que perduren en el tiempo, y así construir un sistema de partidos que canalice los diversos intereses sociales y políticos sobre la base de lógicas centrípetas de competencia. El criterio que debería orientar las propuestas de reforma es seguir la dirección marcada por la reciente Ley de Partidos: elevar las barreras de entrada y propiciar la formación de partidos políticos nacionales estables que puedan ser responsables ante la ciudadanía, limitando la fragmentación y el espacio para opciones improvisadas, antipolíticas y antisistémicas.

## INTRODUCCIÓN

AL MOMENTO DE ESCRIBIR estas líneas, han pasado casi cuatro años de los cinco del período gubernamental del presidente Alejandro Toledo (2001-2006), tiempo suficiente para señalar que su gestión ha sido una gran decepción para la ciudadanía, lo que se expresa elocuentemente en los muy bajos niveles de aprobación a su desempeño, así como en que un tema recurrente en la agenda política haya sido la posibilidad de que el Congreso declare la vacancia del cargo de presidente y este no pueda completar su período de gobierno. Existe en nuestro país el antecedente del presidente Fujimori, quien no logró completar un tercer período de gobierno (2000), y están también los casos de los presidentes Sánchez de Lozada en Bolivia (2003), Lucio Gutiérrez (2005), Jamil Mahuad (2000) y Abdalá Bucaram (1997) en Ecuador, y Fernando de la Rúa (2001) en Argentina, solo por nombrar los casos más recientes; en varios momentos, pareció que el presidente Toledo sumaría su nombre a esta galería de personajes. Es claro que Toledo no logró cumplir con las promesas implícitas en la supuesta "transición democrática" después de una década de oprobios a "dictadura fujimontesinista". ¿Cómo explicar este desenlace tan decepcionante? ¿Por qué un desgaste tan rápido, considerando además que la economía peruana fue una de las que más creció en la región entre los años 2002 y 2004?

Diversos analistas han llamado correctamente la atención sobre un conjunto diverso de factores: la herencia de destrucción institucional y de desconfianza legadas por el fujimorismo, las resistencias de intereses mafiosos vinculados a Vladimiro Montesinos que conspiran contra el régimen democrático, los errores del propio gobierno y las fallas en el liderazgo del presidente Toledo, el desarrollo de estrategias poco colaborativas o de confrontación por parte de la oposición, entre otros. En la base de este diagnóstico encuentro otro más de fondo, compartido por muchos, si no la mayoría de analistas: que estaríamos no solo ante la crisis de un gobierno, sino ante una profunda crisis de legitimidad del conjunto de las instituciones del régimen político. Ello se debe, como diversas encuestas de opinión demuestran elocuentemente, a que la ciudadanía no solo desconfía del Presidente, sino también de las instituciones democráticas en general: el Congreso, el Poder Judicial y los partidos políticos, tanto de gobierno como de oposición.

Esta situación requeriría ser enfrentada mediante una profunda reforma del régimen político, que deje atrás el legado de la “dictadura fujimontesinista” y que vaya más allá de una limitada democracia presidencialista basada en partidos sin representatividad, los cuales abran el sistema político a la participación ciudadana, o de la “sociedad civil”, recurriendo a mecanismos participativos y de democracia directa, y promoviendo la renovación de unas “agotadas” elites políticas. Así, algunos sectores han promovido la convocatoria a una Asamblea Constituyente, y otros propusieron la reforma total de la Constitución de 1993 por medio del Congreso actual y una posterior aprobación mediante un referéndum. Entre otras cosas, se plantean reformas en las que se buscaría limitar los poderes y prerrogativas del presidente, cuando no pasar a un régimen parlamentario; algunos proponen profundizar la implementación de mecanismos de democracia directa (facilitar mecanismos para la demanda de rendición de cuentas y para presentar iniciativas legislativas ciudadanas, hacer posible la convocatoria ciudadana de referéndum, institucionalizar la participación de

la sociedad civil en consejos consultivos, etc.); otros proponen implementar mecanismos que estimulen la renovación política (prohibición de reelección de las autoridades, revocatoria y remoción de las mismas, renovación por tercios o mitades del parlamento, permitir la participación de partidos regionales en elecciones nacionales, etc.). Cuando se discute sobre el proceso de descentralización, la reforma del Estado, la reforma de la Constitución o la renovación de la política, casi todos coinciden en que las soluciones de fondo a los problemas pasan por la implementación de reformas institucionales que cambien el régimen político en un sentido aperturista, incorporando o fortaleciendo mecanismos de democracia participativa o directa.

El caso peruano actual tiene mucho que aprender de la experiencia de los países andinos en cuanto a procesos de reforma institucional “aperturistas” y sus consecuencias. Mientras que en los años noventa aquí se consolidó un gobierno como el de Fujimori, de naturaleza autoritaria y centralista, en todos los países andinos, desde finales de los años ochenta, diversos actores de los sistemas políticos respondieron a sus problemas de legitimidad ante la ciudadanía por medio de diferentes reformas institucionales que buscaban acercar el Estado a los ciudadanos y abrir los sistemas políticos al desarrollo de nuevas opciones políticas. Toda la región andina pasó por una grave crisis de legitimidad de sus sistemas políticos en los años ochenta y parte de los noventa, como consecuencia del agotamiento del modelo económico nacional-popular estatista vigente hasta ese momento.<sup>1</sup> En un contexto de estrechez fiscal y de implementación de políticas de ajuste, la respuesta de los actores políticos se ubicó en el plano institucional por medio de un intenso proceso de reformas, que se expresó en sendos cambios constitucionales en todos nuestros países. Por un lado, hubo iniciativas que buscaron acercar el Estado a los ciudadanos; y, por el otro, iniciativas destinadas a abrir el sistema político y permitir la renovación de las elites políticas. La elección

---

1. Ver Garretón y otros 2003.

popular de autoridades regionales y locales y de procesos de descentralización, así como la adopción de sistemas personalizados de representación y de diversas reformas electorales fueron las expresiones más claras de estas reformas. Así, en Colombia tuvimos la elección de alcaldes desde 1988, la nueva Constitución de 1991 y la profundización desde entonces del proceso de descentralización; en Venezuela, la elección popular de alcaldes y gobernadores desde 1989, el cambio en el sistema electoral adoptándose un sistema mixto proporcional personalizado (1993); en Bolivia, la Ley de Participación Popular de 1994 y la adopción de un sistema electoral mixto proporcional personalizado (1994), así como diversos cambios constitucionales y legales que reconocieron derechos y abrieron espacios para la participación de representantes de las poblaciones indígenas; y, en Ecuador, la aprobación de varias reformas políticas (1994, 1997) y una nueva Constitución (1998). Todas ellas fueron acciones que buscaban ampliar la representación y también reconocer derechos de las poblaciones indígenas.<sup>2</sup>

Todas estas medidas cumplieron, mal que bien, con sus propósitos. En efecto, se logró ampliar la arena política; aparecieron nuevos actores políticos que cuestionaron y desafiaron la hegemonía de los actores tradicionales; y se desarrollaron nuevos actores sociales antes subordinados, los cuales ganaron presencia pública y capacidad de hacer valer sus intereses. Sin embargo, aparecieron también algunas consecuencias negativas

---

2. A finales de los años ochenta, el Perú también participó de esta lógica, con el proceso de regionalización impulsado por el presidente García (1988) que, como sabemos, fue interrumpido por Alberto Fujimori con el autogolpe de abril de 1992, que consagró un gobierno que fue claramente a contracorriente de las tendencias regionales, autoritario y centralista. Sin embargo, a su manera, también el fujimorismo trató de abrir el sistema político a la participación ciudadana, dentro de una concepción antipartidaria. Esto se expresó en la Constitución de 1993, la cual adoptó una serie de mecanismos de democracia participativa y directa no contemplados en la Constitución de 1979.

no intencionales de estas reformas democratizadoras. En Colombia, por ejemplo, tenemos la fragmentación de los partidos tradicionales, la no consolidación de terceras fuerzas y serios problemas fiscales en medio del proceso de descentralización; en Venezuela, el quiebre de la disciplina de los partidos tradicionales, la no consolidación de fuerzas alternativas, y la irrupción de líderes extra y antisistémicos, lo cual finalmente llevó al colapso del sistema de partidos y a la constitución de un liderazgo autoritario; en Bolivia, el desarrollo de fuerzas antisistémicas, el debilitamiento de los partidos tradicionales y al final también el práctico colapso del sistema de partidos; en Ecuador, la fragmentación de la representación sobre bases regionales y una alta volatilidad electoral, que también abre espacios para líderes antisistémicos. Una conclusión importante de todo esto es que las lógicas democratizadoras y aperturistas, por un lado, y el logro de una gobernabilidad democrática, por el otro, no son fácilmente compatibles, así como tampoco el principio de representación política a través de los partidos y el principio de la democracia directa o participativa. Las reformas que buscan ampliar las bases de legitimidad del sistema político pueden terminar erosionándolo o destruyéndolo, o sustituyendo unos problemas por otros, si es que no vienen acompañadas de otros cambios en materia social o económica.<sup>3</sup>

El examen de las experiencias de reforma institucional de los países andinos deja valiosas lecciones para el caso peruano. En general, muchas de las reformas propuestas para nuestro país asumen de modo un poco acrítico que medidas conducentes a ampliar el sistema político o que incorporen mecanismos participativos o directos tendrán directamente efectos legitimadores sobre este, lo que no necesariamente es correcto. Sin negar la importancia y necesidad de muchas de las reformas propuestas, considero imprescindible tener un diagnóstico claro

---

3. Este argumento es sugerido también por el reciente informe del PNUD (2004).

de qué problemas se necesitan enfrentar en el caso peruano y qué efectos probables tendrían las reformas propuestas. Sostengo que muchas de estas comparten un gran error de diagnóstico sobre los límites del gobierno de Alejandro Toledo y la naturaleza del régimen político en la actualidad. Aquellos no están en los límites del presidencialismo o del régimen político en general, que serían producto de la continuidad de las reglas institucionales heredadas de la "dictadura fuji-montesinista"; tampoco están en la supuesta cerrazón de una "clase política" que requeriría diversas formas de apertura. Como veremos, el problema está más en los límites que impone una política sin partidos y sin un sistema de partidos. Por lo tanto, las soluciones no pasan por "democratizar" y hacer "participativo" un sistema ya extremadamente fragmentado, volátil, inestable y abierto, sino por fortalecer a los partidos y lograr el establecimiento de un sistema de partidos, para lo cual es necesario elevar las barreras de entrada al sistema, institucionalizarlo y ordenarlo.

\* \* \*

Este documento tiene dos partes. La primera está dividida en cuatro secciones y hace un diagnóstico de la situación actual desde una perspectiva comparada. En la primera sección, analizamos los antecedentes de la situación actual, específicamente la caída del fujimorismo y la transición al gobierno de Alejandro Toledo; en la segunda, hacemos una evaluación de la dinámica política durante la primera mitad del período gubernamental del presidente Toledo, dando cuenta de la actuación tanto del gobierno como de la oposición política, y concluimos en que ambos adolecen de serios problemas de legitimidad ante la ciudadanía, por lo que se han propuesto como solución diversas modalidades de reforma institucional del régimen político; en la tercera sección, analizamos la apertura en curso del régimen político, por medio de la política de descentralización y la adopción de diversos mecanismos de democracia directa y participativa, y evaluamos sus posibles efectos sobre el sistema

de partidos; en la cuarta sección, analizamos brevemente los procesos de reforma política ocurridos en las últimas dos décadas en la región andina y extraemos algunas lecciones útiles para el caso peruano. En la segunda parte, hacemos una evaluación de las principales propuestas de reforma política, y proponemos una agenda práctica de reformas que consideramos importantes para avanzar en la construcción de partidos políticos y de un sistema de partidos que permita avanzar en lograr niveles mínimos de gobernabilidad democrática.

\* \* \*

Este texto fue posible gracias al apoyo de la Fundación Ford y a la paciencia de Carolina Trivelli, Directora de Economía del Instituto de Estudios Peruanos, y de Carmen Montero, Directora de Investigaciones durante el período 2003-2004, en el que discurrió la investigación. Versiones preliminares de algunas de sus secciones fueron presentadas y discutidas en diversos espacios, y tengo que agradecer las críticas, sugerencias y comentarios recibidos. Los temas de la primera y segunda sección de la primera parte fueron expuestos en el seminario internacional "Gobernabilidad democrática en América Latina: balance y perspectivas", organizado por el Instituto de Asuntos Públicos del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Chile, que se realizó en abril del 2004. Los temas de la tercera sección de la primera parte fueron presentados en el seminario "Reinventando la democracia. Posibilidades y límites de la participación ciudadana en el Perú", organizado por la Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú en setiembre del 2003. Los temas de la cuarta sección de la primera parte fueron trabajados durante una estancia de investigación pos doctoral que tuve en el Helen Kellogg Institute for International Studies, de la Universidad de Notre Dame, como *visiting fellow* en el primer semestre del 2003; pude debatir sus primeros esbozos en la conferencia "Crisis in the Andes: Managing Regional Order", organizada por el Center for Inter-

national Studies de la Universidad de Oxford y El Colegio de México, en Oxford en junio del 2003, así como en el seminario "Reformas constitucionales y electorales, y sus efectos sobre el sistema político en los países andinos", organizado por el Helen Kellogg Institute for International Studies, FLACSO (Quito), y el CEBEM (La Paz), en Quito en julio del 2003. Finalmente, los temas presentados en la segunda parte fueron expuestos en el seminario internacional "Situación actual de los partidos políticos en la región andina", organizado por IDEA Internacional y Transparencia, en Lima en mayo del 2004.

En términos generales, el diálogo cotidiano con Romeo Grompone, Julio Cotler, Carlos Meléndez, María Isabel Remy y otros amigos del Instituto ha sido fundamental para madurar las ideas aquí presentadas. Obviamente, todas sus limitaciones son de mi exclusiva responsabilidad. Finalmente, mi agradecimiento a Marissa, por todo.

## I

### LOS LÍMITES DE UNA DEMOCRACIA SIN PARTIDOS: DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN POLÍTICA ACTUAL EN PERSPECTIVA COMPARADA

EN ESTA PRIMERA PARTE, hacemos un diagnóstico de la situación política del país durante el gobierno del presidente Toledo, poniendo especial atención en los problemas del régimen político y del sistema de partidos. Sostengo que la clave de la transición democrática y del cambio de régimen que ocurrió con la caída del fujimorismo está en el aumento de la competencia política entre los actores del sistema. Esto se debe a que el fujimorismo, si bien puede caracterizarse como un régimen autoritario en su funcionamiento, fue democrático en lo formal y, además, buscó legitimarse construyendo un régimen abierto a diversas formas de participación ciudadana y democracia directa, como espacios alternativos a los de una democracia representativa de partidos. De esto se deduce también que los problemas actuales no están tanto en supuestas restricciones institucionales heredadas del período precedente, sino en la debilidad de los actores políticos y en la existencia de una democracia sin partidos. Por esta razón, la idea de "abrir" el sistema político por medio de un reformismo institucional para legitimarlo constituye un serio error de diagnóstico. Desde un punto de vista comparado, encontraremos que en todos los países andinos, como respuesta a problemas de legitimidad, se implementó un conjunto de reformas en un sentido "aperturista", las cuales, si bien abrieron el espacio político haciéndolo más representativo de nuevos sectores y

más participativo, generaron inestabilidad y problemas de gobernabilidad, con lo que tampoco se resolvieron los problemas de legitimidad que querían enfrentarse originalmente. En el caso peruano, por estas razones, sostengo que las reformas institucionales deben buscar fortalecer a los partidos y construir un sistema de partidos, e institucionalizar una apertura política ocurrida en los últimos años de manera desordenada.

## EL FUJIMORISMO, SU CAÍDA Y LA TRANSICIÓN AL GOBIERNO DE ALEJANDRO TOLEDO <sup>1</sup>

El punto de partida para la comprensión de la dinámica política actual debe ser, a mi juicio, el análisis de las características del gobierno de Alberto Fujimori, su caída y el tipo de transición ocurrida hacia el gobierno actual.<sup>2</sup> Sostengo que son tres los elementos que conviene tener claro para evitar malos entendidos.

En primer lugar, está la naturaleza del régimen de Fujimori. En otros trabajos he sostenido que se debe caracterizar al fujimorismo dentro de la categoría de "autoritarismos competitivos";<sup>3</sup> esto es, se trató de un régimen democrático en lo formal, pero que funcionó con una lógica autoritaria, debido a que en el escenario político este se ubicó como actor claramente hegemónico, con un importante respaldo popular y social en general, y capaz de competir y ganar elecciones. Esta hegemonía tuvo como consecuencia la existencia de muy bajos niveles de

- 
1. Las ideas desarrolladas en esta primera sección y en la segunda fueron presentadas preliminarmente en Tanaka 2004b.
  2. Desarrollo algunos de estos asuntos en Tanaka 2001a.
  3. Ver Tanaka 2004a; allí señalo que la categoría "autoritarismo competitivo" puede ser utilizada provechosamente para analizar tanto el gobierno de Fujimori como el de Chávez en Venezuela. Sobre el concepto general de "autoritarismos competitivos", ver Levitsky y Way 2002.

competencia política efectiva, y de escasos límites y controles institucionales que permitieron la consolidación de una lógica vertical y controlista, la cual terminó eliminando en la práctica la división y el equilibrio de poderes, así como el ejercicio pleno de los derechos de las minorías. En otras palabras, no se trató propiamente de una dictadura ni de un régimen autoritario convencional,<sup>4</sup> dado que las formalidades democráticas se respetaron; pese a que ellas estaban en gran medida vaciadas de contenido, su existencia fue fundamental y tiene una consecuencia importante para entender el momento actual: el problema del autoritarismo durante el fujimorismo no estuvo tanto en el orden institucional propiamente dicho como en lo limitado de la competencia política. Por esta razón, con los gobiernos de Paniagua y Toledo puede afirmarse que tuvimos la vuelta a una democracia “plena”, a pesar de que el orden institucional regido por la Constitución de 1993 se mantuvo sin modificaciones sustanciales. Lo que cambió radicalmente fueron las condiciones de competencia: caído el fujimorismo, no existió más un actor hegemónico y desde entonces tenemos una cerrada disputa entre una diversidad de actores débiles, lo que fuerza el desarrollo de políticas de negociación y marca una dinámica democrática.

Es dentro del marco de la Constitución de 1993 que los gobiernos de Paniagua y Toledo han impulsado la multiplicación de instancias de participación democrática ciudadana y el ejercicio de formas de democracia directa que no tiene parangón en el pasado precedente. Por estas razones, sostengo que la causa de los problemas actuales no debe buscarse tanto en las características de un *régimen político* (entendiendo por este, como debe hacerse, el conjunto de reglas que rigen el ejercicio del poder y que se expresan fundamentalmente en la Constitución), que ha dado muestras suficientes de flexibilidad, sino en la debilidad de los actores políticos, lo que no significa, por

---

4. Ver Linz 2000.

supuesto, negar la necesidad de hacer reformas puntuales sobre temas específicos, como veremos más adelante.

Esto nos lleva al segundo punto. No debemos perder de vista que el fujimorismo tuvo éxito en imponer una lógica anti-institucional y antipartidos (antigremios y organizaciones sociales). Logró desaparecer o reducir a su mínima expresión a los actores políticos que articularon las maneras de hacer política en los años ochenta y logró establecer nuevos sentidos comunes "antipolíticos" en nuestra cultura política.<sup>5</sup> Precisamente, la Constitución de 1993 instauró mecanismos de democracia participativa y directa planteados como alternativos a la democracia representativa de partidos, supuestamente "caducos". Esto nos debe hacer conscientes de las tensiones y conflictos que existen entre estos mecanismos y la necesaria institucionalización democrática, que pasa por la consolidación de los partidos y de un sistema de partidos. A mi juicio, estos problemas han sido básicamente pasados por alto por quienes proponen una suerte de "radicalización de la democracia" como un remedio para los males de la democracia representativa. La conclusión de este punto es que, desde la primera mitad de los años noventa, en el Perú funciona una política sin partidos: la política la realizan actores marcados por la desideologización; el personalismo; la volatilidad, improvisación y precariedad de los liderazgos; el cortoplacismo de su racionalidad; y su excesivo pragmatismo; todo ello tiene como consecuencia la práctica imposibilidad de hacer cálculos de mediano y largo plazo, y dificulta el desarrollo de conductas cooperativas. Los partidos existentes muestran un muy precario asentamiento en el país; funcionan básicamente en momentos electorales o en coyunturas muy puntuales; y, en el momento electoral, aparecen actuando casi meramente como "ómnibus" que, gracias a la posesión de un registro electoral, transportan candidatos diversos, sin mayor relación entre sí, a los cargos de elección pública a cam-

---

5. Ver Tanaka 1998.

bio de apoyos a la campaña central del partido. Así, las candidaturas se negocian con precarios líderes regionales o locales que requieren una plataforma más amplia dentro de la cual insertarse, con lo que la disciplina y la cohesión interna son muy bajas.<sup>6</sup>

Estas características fueron evidentes en la debilidad de los partidos durante las últimas elecciones generales del 2000 y 2001. Solo quiero llamar la atención sobre algunos datos. En primer lugar, la enorme volatilidad de los actores políticos y lo precario del respaldo ciudadano que concitan. En la elección del 2000, durante todo 1999 y los primeros meses del 2000, los principales rivales de Alberto Fujimori fueron Alberto Andrade y Luis Castañeda; al final, Alejandro Toledo, un candidato menor y sin mayor opción, terminó ubicándose en el segundo lugar;<sup>7</sup> llama la atención que Andrade obtuviera apenas el 2,8% y Castañeda el 1,7% (ver cuadro 1). Es sorprendente también que apenas un año después, en las elecciones del 2001, los candidatos identificados con el fujimorismo hayan obtenido apenas el 1,7% de los votos presidenciales (Carlos Boloña, de

Cuadro 1  
ENCUESTAS DE INTENCIÓN DE VOTO,  
ELECCIÓN PRESIDENCIAL DEL 2000, DATOS NACIONALES

Candidatos	oct. 1999	ene. 2000	feb. 2000	mar. 2000	9 abril
Fujimori	36	41	39	38	46,0
Andrade	19	16	14	8	2,8
Castañeda	19	14	12	5	1,7
Toledo	6	7	10	27	37,0

Nota: Los datos del 9 de abril son los resultados oficiales. Los porcentajes resultan del total de votos, incluyendo los blancos y nulos

Fuente: Apoyo

6. Ver Levitsky y Cameron 2003.
7. Toledo participó en las elecciones de 1995 con el auspicio del movimiento Convergencia Democrática (CODE), porque el suyo no logró conseguir las firmas necesarias para inscribirse. Obtuvo el 3,2% de los votos presidenciales y su lista al Congreso, el 4,1 %.

Solución Popular) y el 8,2% de los votos al Congreso (Cambio 90-Nueva Mayoría obtuvo el 4,8% y Solución Popular, el 3,6%).

Llama también la atención que los protagonistas de la elección presidencial del 2001 fueran distintos de los de la elección del año anterior: esta vez los candidatos principales fueron Alejandro Toledo (Perú Posible), Alan García (APRA), Lourdes Flores (Unidad Nacional) y Fernando Olivera (Frente Independiente Moralizador). Toledo obtuvo el 36,61% de los votos válidos; García, el 25,85%; Flores, el 24,2%; y Olivera, el 9,8%.<sup>8</sup> Como es obvio, las cuatro candidaturas fueron sumamente débiles: Flores encabezó una variopinta coalición creada *ad hoc* para la elección; Olivera lideró un movimiento exacerbadamente personalista; Toledo era la cabeza de un movimiento que había crecido aluvional y desordenadamente desde la etapa final de la campaña del año 2000; y García acababa de regresar al Perú, después de pasar muchos años exiliado entre Colombia y Francia. Todo esto se expresará en la precariedad del gobierno actual y en los límites de la oposición.

La precariedad de los grupos opositores al fujimorismo nos lleva al tercer punto, que es la explicación de su caída. Este acontecimiento ha sido objeto de un lectura excesivamente voluntarista que no se sostiene frente a los hechos. Para la mayoría de autores y analistas,<sup>9</sup> el fujimorismo cayó como consecuencia de una suerte de despertar cívico de la ciudadanía, expresado en amplias movilizaciones y protestas sociales, en un generalizado rechazo al gobierno ante evidencias escandalosas de corrupción y en la actuación de un amplio frente político "antidictatorial" liderado por Alejandro Toledo. Sin embargo, no debe olvidarse que, hacia la primera semana de setiembre del 2000, Fujimori básicamente había logrado neutralizar la acción

---

8. La segunda vuelta presidencial se realizó el 3 de junio del 2001, y en ella Toledo ganó la presidencia con el 53,08% de los votos válidos, frente al 46,92% de García.

9. Ver, por ejemplo, Pease 2003a, López 2001, entre otros.

de sus opositores en los tres escenarios en los que estos actuaban: la movilización en las calles, el Congreso y la Organización de Estados Americanos (OEA). En realidad, el fujimorismo cayó por la ruptura entre Alberto Fujimori y su asesor Vladimiro Montesinos, hecho crucial en un gobierno excesivamente personalizado. Esta ruptura se dio principalmente como consecuencia de presiones externas, donde destaca la presión del gobierno de los Estados Unidos, una vez que se descubrieron operaciones de tráfico de armas del ejército peruano a las FARC en Colombia, operación en la que estaba involucrado Montesinos. Fujimori intentó un alejamiento negociado de Montesinos, esquema que no pudo darse; una vez roto el vínculo con Montesinos, para Fujimori fue imposible seguir en el poder.<sup>10</sup>

Sin embargo, en los sectores de la oposición, especialmente entre aquellos cercanos al entonces candidato Alejandro Toledo, se creó el mito de que ellos habían sido los artífices y protagonistas de una "transición democrática" que dejó atrás a una "dictadura", gracias a una amplia movilización y despertar ciudadano. Más allá de lo inadecuado de este diagnóstico, la consecuencia práctica de estas ideas fue una grave subestimación de los problemas que debían enfrentarse, así como una grosera sobreestimación de las fuerzas del supuesto campo "democrático"<sup>11</sup> por parte de un líder y un partido que no estaban preparados para asumir las tareas de gobierno, considerando que cuando empezaron la carrera electoral, en el año 2000, tal escenario era absolutamente impensable. Supuestamente, el nuevo gobierno contaba con un amplio respaldo ciudadano en la medida en que había sido el opositor a una

---

10. Ver Tanaka 2001a. Recientemente, Rojas (2005) ha dado más evidencias de la relación entre Fujimori y Montesinos.

11. En setiembre del 2001, en una conferencia de prensa ante la prensa extranjera, el presidente Toledo dijo muy suelto de huesos que "gobernar es más fácil de lo que había pensado". Semanas después, se vio obligado a rectificarse y señaló que "es más fácil luchar contra una dictadura que gobernar el país".

dictadura sin legitimidad. En realidad, la ciudadanía nunca estuvo mayoritariamente convencida de que el fujimorismo fuera una dictadura, ni la preferencia por la democracia aumentó durante los años de la supuesta "transición". En el informe de opinión de Apoyo de agosto del 2000, tenemos datos muy reveladores que sustentan esta interpretación. Al pedirles su opinión sobre las últimas elecciones, la mayoría de los encuestados opta por algún tipo de solución de compromiso:

Respecto a las últimas elecciones, usted opina:

- Tenemos un gobierno dictatorial. Hubo fraude. Se requieren nuevas elecciones: 35%
- Tenemos un gobierno legalmente elegido, pero se requieren grandes cambios para lograr una auténtica democracia: 32%
- Tenemos un gobierno democrático. La mala imagen internacional es por culpa de la oposición: 17%
- No me interesa la política. Me da lo mismo: 12%
- No precisa: 4% <sup>12</sup>

Por otro lado, en una investigación realizada con Patricia Zárate, encontramos que la preferencia por la democracia como régimen *bajó* entre 1998 y 2001, afirmación que hacemos sobre la base de comparar los resultados de tres encuestas nacionales, aplicadas en noviembre de 1998, 1999 y 2001. En realidad, como suele suceder, la ciudadanía estaba mucho más pendiente de la solución de sus problemas inmediatos que de las ventajas que traería la democratización política del país.

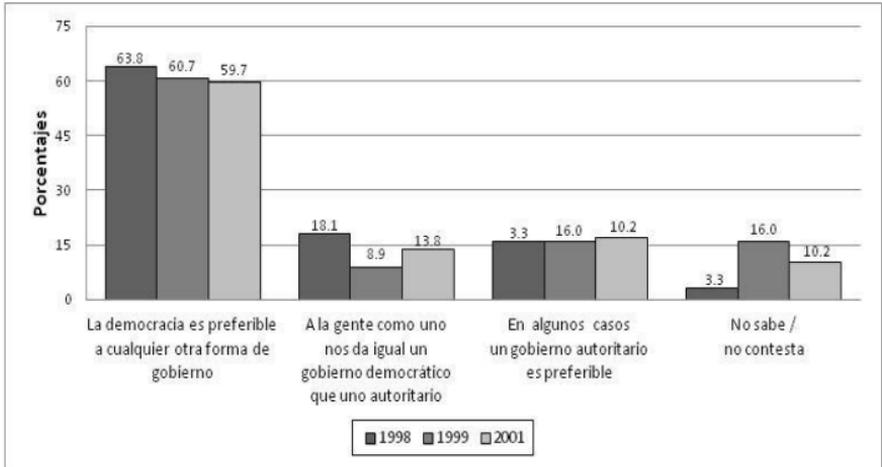
Por todas estas razones, sostengo que es muy equívoco hablar de una "transición democrática" o de un "cambio de régimen" del gobierno de Alberto Fujimori al de Alejandro Toledo. Ese término tiene implícitas algunas evocaciones que conviene evitar: por ejemplo, que hubo una suerte de "despertar democrático" detrás de la caída del régimen anterior, que hubo antes

---

12. Apoyo, "Informe de opinión", 2000.

Gráfico 1

## PREFERENCIA POR UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO, 1998-2001



Fuente: Tanaka y Zárate 2002

una "dictadura" o un autoritarismo clásico, que hubo un clivaje o conflicto entre las fuerzas del autoritarismo y las de la democracia, y que con la "transición" se dio un cambio de régimen que marca un claro corte entre dos etapas cualitativamente distintas. En realidad, lo que tuvimos fue la caída de un gobierno democrático en lo formal, que funcionaba autoritariamente por el escaso nivel de competencia, y que cayó por sus contradicciones internas, no por una masiva movilización social y política; después de él hubo un gobierno provisional que convocó a nuevas elecciones y luego de las cuales hubo un nuevo gobierno. El cambio fundamental ha sido el sustancial aumento en el nivel de competencia al no haber un actor hegemónico; solo en este sentido es que cabe hablar de transición y de cambio de régimen. Sin embargo, se trata de una competencia protagonizada por actores políticos frágiles, quienes rápidamente harían evidentes sus limitaciones. En realidad, bien vistas las cosas, las continuidades son mayores que los cambios: la ausencia de partidos y de un sistema de partidos,

la debilidad de los actores políticos y sociales, la debilidad del Estado y la falta de legitimidad del sistema político.

EL GOBIERNO DE ALEJANDRO TOLEDO:  
LA RÁPIDA EROSIÓN DE LA LEGITIMIDAD  
PRESIDENCIAL Y LOS LÍMITES DE LA OPOSICIÓN

El desempeño del gobierno de Alejandro Toledo rápidamente empezó a hacer evidente la precariedad de su movimiento y de su liderazgo político. Después de ganar las elecciones, Toledo pronto descubrió que su partido, Perú Posible, no podía constituir una base de sostenimiento sólido para su presidencia; carecía de planes y programas concretos, de un diagnóstico claro de la situación del país y del Estado, y de cuadros con prestigio y credibilidad, capaces de asumir las complejas tareas de la administración pública; además, tenía una bancada en situación minoritaria en el Congreso, marcada por una gran incoherencia y débil disciplina.<sup>13</sup> Así, el Presidente tuvo que constituir un gabinete convocando a personalidades independientes de gran prestigio profesional y, a la vez, jugar en el Congreso a tomar la mayoría de las decisiones por consenso.<sup>14</sup>

- 
13. De 120 escaños del Congreso unicameral, Perú Posible (PP) ganó 45; el APRA, 28; Unidad Nacional, 17; y el FIM (Frente Independiente Moralizador), 11. Cabe resaltar que Perú 2000 y Solución Popular, dos movimientos identificados con el fujimorismo, obtuvieron apenas 3 y 1 representante respectivamente. PP y el FIM establecieron una alianza que llevó al gobierno cerca de la mayoría, que debió conseguir convocando los votos de otros grupos menores.
  14. En el mismo sentido puede entenderse la firma del Acuerdo Nacional, documento firmado en julio del 2002 por todas las principales fuerzas políticas y sociales, en el que se comprometen a desarrollar 29 políticas de Estado. Es una iniciativa de diálogo y concertación impulsada por el gobierno precisamente para asegurar la gobernabilidad y la viabilidad de las políticas. El problema es que los acuerdos son muy genéricos, sin definiciones ni metas precisas hasta el momento, ni mecanismos eficaces para asegurar su cumplimiento.

De este modo, las primeras semanas y meses de gobierno estuvieron caracterizadas por una suerte de parálisis, dado que el primer Consejo de Ministros fue armado apenas días antes de la toma de mando y las personas convocadas, si bien tenían gran prestigio profesional, no tenían mayor relación con Perú Posible ni con los equipos que habían preparado propuestas de gobierno durante las campañas electorales del 2000 y 2001.<sup>15</sup> Así, en las primeras semanas y meses cruciales de gobierno, el gabinete se dedicó principalmente a hacer diagnósticos y elaborar planes de trabajo, perdiendo tiempo valioso y generando una fuerte decepción en la ciudadanía. De esta manera, se desperdició el tiempo de la "luna de miel", tiempo en el que es aconsejable tomar las medidas más audaces, duras y profundas, que suelen marcar el rumbo y el carácter del conjunto de su mandato presidencial.

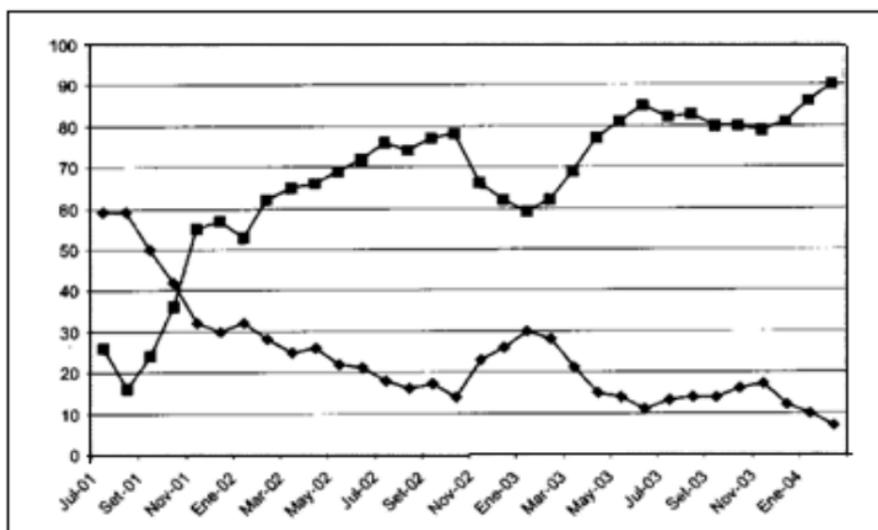
Todo esto generó una gran decepción en la ciudadanía, que sintió, con justicia, que las promesas del toledismo no se hacían realidad. Es que Toledo lanzó en sus campañas electorales un conjunto desmedido de promesas; hay que recordar que llegó a la presidencia luego de cuatro campañas electorales sucesivas (primera y segunda vuelta en el 2000 y 2001), en las que acumuló muchas promesas y despertó expectativas imposibles de satisfacer. La rápida caída de la aprobación a la gestión del Presidente no debería ser sorprendente y no debemos dejarnos llevar por la impresión que deja el resultado de la segunda vuelta electoral del 2001. En ella, Toledo obtuvo el 53,1% de los votos, pero muchos de ellos buscaban, antes que apoyar a Toledo, evitar el triunfo de García. Toledo obtuvo

---

15. Por ejemplo, el Presidente del Consejo de Ministros, Roberto Dañino, había estado trabajando en un estudio de abogados en los Estados Unidos desde hacía varios años, hasta que regresó al país para asumir el cargo. El Jefe de Plan de Gobierno de Perú Posible, Eduardo McBride, pasó a ser una figura marginal dentro de la toma de decisiones una vez instalado el gobierno.

Gráfico 2  
 APROBACIÓN Y DESAPROBACIÓN PRESIDENCIAL,  
 PRIMERA MITAD DEL GOBIERNO DE ALEJANDRO TOLEDO

3.



Nota: Datos de Lima Metropolitana

Fuente: Apoyo

solo el 36,6% en la primera vuelta y su grupo parlamentario apenas el 26,3% de los votos para el Congreso (ver gráfico 2).

La presencia mayoritaria de "técnicos independientes" en la toma de decisiones generó malestar dentro del partido de gobierno. Bajo la conducción del primer Presidente del Consejo de Ministros, Roberto Dañino, las líneas directrices eran el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y el impulso a reformas de "segunda generación",<sup>16</sup> muchas de las cuales chocaban con los intereses del *statu quo* en el interior del aparato del Estado. Frente a la acción de los ministros o de la mayoría de ellos, se erigió el partido de gobierno, que no proponía un programa alternativo, sino que pugnaba por un manejo político tradicionalista y populista, es decir, políticas de mayor gasto público para construir bases de apoyo parti-

16. Ver Tanaka 2003c.

dario y el acceso de los militantes a los cargos públicos, como "recompensa" por sus aportes a las campañas electorales del 2000 y 2001. La marginación de los "hermanos peruposibilistas" y las reformas impulsadas por el Consejo de Ministros generaron una distancia entre el Poder Ejecutivo y el partido de gobierno. Esto se expresó en conflictos soterrados varias veces, pero abiertos en otras, en una lógica en la que Perú Posible jugó en la práctica a sabotear o limitar las iniciativas de los ministros independientes, a tal punto que muchos de ellos señalaron que los principales obstáculos a su gestión no provenían de la oposición al gobierno, sino del propio partido de gobierno. Los problemas de "disciplina" y cohesión en Perú Posible se manifiestan también en el hecho de que tres años después de iniciado el gobierno, la bancada parlamentaria de PP (electa simultáneamente con el Presidente) se había reducido de 47 a 39 miembros.

En medio de estas disputas, el Presidente desempeñó un papel de árbitro, inclinándose en unas ocasiones al lado "tecnocrático" y en otras al lado "populista"; esto generó rápidamente la imagen de un presidente incoherente y errático, que toma decisiones básicamente respondiendo a las presiones que recibe. En general, el presidente Toledo ha optado por respaldar a sus ministros independientes hasta donde le ha sido necesario o hasta donde alcanzaba su voluntad de hacer reformas y, apenas ha podido, se ha inclinado por una lógica populista, nombrando a personajes del partido de gobierno. Sin embargo, dada la constante caída en el respaldo ciudadano a su gestión y el abrumador rechazo ciudadano a la gestión de los ministros identificados con Perú Posible, al Presidente no le ha quedado más remedio que seguir recurriendo a figuras independientes, aunque con cada vez mayores dificultades.<sup>17</sup> Estos vaivenes han tenido un alto costo sobre su imagen, a tal

---

17. Algunos ejemplos ilustrativos de ministros de Perú Posible que tuvieron que salir por incompetentes o por diversos escándalos son

punto que para muchos el verdadero origen de los problemas del país ha sido el propio Presidente en persona y sus decisiones desacertadas.<sup>18</sup>

Los vaivenes del Presidente y la imagen errática del gobierno tuvieron otras consecuencias importantes en el plano de lo social. El nuevo gobierno llegó al poder con una retórica "democrática" y de reivindicación de derechos, contraria al autoritarismo, a la "dictadura" previa, que había supuestamente "conculcado" los derechos de los trabajadores; además, el toledismo había levantado como seña de identidad política la reivindicación del derecho popular a movilizarse y protestar por sus derechos democráticos, todo lo cual se expresó en una mayor disposición al reclamo en la población. En nuestro trabajo con Patricia Zárata, ya citado, encontramos un aumento en, por ejemplo, la disposición a denunciar actos de corrupción entre 1998 y 2001 (ver cuadro 2). Este es un indicador de un entorno político que incentiva la acción colectiva y la protesta,

---

Doris Sánchez y Nidia Puelles, en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, acusadas de incompetencia y nepotismo; Jesús Alvarado y Juan de Dios Ramírez, en el Ministerio de Trabajo, siendo el primero acusado de nepotismo, mientras que el segundo se vio envuelto en un escándalo por un caso de paternidad no reconocida; el caso de Alberto Sanabria, acusado de corrupción en el Ministerio del Interior, o el de José León, Ministro de Agricultura, acusado de ser administrador de una cadena de hoteles en las que se practicaba la prostitución infantil. Todos ellos tuvieron que ser reemplazados por figuras independientes.

18. Quizás el caso más elocuente en este sentido fue el haber forzado la renuncia de la Presidenta del Consejo de Ministros, Beatriz Merino, en diciembre del 2003. En ese mes, la aprobación a la gestión del presidente Toledo era de un 10,3%, mientras que la de Merino era de 54,1% (datos de la Universidad de Lima). Los motivos del alejamiento de Merino nunca se aclararon del todo, pero puede afirmarse que fueron consecuencia de presiones del partido de gobierno y del propio Presidente, celosos de la popularidad de la Ministra, quien supuestamente opacaba a este.

Cuadro 2

¿DENUNCIARÍA UN ACTO DE CORRUPCIÓN? (EN PORCENTAJES)

	1998	1999	2001
Hablando de los actos de corrupción (por ejemplo, que un servidor público pida dinero/ "coimas"), le voy a leer tres frases y quisiera que me dijera con cuál de ellas se identifica más:			
Denunciaría el hecho porque es mi responsabilidad	40,6	43,4	52,5
Lo denunciaría solo si me afectara de alguna manera	27,3	27,7	23,1
No lo denunciaría porque no me harían caso			
No lo denunciaría porque no me importa	7,9	6,3	5,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Tanaka y Zárate 2002

y que no tardó en manifestarse en la movilización de diversos sectores por el cumplimiento de las múltiples promesas de campaña. Al no responder el gobierno de manera clara frente a estos reclamos, oscilando entre una lógica de austeridad fiscal y una populista, se incentivó implícitamente la protesta social.<sup>19</sup> Según datos del Ministerio del Interior, en el año 2001 se registraron 1.826 acciones de protesta social; en el 2002, 6.240, lo que implica un aumento de 242%; en el 2003, 8.532 acciones (un aumento de 36,73%); y, en el 2004, hasta el mes de octubre, 7.178 acciones.

En el cuadro 3, podemos ver información sobre el aumento de la protesta sindical durante el gobierno actual, que va en el mismo sentido. Las protestas sociales han asumido, por lo general, una forma desorganizada y sin mayores relaciones con los principales actores políticos y gremios nacionales, muy dé-

19. Nótese que una lógica clara de austeridad, así como una lógica clara populista estimulan menos la movilización que la ambigüedad: si se percibe que el gobierno no entregará bienes o que los entregará de todos modos, pierde sentido movilizarse. Por el contrario, si la percepción es que el gobierno duda, se hace racional presionarlo para arrancarle concesiones.

Cuadro 3  
DINÁMICA DE LA PROTESTA SINDICAL, 1995-2003 (VARIACIÓN PORCENTUAL)

Año	Número de huelgas	Variación porcentual	Trabajadores comprendidos (miles)	Variación porcentual	Horas-hombre perdidas (miles)	Variación porcentual
1995	102	-39,3	28.	-55,2	1.049	-45,8
1996	77	-24,5	36	28,6	1.400	33,5
1997	66	-14,3	19	-47,0	309	-77,5
1998	58	-12,1	17	-9,7	323	1,2
1999	71	22,4	52	200,8	724	124,1
2000	37	-47,9	5	-89,9	182	-74,9
2001	40	8,1	11	109,3	489	169,1
2002	64	60,0	23	107,5	913	86,7
2003	68	6,3	37	60,9	881	-32,0

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

biles todavía, como hemos señalado. Si bien las demandas múltiples, puntuales y poco articuladas ponen al Perú lejos de escenarios como los de Bolivia o Ecuador, en los que masivas y políticamente bien articuladas protestas terminaron dando lugar a la caída de presidentes, también son difícilmente negociables y obligan a un trato particularista muy desgastante para el gobierno.<sup>20</sup>

Una de las consecuencias de todo lo señalado en esta sección fue la rápida caída del nivel de aprobación a la gestión del Presidente. En agosto del 2001, al empezar su mandato, el Presidente contaba con una aprobación cercana al 60%, con solo un 16% de desaprobación; en febrero del 2004, a la mitad de su gestión, la aprobación era solo de un 7%, con un 90% de desaprobación (ver gráfico 2). Estos muy bajos niveles de aprobación ciudadana y la percepción de que en gran medida el origen de los problemas gubernamentales estaba en los errores y límites del propio Presidente llevaron a que en la agenda

20. Sobre este tema, ver Ballón 2002, y Pizarro y otros 2004.

pública haya estado presente durante mucho tiempo la discusión sobre la posible destitución de este. En un contexto regional donde hemos tenido la caída de Gutiérrez, Sánchez de Lozada, De la Rúa, y antes Bucaram y Mahuad, la caída de Toledo era mucho más que una mera especulación.

En las caídas de los presidentes De la Rúa, Mahuad y Sánchez de Lozada, encontramos un contexto social y económico caótico en el que confluyeron duras medidas de ajuste, crisis financieras y amplia movilización social que, finalmente, aislaron políticamente a sus gobiernos y los llevaron a su final. Sin embargo, en el caso del presidente Toledo, la situación es marcadamente diferente. En cuanto a la protesta social, tenemos que, si bien ella aumentó significativamente entre los años 2001 y 2004, este aumento se dio sobre parámetros muy bajos, en declive sistemático desde finales de los años ochenta; ya señalamos, además, su carácter disperso y sin articulación con los principales actores políticos. Por tanto, no se puede afirmar que el vigor de la "protesta social" sea lo que ponga en jaque al Presidente. En cuanto a la situación económica, el panorama está signado por una relativa estabilidad. Es más, en los últimos años, la economía peruana es una de las que más ha crecido en la región y, desde el 2002, parece empezar a salir de un largo período de recesión (ver cuadro 4). La relativa estabilidad económica contrasta con la gran inestabilidad política. ¿Por qué la política no ha impactado negativamente sobre la economía? La respuesta está en que hasta el momento ha primado, en términos generales, un manejo "serio" de la economía a cargo de figuras independientes y al margen de las presiones populistas provenientes del partido de gobierno.

El hecho de que la situación económica y social del país aparezca como relativamente estable refuerza la tesis de que el origen de los problemas en la presidencia de Alejandro Toledo está ante todo en una conducción política desacertada, consecuencia de la debilidad de la coalición política actualmente en el poder, que se explica a su vez por la precariedad de los actores políticos. Por ello, pese a que la economía crece

Cuadro 4  
PERÚ, EVOLUCIÓN DEL PBI, 1994-2003

Año	Perú	América latina
1994	12,7	5,2
1995	8,6	1,1
1996	2,5	3,8
1997	6,9	5,1
1998	-0,6	2,2
1999	0,9	0,5
2000	2,7	3,7
2001	0,2	0,4
2002	4,9	-0,4
2003	4,0	1,5

Fuente: CEPAL

(Comisión Económica para América latina)

en términos generales, la población tiene una evaluación pesimista respecto al desempeño de la economía de sus familias.<sup>21</sup>

Para ser justos, los problemas del país no solo tienen que ver con el gobierno. Veamos ahora el desempeño de la oposición, que también expresa los límites de la política sin partidos.

\* \* \*

Los problemas de funcionamiento de una democracia sin partidos involucran también el desempeño de la oposición. La debilidad de esta se expresa en la dificultad para establecer agendas, para fiscalizar y proponer alternativas a las decisiones del gobierno, y no quedar subordinadas a las volubles mareas de la opinión pública y a las agendas fijadas por los medios de comunicación. A continuación, analizaremos el desempeño de los tres principales líderes de la oposición: Valentín Paniagua, de Acción Popular; Lourdes Flores, de Unidad Nacional; y Alan García, del APRA.

---

21. Sobre el tema, ver Gonzales de Olarte 2004, Herrera 2004 y Schuldt 2004.

Empecemos por Paniagua. Si bien su gestión como presidente transitorio es considerada exitosa, su partido, Acción Popular, es todavía muy débil, especialmente si lo comparamos con su desempeño en los años ochenta. A pesar del éxito de Paniagua, AP obtuvo solo el 14,1 % de los votos para el Congreso en el año 2001 y logró apenas tres representantes.<sup>22</sup> Las posibilidades electorales de Paniagua están asociadas a su posibilidad de encabezar un frente amplio, siguiendo las pautas de su gobierno transitorio, signado por un espíritu concertador; sin embargo, AP no parece muy entusiasmado con esa idea, y tampoco otros sectores que podrían ser eventualmente convocados por el ex Presidente y que buscan también caminos propios. Por su parte, Lourdes Flores enfrenta problemas en mantener y consolidar la alianza que encabezó en las elecciones del 2001, Unidad Nacional, y en manejar las tensiones y rivalidades entre este frente y su partido, el Partido Popular Cristiano. Hay que recordar que el PPC no participó en las elecciones del 2000 y que Unidad Nacional fue una alianza creada *ad hoc* para las elecciones del 2001. Un indicador de su precariedad es que esta alianza eligió 17 parlamentarios, y tres años después solo contaba con 12.

En cuanto a Alan García, este aparece claramente encabezando la oposición al gobierno de Toledo. Es muy sorprendente su vuelta a la arena política después del desastre de su gobierno entre 1985 y 1990, y de los intentos desarrollados durante los años noventa por demostrar su responsabilidad en casos de corrupción y de violaciones a los derechos humanos. Varios factores explican su vuelta: primero, la forma en que cayó el gobierno de Fujimori hace que para algunos el gobierno de García parezca "menos malo" visto retrospectivamente; segundo, García logró, de una manera o de otra, salir bien librado

---

22. En la elección presidencial del 2001, AP no presentó candidato, pero sí en el 2000; su candidato Víctor Andrés García obtuvo apenas el 0,4% de los votos y su lista para el Congreso, el 2,4%.

de sus procesos judiciales; tercero, la consistencia de su liderazgo y el respaldo de su partido constituyen una ventaja en un contexto de partidos y liderazgos alternativos tan precarios. Con todo, no hay que sobreestimar los alcances del APRA. Recordemos que en la elección presidencial del 2000, el candidato Abel Salinas obtuvo apenas el 1,4% de los votos y su lista parlamentaria, el 5,5%. Un año después, con García de candidato, el APRA obtuvo el 25,8% en la primera vuelta y 46,9% en la segunda, y el 19,7% de los votos para el Congreso del 2001. En otras palabras, el resurgimiento del APRA está estrechamente vinculado a su reagrupamiento en torno al caudillismo de García.

El indicador más reciente de la precaria situación de los partidos es el resultado de las elecciones regionales y municipales del 17 de noviembre del 2002.<sup>23</sup> En esa fecha se eligieron autoridades para gobiernos regionales (por primera vez), y alcaldías provinciales y distritales. Si observamos el porcentaje de votos totales que obtuvieron los partidos principales en las elecciones de presidente regional, alcalde provincial y alcalde distrital (cuadro 5), encontramos, primero, un escenario de tremenda fragmentación. La suma de los votos obtenidos por listas independientes y de partidos menores es cercana al 50%. Segundo, el APRA es claramente quien lleva la delantera en el ámbito de las regiones; pero, en los ámbitos provincial y distrital, está a la mitad de su votación regional, incluso por debajo de Unidad Nacional y Somos Perú; esto se explica por la alta votación que obtuvieron ambos grupos en Lima, la cual concentra a un tercio de los electores del país. Es decir, la implantación nacional del APRA es en realidad precaria. Tercero, es llamativo el muy mal desempeño del partido de gobierno apenas a un año y cuatro meses de mandato; recordemos que Perú Posible obtuvo el 36,51 % en la elección presidencial del 2001, el 26,32% en la elección congresal de ese mismo año,

---

23. Sobre estas elecciones, ver Meléndez 2002.

Cuadro 5  
 PORCENTAJES DE VOTOS DE LAS PRINCIPALES FUERZAS POLITICAS  
 EN LAS ELECCIONES DEL 17 DE NOVIEMBRE DEL 2002

Partidos	Regiones	Provincias	Distritos
APRA	22	12	13
Perú Posible	11	8	7
Unidad Nacional	9	18	15
Somos Perú	6	15	15
Otros Partidos	28	18	20
Listas independientes	22	29	30
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: ONPE (Organismo Nacional de Procesos Electorales)

luego un 13% en la elección regional, y solo un 8% en la provincial y 7% en la distrital. Cuarto, llama la atención el muy mal desempeño de Unidad Nacional, tercera fuerza política en las elecciones del 2001. Lourdes Flores obtuvo el 24,2% de los votos en la elección presidencial del 2001, su lista parlamentaria logró el 13,8%, pero apenas un 9% en la elección regional. Si bien alcanza un 18% y un 15% en los ámbitos provincial y distrital, gran parte de esos votos se explica por su buen desempeño en Lima.

Las implicancias políticas de estas elecciones aparecen más claras al examinar el número de cargos electos (ver cuadro 6). El 17 de noviembre del 2001, se eligieron 25 presidentes de región, 194 alcaldes provinciales y 1.634 alcaldes distritales. Lo primero que llama la atención, nuevamente, es la enorme fragmentación de los resultados, sobre todo en los ámbitos provincial y distrital. Las listas independientes y las listas de partidos pequeños alcanzan el 44% de las presidencias regionales, y más del 60% de los alcaldes provinciales y distritales. Segundo, el APRA ganó casi la mitad de los 25 gobiernos regionales, y es el partido con más alcaldes provinciales y distritales, pero tiene solamente el 17% de los primeros y el 11 % de los segundos. Sin embargo, el triunfo rotundo en el ámbito regional se puede convertir en un riesgo para las posibilidades

Cuadro 6  
CARGOS ELECTOS DE LAS PRINCIPALES FUERZAS POLITICAS  
EN LAS ELECCIONES DEL 17 DE NOVIEMBRE DEL 2002

Cargos	Presidentes		Alcaldes		Alcaldes	
	regionales (25)		provinciales (194)		distritales 1634)	
APRA	12	48%	33	17,0%	187	11,4%
Perú Posible	1	4%	11	5,7%	185	11,3%
Unidad Nacional	0	0%	13	6,7%	134	8,2%
Somos Perú	1	4%	19	9,8%	141	8,6%
Otros partidos	4	16%	30	15,5%	295	18,0%
Listas independientes	7	28%	88	45,4%	692	42,4%

Fuente: ONPE

electorales del partido con miras a las elecciones generales del 2006. Varios de los presidentes regionales apristas se han visto envueltos en denuncias de corrupción y malos manejos, y a la fecha los presidentes de Ancash y San Martín han sido separados del partido. Tercero, para Perú Posible los resultados son devastadores, porque su poder se reduce ahora casi estrictamente al control del Poder Ejecutivo y su precaria primera minoría en el Congreso. El partido de gobierno ganó solamente una presidencia regional, el 5,7% de los alcaldes provinciales y el 11,3% de los alcaldes distritales. Cuarto, para Unidad Nacional los resultados son aun peores que para Perú Posible en cuanto al número de autoridades electas. UN no ganó ninguna presidencia de región, y logra mantener cierta presencia política al haber ganado la importante alcaldía provincial de Lima<sup>24</sup> y algunas alcaldías distritales importantes, también en Lima.

Estos datos presentan elocuentemente la fragilidad de los partidos de oposición, su volatilidad, débil implantación nacional

---

24. Sin embargo, su candidato ganador fue un candidato "invitado", Luis Castañeda, del movimiento Solidaridad Nacional. En realidad, todos los partidos nacionales carecen de cuadros calificados en todo el país, por lo que muchas veces terminan funcionando como "franquicias" que se otorgan a movimientos independientes, sobre las que luego tienen muy poco control.

y débil consistencia interna. Todo esto hace que a la oposición le resulte muy difícil tomar ventaja de las debilidades del gobierno y presentarse como alternativa, de modo que se establezca un juego fluido entre ambos sectores y se sienten las bases de un sistema de partidos. Según una encuesta de la Universidad de Lima de setiembre del 2003 sobre partidos políticos en Lima Metropolitana, un 80,9% de los encuestados declaró no confiar en los partidos, quedando estos como la institución de la democracia que menos confianza despierta en la ciudadanía después del Poder Judicial. Según la misma encuesta, solo un 9% se declara militante y cerca de un 40% declara simpatizar con algún partido, mientras que casi un 60% declara no simpatizar con ninguno. Esto muestra que todavía hay en el Perú un espacio muy amplio para la irrupción de *outsiders*, líderes improvisados, que continúen con la lógica de una democracia sin partidos, como la que tenemos hasta el momento.

La distancia entre el sentir ciudadano y los partidos tiene varias consecuencias que quiero examinar. El déficit de aceptación que sienten los partidos hace que suelen correr detrás de las mareas de la opinión pública, ante la incapacidad que tienen de fijar los términos del debate público; por ello, suelen quedar descolocados, actuando reactiva y contradictoriamente, lo cual ahonda sus problemas de representación. El vacío que han dejado los partidos ha hecho que la agenda del país termine siendo definida casi enteramente por los medios de comunicación, que se suelen dejar llevar por una lógica amarillista, escandalosa y poco profesional, y que siguen un estilo implantado desde los años del gobierno de Fujimori, caracterizados por la manipulación y el sensacionalismo.<sup>25</sup> Dado que todo esto ocurre en el contexto de un gobierno crecientemente impopular, la oposición está forzada a radicalizar posturas con-

---

25. Sobre los medios de comunicación durante el fujimorismo, ver Conaghan 1999, Fowks 2000, Degregori 2000, entre otros.

trarias a las del gobierno para no contaminarse del desgaste del presidente; esto los lleva muchas veces a caer en posturas y gestos populistas y demagógicos. No obstante, al mismo tiempo, la extrema debilidad del gobierno y el desprestigio del Presidente ponen en agenda su caída y el adelanto de elecciones que los partidos quieren evitar, conscientes de sus propias limitaciones: ello los empuja hacia la moderación, con lo que al final tenemos un cuadro de posturas oportunistas y contradictorias.

En suma, tenemos un gobierno con una mayoría muy precaria y una oposición fragmentada que también es presa de la crisis de legitimidad del sistema, lo que en conjunto configura una crisis de gobernabilidad: ¿qué hacer frente a esta situación? Últimamente, se ha venido creando un sentido común por el cual, frente al desprestigio de los partidos y la crisis de legitimidad del sistema, lo que correspondería es reformar el régimen político, abriendo espacios para la participación ciudadana, entre otros aspectos. A continuación, examinamos este nuevo sentido común.

#### LA APERTURA COMO REMEDIO A LOS MALES DEL RÉGIMEN POLÍTICO <sup>26</sup>

Como veíamos en la primera sección de este trabajo, el diagnóstico sobre el fujimorismo y la necesidad de superar sus limitaciones ha sido muy importante para definir gran parte de la agenda tanto del gobierno de transición del presidente Paniagua como del actual presidente Toledo. Dado que se concibió al fujimorismo como una "dictadura", de carácter impositivo, vertical y centralista, se ha criticado insistentemente las reglas del régimen político, expresadas en la Constitución de 1993, Constitución supuestamente hecha "a medida" de un

---

26. He desarrollado preliminarmente estas ideas en Tanaka 2002 y 2003a.

régimen autoritario. Se creó así un sentido común en la elite en el poder por el cual el camino para lograr una plena "democratización" consistiría en diversas políticas de *apertura* del sistema político. La principal reforma en esta dirección ha sido el nuevo impulso a la descentralización del Estado por medio de la constitución de gobiernos subnacionales electos por voto popular; pero también el establecimiento de diversos mecanismos de consulta y participación ciudadana, y democracia directa. Además, en la agenda política de los últimos años se ha discutido insistentemente la necesidad de emprender reformas de fondo en la Constitución de 1993, cuando no de derogarla y reestablecer la de 1979; parte central de los cambios es un conjunto de propuestas de reforma del régimen político que, al momento de escribir estas líneas, no han podido llevarse a la práctica. En esta sección, describiré cómo se formó este sentido común "aperturista", por qué constituye un error de diagnóstico y algunas de sus implicancias.

Ya hemos señalado que durante el fujimorismo el Perú vivió un régimen autoritario; sin embargo, no se trató de un autoritarismo "clásico": se trató de un régimen democrático en lo formal, pero con un funcionamiento autoritario como consecuencia de la existencia de un actor hegemónico que redujo drásticamente la competencia política efectiva, acabando así con la lógica de controles y equilibrios propios de toda democracia. Es importante no perder de vista que se trató de un régimen con un importante respaldo popular, lo que lo hizo un actor electoralmente competitivo y capaz de ganar elecciones, a pesar de que manipulara y distorsionara las reglas de juego en su provecho. Parte central de estas prácticas fue la promoción de medidas conducentes a debilitar a los partidos de oposición. Para ello, se predicó intensa y sistemáticamente un discurso contrario a la "partidocracia" tradicional, que se acompañó de un conjunto de medidas institucionales; entre ellas, un papel central fue la adopción de mecanismos de democracia directa y participativa, planteados como alternativos a la democracia representativa de partidos, que quedaron

consagrados en la Constitución de 1993 y que no existían en la de 1979.

Ciertamente, a pesar de la retórica participativa del fujimorismo y de la existencia formal de una serie de mecanismos de democracia directa, la participación ciudadana en la práctica quedó básicamente subordinada dentro de esquemas clientelísticos.<sup>27</sup> Los mecanismos participativos de mayores alcances políticos terminaron beneficiando a la oposición, como quedó de manifiesto con la lucha por un referéndum sobre la segunda reelección del presidente Fujimori. Para su gobierno, la participación quedó limitada básicamente al involucramiento popular en los programas de asistencia social del Estado. El fujimorismo buscó conscientemente crear una base de apoyo político entre los más pobres, especialmente después de los resultados del referéndum de 1993, que mostró al fujimorismo relativamente débil fuera de Lima y entre los sectores populares. Las políticas sociales durante el fujimorismo funcionaron dentro de esquemas centralistas y verticales que relacionaban la cúspide del Estado con la población de base, casi sin intermediaciones, a través de programas especiales administrados por el Ministerio de la Presidencia. Como sabemos, el fujimorismo se caracterizó por su desconfianza y rechazo de las intermediaciones institucionales, sociales y políticas, que pudieran limitar su poder. Esta lógica, afortunadamente para Fujimori, coincidió en gran medida con la lógica que impulsaban los organismos multilaterales, que también promovían políticas sociales focalizadas en la atención a los más pobres por medio de organismos especiales y dentro de esquemas participativos "orientados por la demanda" (*demand-driven*).

Dos programas fueron emblemáticos de esta manera de enfocar la participación; uno de ellos fue el FONCODES. Este organismo financiaba pequeños proyectos en las zonas más pobres de l país, siguiendo un criterio de focalización del gasto

---

27. Ver Tanaka y Trivelli 2002.

"orientado por la demanda", que respondía a la iniciativa de "núcleos ejecutores" constituidos por la población beneficiaria que, además, debía colaborar de algún modo en la ejecución de los proyectos, generalmente como mano de obra. El manejo centralizado permitió alcanzar un nivel significativo de eficiencia, lográndose que el gasto se focalizara efectivamente en las zonas más pobres del país. Otros proyectos no fueron tan eficaces en cuanto a focalización, pero sí lo fueron para construir una importante base de apoyo popular al gobierno. Un programa emblemático en este sentido fue el de los comedores populares apoyados por el PRONAA; este programa recogía la iniciativa de mujeres organizadas de zonas populares, que recibían alimentos para que fueran preparados por las mujeres del comedor. El carácter participativo hizo que efectivamente la población de las comunidades se viera involucrada en los proyectos, los cuales alcanzaron alta visibilidad y legitimidad.

Obviamente, estos esquemas participativos de las políticas sociales tuvieron grandes limitaciones si los vemos, desde el punto de vista de su eficacia, como estrategias para combatir la pobreza. Un gran problema es que se organizaron como programas especiales, de manera paralela y en ocasiones hasta en competencia con otras instituciones del Estado. La ejecución de los programas sociales pasó por encima de la institucionalidad estatal "de línea" (ministerios de Educación y Salud, por ejemplo), de los gobiernos locales y también de las organizaciones sociales de base; los programas sociales tendieron a concentrarse en un nuevo órgano, el Ministerio de la Presidencia. Se trató de un esquema que premeditadamente buscó debilitar espacios que pudieran competir con los propuestos desde el gobierno. Por ejemplo, el FONCODES era un programa participativo en el que la población se expresaba por medio de sus "núcleos ejecutores", pero esa organización era paralela y en ocasiones competía con otras organizaciones de las comunidades. Además, los núcleos funcionaban sin realizar coordinaciones con otras instancias, como gobiernos locales u otras instituciones directamente involucradas dada la naturaleza de

las obras que se ejecutaban (así, por ejemplo, se construían postas médicas sin coordinar con el sector salud; aulas y escuelas, sin coordinar con el sector educación; trochas y caminos sin coordinar con el sector transportes). Esto atentó contra la sostenibilidad de muchos de los proyectos al no quedar claramente establecidas las competencias en cuanto al mantenimiento de las obras una vez desaparecido el núcleo ejecutor.

Precisamente como respuesta a este tipo de problemas, sectores de oposición al fujimorismo esbozaron como alternativa un esquema de participación basado en la convergencia entre organizaciones de base e instancias estatales locales. La idea era fortalecer la institucionalidad estatal involucrando en los programas de combate a la pobreza a organismos estatales de base como los municipios y las agencias de los ministerios sociales pertinentes para implementar iniciativas de desarrollo, todo esto manteniendo y ampliando la dimensión participativa. El involucramiento de estas agencias estatales no solo las fortalecería en sí mismas, sino que, además, facilitaría el sostenimiento y la coordinación de los esfuerzos a favor de los más pobres. Por otro lado, la participación no solo debía darse en el momento de la ejecución, como simple mano de obra, sino que debía comprender el momento de la planeación y la decisión sobre qué obras hacerse. La expresión emblemática de esta manera de pensar la participación en las políticas sociales fueron las mesas de concertación para el desarrollo, generalmente impulsadas por diversos alcaldes, todos ellos de oposición al gobierno del presidente Fujimori;<sup>28</sup> y fue, además, una reacción a estilos de hacer política impulsados desde un gobierno que los excluía.

Desde 1997 y 1998 empezó a manifestarse el hecho de que el fujimorismo gozaba de mayor respaldo político entre los sectores populares de Lima y en zonas rurales, pero que se veía más débil en los ámbitos provinciales urbanos. Es desde esos

---

28. El resto de esta sección descansa en ideas expuestas en Tanaka 2002.

espacios que empezaron a emerger autoridades locales con un discurso que cuestionaba a un fujimorismo que debilitaba la institución municipal, debido a un manejo centralista y vertical de los recursos. Así, empezó a gestarse como propuesta alternativa la creación de espacios de concertación, generalmente liderados por algún alcalde provincial o distrital, que convocaba a las "fuerzas vivas" de la localidad: iglesias, las ONG, organizaciones sociales de base y otras autoridades del Estado. Estas iniciativas buscaban formular planes de desarrollo y elaborar proyectos para luego procurar su financiamiento. Algunos alcaldes, de ciertas provincias con visibilidad política, desarrollaron progresivamente un discurso de oposición, e incluso tentaron constituir movimientos políticos.<sup>29</sup> Sin embargo, estas iniciativas no lograron consolidarse, ya sea por enfrentar un ambiente político hostil (marcado por los intentos del fujimorismo para lograr la segunda reelección) como por revelarse altamente dependientes de la iniciativa personal de los alcaldes (cuando los alcaldes cambiaban o dejaban de interesarse en la promoción de las mesas, ellas dejaban de funcionar en la práctica). A pesar de esto, el saldo político es que se instaló entre las fuerzas de oposición al fujimorismo la noción de que la reivindicación de las provincias era una poderosa herramienta política, quedando la descentralización como una reforma clave, y que también una manera de luchar contra un gobierno autoritario y vertical era promover experiencias participativas como las mesas de concertación que, como sabemos, serían institucionalizadas durante los gobiernos de los presidentes Paniagua y Toledo.

Con el gobierno de transición del presidente Paniagua, se impuso un sentido común "participacionista" que acogió las críticas al modelo político del gobierno de Fujimori. Podría decirse que el nuevo emblema de la participación fueron las

---

29. Como el movimiento Perú Ahora, impulsado por los alcaldes provinciales Luis Guerrero, de Cajamarca; Federico Salas, de Huancaavelica; y Jorge Chávez, de Iquitos.

mesas de concertación de lucha contra la pobreza (MCLCP), que continuaron durante el gobierno del presidente Toledo. Según Ávila (2003), hacia el año 2003 había 1.088 MCLCP presentes en todos los departamentos del país, de las cuales 886 cubrían un espacio distrital. Con el gobierno del presidente Toledo, el sentido común aperturista no solo continuó, sino que se profundizó. La manifestación más clara de ello ha sido el proceso de descentralización mediante la creación de gobiernos regionales, y la generalización en todo el aparato estatal de mecanismos consultivos y de concertación, desde el ámbito nacional, cuya expresión más clara es el Acuerdo Nacional (AN), firmado en julio del 2002, hasta los consejos de coordinación local (CCL) que deben instalarse en todos los distritos del país.

El AN es un espacio de concertación en torno al compromiso de desarrollar 29 políticas de Estado por parte de todas las principales fuerzas políticas y sociales. Sin embargo, hasta el momento se registra una gran dificultad para implementar los acuerdos tomadas en esta instancia. Pero la descentralización del Estado sí ha tenido efectos que alteran de manera sustantiva la dinámica política, y lo seguirán haciendo en los próximos años.

La descentralización es la reforma institucional más importante implementada durante el gobierno del presidente Toledo. La lucha contra el centralismo se convirtió en una bandera política central para la oposición a Fujimori y fue levantada con mucha fuerza por el entonces candidato Alejandro Toledo. El discurso descentralista, bastante gaseoso, paulatinamente empezó a expresarse en la necesidad de formar gobiernos regionales como una instancia intermedia entre los municipios distritales y provinciales y el gobierno central. Este cambio empezó a darse con la segunda vuelta de las elecciones del 2001, que enfrentaron a Alejandro Toledo y Alan García. Este último reclamaba para sí la representación auténtica de los sentimientos descentralistas, dado que durante su gobierno (1985-1990) se constituyeron gobiernos regionales que luego fueron eliminados por Fujimori después del autogolpe de 1992, lo cual obligó al candidato

Toledo a “radicalizar” sus posiciones sobre el punto. Esto permite entender por qué, una vez en el poder, el presidente Toledo lanzó apresuradamente el proceso de descentralización —entendiendo por este la convocatoria a elecciones de gobiernos regionales constituidos sobre la base de los departamentos existentes— de una manera sorpresiva e improvisada, existiendo otras opciones más razonables a la mano. Una de ellas, por ejemplo, era descentralizar fortaleciendo los gobiernos locales y convocar a elecciones de gobiernos regionales en el 2006, al final del período de gobierno, después de un proceso de planificación y preparación adecuado.<sup>30</sup> Más adelante, el Congreso aprobó una reforma del título sobre descentralización de la Constitución de 1993 y una Ley de Bases de la Descentralización, en las que instituyó espacios de concertación y participación de la sociedad civil que acompañaran la elección de presidentes y consejeros regionales; así aparecieron los consejos de coordinación regional (para los gobiernos regionales) y los consejos de coordinación local (para los municipios provinciales y distritales). Estos consejos reúnen a las autoridades con las autoridades locales de nivel inmediato inferior (alcaldes provinciales respecto al gobierno regional y alcaldes distritales en el Consejo de Coordinación del Municipio Provincial) y con representantes de la “sociedad civil”. Los consejos de coordinación son instancias en las que se elaboran los presupuestos de manera participativa y se discuten los planes de desarrollo. En ellos, los representantes de la sociedad civil, por lo general, son electos entre las organizaciones sociales inscritas en un padrón abierto por las autoridades respectivas, regionales o locales.

¿Qué evaluación se puede hacer de este proceso?<sup>31</sup> Como hemos visto, la descentralización se planteó como una manera

---

30. Ver, por ejemplo, las propuestas de la "Carta de navegación", de julio del 2001, documento preparado por un amplio grupo de profesionales coordinado por Jaime de Althaus y otros.

31. Sobre estos temas, ver Remy 2005 y Grompone 2005.

de democratizar y abrir un régimen político percibido como autoritario y excluyente. Sin embargo, a mi juicio, se cayó en un error de diagnóstico: el problema no está tanto en las reglas de juego institucionales, sino en la debilidad de los actores, políticos y sociales. No tomar esto en cuenta ha hecho que el proceso de descentralización haya seguido caminos imprevistos, cuando no ha tenido efectos no intencionales negativos.

Un primer asunto se refiere a la naturaleza de la participación y a quiénes involucra. Desde el gobierno de transición, el énfasis dejó de estar puesto en la ejecución de obras, como durante el fujimorismo, y pasó a estar en la toma de decisiones: en la planificación del desarrollo. Sin duda, esto es un avance, dado que la participación ocurre a propósito de cuestiones más decisivas. Sin embargo, inevitablemente tiene como consecuencia la necesidad de una participación más calificada, que no puede involucrar fácilmente a la población de base. Dada la naturaleza de las tareas que se deben desarrollar en los consejos de coordinación, los protagonistas son, en realidad, agentes externos a las comunidades, como las ONG, o diversos intermediarios sociales (*brokers*), que no son "dirigentes" o "representantes" en el sentido estricto de la palabra. Dado el contexto de debilidad de los vínculos representativos a los que ya hemos hecho referencia, la población de base mira con cierta distancia y desconfianza a la dinámica concertadora establecida en estos términos. Estos problemas se ven agravados en lo que respecta a los consejos de coordinación regional y local, debido a lo poco institucionalizados que están los mecanismos de elección de los representantes de la sociedad civil. En la práctica, por lo general, las autoridades abren un padrón en el que los representantes de la sociedad civil deben registrarse durante un tiempo determinado. Suele ocurrir entonces que quienes finalmente se inscriben son los grupos más cercanos a la autoridad o quienes tienen mayor capacidad de movilización y acción, quedando fuera aquellos con menores recursos organizativos. Así, la dinámica participativa puede terminar sirviendo de espacio de legitimación de las decisiones previamente

adoptadas por las autoridades y quedar capturada por intereses particularistas.

Usar la participación como recurso de legitimación política, sin asumir propiamente sus costos y ventajas, en realidad, no es una práctica lejana a las mesas de concertación existentes en los últimos años. El análisis de muchas experiencias de este tipo muestra frecuentemente un patrón según el cual las autoridades las impulsan en tanto les sirven como plataforma para obtener recursos y construir una buena imagen ante la población, pero que también pueden dejarlas de lado y desactivarlas cuando se convierten en espacios de cuestionamiento, fiscalización u oposición a las autoridades. Finalmente, ya mencionamos la alta dependencia de estas prácticas participativas respecto a la iniciativa de personas concretas, de modo que, fallando estas, queda muy poco.

Por otro lado, la explosión participativa ocurre en un contexto de estrechez fiscal. Por lo general, los planes de desarrollo concertados no se convierten en obras concretas como durante los años del fujimorismo, por lo que la desconfianza no tiende a desaparecer, sino todo lo contrario. Así, la participación aparece para algunos como pura retórica, sin eficacia para responder a los problemas. Esta situación ha afectado sobre todo a las mesas de concertación de lucha contra la pobreza, instancia típicamente concertadora y de planeación sin capacidad ejecutiva. Según datos de Ávila (2003), casi todas las MCLCP de nivel departamental se muestran en la actualidad en una situación de extrema debilidad. Para ser justos, hay que señalar que han quedado rebasadas por la constitución de otros espacios de concertación y planificación asociados a instituciones con capacidad de ejecución, como los gobiernos regionales y locales y sus consejos de coordinación.

Hay un último conjunto de desafíos que enfrenta la participación durante el gobierno del presidente Toledo y que es importante mencionar. Se trata de la tensión entre la dimensión "directa" o "participativa" de la democracia y la dimensión "representativa", es decir, entre los representantes de la "sociedad

civil" y las autoridades electas con el voto popular. Parece haberse asumido, desde el gobierno actual, que la "democracia participativa" es continuidad y radicalización de la "representativa", y gracias a la cual tendríamos una democracia más "auténtica" que podría tener mayor legitimidad ante la población. Si bien ello puede llegar a ser cierto, no lo es de manera tan directa. La democracia participativa tiene que ser capaz de dar cuenta de la creciente complejidad de nuestras sociedades, la cual plantea desafíos y problemas no siempre considerados desde posturas participacionistas tradicionales.<sup>32</sup>

Las nuevas autoridades miran con desconfianza a los espacios de participación de una sociedad civil que ciertamente no es un ámbito neutral de expresión de intereses comunitarios. La sociedad civil, en primer lugar, no está exenta de conflictos, por lo que no puede hablarse sin más de "una" sola expresión de la sociedad; segundo, la sociedad está también fuertemente permeada por intereses políticos, por lo que debe considerarse a la sociedad civil como una arena de lucha política más, y que ocupan diversos actores con estrategias y agendas propias. De hecho, algunos actores políticos débiles en la arena electoral pueden ser muy fuertes en el mundo de las organizaciones sociales, con lo que terminan siendo actores políticos relevantes. Naturalmente, todo esto hace que las autoridades electas desconfíen y traten de limitar el protagonismo de los representantes de la sociedad civil.

¿Cómo enfrentar estos dilemas? En términos generales, creo que no debe perderse de vista que el marco de nuestro régimen político es el de una democracia representativa y que los mecanismos de democracia directa o participativa deben complementar y mejorar el funcionamiento de la primera, no sustituida. Concretamente, deben especificarse claramente los alcances de la participación directa y en qué ocasiones puntuales puede estar por encima de las autoridades electas; por ejemplo,

---

32. Sobre este punto, ver Tanaka 1999.

en el caso de referéndum o revocatorias. Los mecanismos de democracia participativa son más útiles como mecanismos de control y fiscalización de las autoridades, así como espacios de consulta y concertación (bajo ciertas condiciones, como hemos visto), pero difícilmente pueden cumplir el sueño de encauzar una suerte de "auténtica" expresión de lo social por encima de lo político. Además, está el hecho de que se piensa la participación social como respuesta a los límites de los partidos políticos, sin repararse en que las organizaciones sociales de la sociedad civil están también tan debilitadas como los partidos y que, además, estas no responden como aquellos a la rendición de cuentas implícita en los procesos electorales.

Considero que el curso de acción más razonable no es "ampliar" los múltiples espacios existentes de representación y participación, sino ordenar o institucionalizar una apertura que se ha dado apresurada y desordenadamente en los últimos años, lo que ha llevado a una fragmentación del espacio político, tanto en el nivel nacional como regional y local. Esto, finalmente, ha ahondado en cierto sentido los problemas que querían resolverse al inicio, lo cual se expresa en crecientes niveles de violencia en los espacios locales, que tienen como caso emblemático el del asesinato del alcalde de Ilave.<sup>33</sup> Sin embargo, existen muchas voces que proponen, antes que ordenar la apertura existente, avanzar y "profundizar" la democracia mediante la participación, y propiciar la renovación y ampliación de los espacios representativos mediante diversas formas.

Considero que el entusiasmo "participacionista" y la retórica democrática que han marcado a los actores que ocupan el espacio político en el momento actual se explican porque arrastran indebidamente la retórica que utilizaron en su confrontación con el fujimorismo. Este sentido común ha llevado a legitimar todo aquello que parece contraponerse a un sistema político cerrado o autoritario: participación, fiscalización, reno-

---

33. Ver Degregori 2004, Meléndez 2004a y Pajuelo 2005.

cción, alta rotación en la clase política, apertura de espacios alternativos, etc. El gran error de todo esto es que este tipo de propuestas —apropiadas para enfrentar los males de un sistema cerrado, excluyente, propio de "partidocracias" o de gobiernos autoritarios— es contraproducente cuando de lo que se trata es de construir partidos y un sistema de partidos inexistente.

¿Cómo evaluar los posibles efectos de las propuestas de apertura del sistema político y de mecanismos de participación? El análisis de procesos similares en los países andinos nos da pistas sumamente útiles.

#### EL REFORMISMO INSTITUCIONAL EN LOS PAISES ANDINOS COMO RESPUESTA A LOS PROBLEMAS DE LEGITIMIDAD POLITICA<sup>34</sup>

La propuesta de implementar ambiciosas reformas institucionales que busquen abrir espacios para la participación ciudadana, mediante procesos de descentralización, cambios constitucionales, reformas políticas, en suma, cambios que abran el sistema político y propicien la renovación y circulación de las elites ya tiene cierta trayectoria en los países vecinos, por lo que es muy importante estudiarla para así anticipar sus posibles efectos, y evaluar sus ventajas y problemas potenciales. En esta parte demostraremos que en todos los países andinos en los últimos años se implementó un conjunto amplio de reformas institucionales que buscaban legitimar sus sistemas políticos por medio de la apertura y democratización de los mismos. Veremos que esas reformas cumplieron en gran medida sus objetivos, pero también tuvieron consecuencias no intencionales negativas. Las políticas de apertura coincidieron con reducidas capacidades estatales fiscales y distributivas, con lo que activaron la movilización de nuevos sectores. Sin embargo,

---

34. Desarrollo más extensamente estos puntos en Tanaka 2003b.

al mismo tiempo, el sistema no tuvo recursos para atender esas nuevas demandas, con lo que en cierto modo aumentaron los desafíos que tuvieron que afrontar los sistemas políticos; en otras palabras, los principios de la participación y la ampliación de la representación han mostrado su difícil compatibilidad con el de la gobernabilidad. A continuación, veremos rápidamente qué podemos aprender de la experiencia de cada uno de los países andinos.

En términos generales, veremos que en todos los casos, frente a problemas de legitimidad política, en contextos de estrechez fiscal, en todos los países se pusieron en práctica audaces reformas institucionales<sup>35</sup> que buscaron enfrentar los problemas de gobernabilidad, con resultados variados: en Venezuela, los cambios aumentaron los conflictos internos de los partidos y del sistema tradicional, lo que permitió la llegada al poder de un *outsider* que finalmente destruyó el sistema de partidos e instauró un régimen autoritario; en Bolivia, Colombia y Ecuador, las reformas cumplieron efectivamente el cometido de ampliar la arena política y fortalecer actores sociales antes relegados, pero también fragmentaron el sistema de partidos y abrieron el espacio para el desarrollo de movimientos antisistémicos.

## Venezuela

Venezuela empezó a experimentar problemas serios de legitimidad política desde inicios de los años ochenta, en gran medida desencadenados por la inestabilidad de los precios del petróleo, que llamaron la atención sobre el carácter "partidocrático" del sistema político, basado en dos grandes partidos. Para enfrentar esta situación y buscar iniciativas que "abrieran" y democratizaran el sistema, durante la presidencia de Jaime Lusinchi se creó, en 1984, la Comisión Presidencial para la

---

35. Grindle 2000, entre muchos otros.

Reforma del Estado (COPRE), entidad encargada de evaluar los problemas institucionales del país y proponer reformas; estuvo conformada de manera plural y congregaba a académicos, políticos y representantes de la sociedad civil. Si bien las propuestas tardaron en hacerse efectivas (recién lo hicieron en el gobierno siguiente, el de Carlos Andrés Pérez), sí tuvieron alcances amplios. Las reformas más significativas fueron, primero, el impulso a un proceso de descentralización, que se expresó en la elección popular de alcaldes y gobernadores (1989); el cambio del sistema electoral, adoptándose el voto por listas abiertas en las elecciones municipales; y la adopción de un sistema proporcional personalizado para la elección de diputados en el Congreso nacional (1993). Además, se tomaron medidas de descentralización fiscal, como la creación del Fondo Inter-gubernamental para la Descentralización, FIDES (1993), entre otros. Estas reformas buscaron romper el cuasimonopolio de la representación política de los dos partidos tradicionales —Acción Democrática (AD) y COPEI—, abrir el espacio político para nuevas fuerzas y, así, enfrentar los problemas de legitimidad del sistema.

Las reformas tuvieron efectos que podemos registrar. Si comparamos los resultados de las elecciones para el Congreso de 1998 con las de 1993, ya con las reformas en efecto, tenemos que la suma del porcentaje de asientos en la Cámara de Diputados de AD y COPEI pasó del 81,6 al 54,7 (ver cuadro 7).

Desde las elecciones de 1993, ocurrieron cambios importantes que en parte pueden ser explicados como resultado de las reformas implementadas desde 1989.<sup>39</sup> Desde esas elecciones encontramos que los partidos tradicionales pagaban el costo de las políticas de ajuste iniciadas durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez (el “gran viraje”) que dieron lugar al “caracazo” y otras masivas manifestaciones de protesta. Es claro que el electorado, en medio de una aguda crisis de legitimidad del

---

36. Sobre esta línea de razonamiento, ver Penfold 2001 y Lalander 2004.

Cuadro 7

VENEZUELA: PORCENTAJES DE ASIENTOS EN CÁMARA DE DIPUTADOS, 1973-2000

Partidos	1973	1978	1983	1988	1993	1998	2000
AD	51,0	44,2	56,5	48,3	27,6	29,1	18,8
COPEI	31,8	42,2	30,0	33,3	27,1	14,3	4,2
AD + COPEI	82,8	86,4	86,5	81,6	54,7	43,4	23,0
MAS*	4,5	5,5	5,0	9,0		10,6	12,7
La Causa Radical	-	-	-	1,5	20,1	3,2	2,4
Convergencia Nacional	-	-	-	-	25,1	1,6	0,1
MVR	-	-	-	-	-	25,9	46,1
Proyecto Venezuela	-	-	-	-	-	12,7	4,2
Otros	12,5	8,1	8,5	7,9	-	2,6	9,1

\* Los diputados del MAS (Movimiento al Socialismo) están considerados dentro de Convergencia Nacional, coalición electoral para la campaña de Rafael Caldera

Fuente: Roberts 2001

sistema, buscaba nuevas opciones, tanto dentro como fuera de los partidos tradicionales. Desde 1993 ganaron una mayor presencia movimientos como Convergencia Nacional y La Causa Radical (LCR), así como nuevos líderes dentro de los partidos tradicionales, y gran parte de esta emergencia puede ser explicada por los efectos de las políticas de apertura y descentralización.

En cuanto a los partidos tradicionales, encontramos que la descentralización permitió la emergencia de nuevos líderes en los diversos Estados y generó crecientes conflictos internos entre las nuevas figuras emergentes y los líderes históricos, con consecuencias finalmente devastadoras. AD tuvo como candidato presidencial en 1993 a Claudio Fermín, quien había construido su imagen pública como exitoso alcalde de Caracas. Sin embargo, la aparición del liderazgo de Fermín no llevó a la renovación política de AD, sino al aumento de sus problemas internos. Con el tiempo, la maquinaria partidaria se resistió a la consolidación de Fermín como líder, lo que terminó llevando a su renuncia al partido en la víspera del proceso electoral de 1998. En esas elecciones, AD tuvo inicialmente como candidato presidencial a Luis Alfaro Ucero, exponente del "aparato"

tradicional del partido, quien, dado su pésimo desempeño, fue obligado a renunciar y al final AD no tuvo candidato. Algo equivalente encontramos en el caso de COPEI. En las elecciones de 1993, el candidato presidencial fue Oswaldo Álvarez, quien construyó su liderazgo político como Gobernador del Estado Zulia. COPEI tuvo que enfrentar los conflictos entre una nueva generación de líderes y los líderes históricos, principalmente su fundador Rafael Caldera. Estos conflictos terminaron en ruptura: Caldera rompió con su partido y se presentó como candidato "independiente", encabezando la coalición Convergencia Nacional, que finalmente ganó la elección presidencial. COPEI no lograría recuperarse después de una ruptura propiciada por su líder fundador y, en las elecciones de 1998, tampoco llegó a presentar candidato presidencial.

Los electores buscaron no solo nuevas opciones dentro de los partidos tradicionales, sino también por fuera de ellos. Si bien Caldera encarnó un sentimiento contrario al *establishment* tradicional; él mismo era uno de los fundadores del orden político básico que rigió los destinos de Venezuela desde 1958. La verdadera opción nueva de las elecciones de 1993 fue la aparición de La Causa Radical, cuyo candidato presidencial, Andrés Velásquez, prácticamente igualó la votación de los candidatos de los partidos tradicionales. Velásquez también es de algún modo fruto de la descentralización, ya que construyó su liderazgo como Gobernador del Estado Bolívar; es muy revelador que el 49,6% de sus votos en la elección presidencial de 1993 proviniera de ese Estado.<sup>37</sup> Lamentablemente para LCR, lejos de consolidarse con el paso del tiempo para ser un contendor serio en las elecciones de 1998, también terminó siendo víctima de sus contradicciones internas, en este caso atribuibles a las tensiones que atraviesan a todas las izquierdas con posibilidades de llegar al poder (entre una lógica electoral y una lógica movimientista). Andrés Velásquez salió

---

37. Ver López Maya 2001.

de LCR en abril de 1997 para fundar un nuevo movimiento, Patria Para Todos (PPT). LCR presentó candidato presidencial en 1998, Alfredo Ramos, quien apenas obtuvo el 0,1 % de los votos. PPT apoyó la candidatura de Chávez, aportando 2,19 puntos a su votación.

Una vez en el poder, el primer paso de Chávez fue terminar con el Congreso electo en noviembre de 1998, en el que AD tenía la primera minoría, así como con los gobernadores, en los que AD todavía tenía presencia importante. Para ello, Chávez, el 2 de febrero de 1999, el día de la toma de mando, llamó a un referéndum para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC). Este se llevó a cabo el 25 de abril de 1999, en el que la convocatoria se aprobó con más del 80% de los votos válidos, pero con un ausentismo mayor de 60%. El 25 de julio de 1999, se realizaron las elecciones para elegir a los miembros de la ANC; en ellas nuevamente se registró un alto ausentismo (mayor de 53%). El dato relevante aquí es que Chávez organizó esta elección con un sistema electoral mayoritario en la práctica (personalizado), que le permitió obtener, con el 65,5% de los votos, el 94,5% de los escaños (121 de 128 escaños); por el contrario, la oposición, con un 34,5% de los votos, obtuvo apenas el 5,5% restante. Esto ilustra claramente el problema de recurrir al mecanismo de una Asamblea Constituyente en un contexto de inestabilidad política y precariedad del sistema de partidos, una situación que debe ser tomada en cuenta en el caso peruano actual.

Con esa cómoda mayoría, el chavismo pudo elaborar la Constitución sin necesidad de hacer mayores concesiones a la oposición. El 15 de diciembre de 1999, se realizó el referéndum para aprobar la nueva Constitución, que remplazaría a la anterior carta magna de 1961. Aunque el "sí" obtuvo el 72% de los votos válidos, un 56% de la población apta para votar no participó. Finalmente, lo que realmente acabó con el equilibrio de poderes en Venezuela fue que la ANC, el 23 de diciembre de 1999, invocando ser la encarnación de la voluntad soberana y la expresión de un nuevo orden institucional, disolvió

e intervino los demás poderes públicos: el Congreso de la República, el Consejo de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia y las Asambleas Legislativas.<sup>38</sup> Gran parte de las nuevas autoridades, cuyo mandato se ubicó dentro del nuevo marco constitucional, fue elegida en el 2000. El 30 de julio fueron celebradas las elecciones para Presidente de la República, diputados de la Asamblea Nacional (antiguo Congreso Nacional), gobernadores (de las 23 entidades federales), diputados de los Consejos Legislativos de los Estados (antiguas Asambleas Legislativas), Alcalde Metropolitano, Alcaldes, Concejales al Cabildo Metropolitano, y los representantes al Parlamento Latinoamericano y al Parlamento Andino. Esta elección, por supuesto, fue realizada en el contexto de la hegemonía chavista, lo que le permitiría, por medios "constitucionales" y mayoritarios, construir un poder casi absoluto y sin contrapesos institucionales, y que le permitiría un manejo autoritario del poder, aunque amparado por una legalidad en gran medida desprovista de contenido. En estos comicios, Hugo Chávez fue reelecto presidente con el 59,75% de los votos (frente al 37,5% de Francisco Arias) y el MVR (Movimiento Quinta República) consiguió más del 46% de los asientos en el Congreso.<sup>39</sup> Haciendo alianza con otros grupos, Chávez ha logrado construir mayoría en el Congreso y, por medio del manejo del mismo, mantener bajo control a las autoridades y poderes elegidos por este.

---

38. En enero del 2000, se autodisolvió la ANC y fue reemplazada por el "congresillo", órgano compuesto por algunos miembros de la ANC y otros designados por ella misma, y que estaría en vigencia mientras entrara en funciones el nuevo Congreso.

39. Sobre las elecciones del 2000, ver Carrasquero y otros 2001, y Maingon 2002. Es interesante registrar que, si bien AD no presentó candidato presidencial, mantiene una importante presencia en el Congreso, siendo la primera fuerza de oposición. Por otro lado, llama la atención que La Causa Radical, a pesar de ser el principal soporte de la votación obtenida por Arias Cárdenas (participa con unos 19 puntos del 37,5% que obtuvo), logró una minúscula votación en el Congreso.

En suma, las políticas de apertura y descentralización tuvieron como efecto impulsar la renovación política, permitiendo la aparición de nuevos liderazgos con base regional. Sin embargo, al mismo tiempo, aumentaron los conflictos en los partidos, a los que no supieron manejar adecuadamente; esto los llevó a divisiones y pugnas que finalmente terminan explicando la llegada al poder de un *outsider* como Hugo Chávez y el posterior colapso del sistema de partidos. Las historias de otros países andinos no han llegado a un desenlace tan extremo como el venezolano, pero también ilustran tensiones que deben atenderse.

## **Colombia**

En Colombia, tradicionalmente se ha sostenido que gran parte de los problemas del país tenía su origen en el carácter "cerrado" del sistema político, consecuencia de los acuerdos del Frente Nacional de la segunda mitad de los años cincuenta. Pese a que estos acuerdos terminaron formalmente en 1974, año en el que hubo competencia entre los dos partidos principales del sistema, y en términos reales en 1986, cuando el presidente liberal Virgilio Barco constituyó un gobierno sin presencia del partido conservador, sus efectos se sintieron aún después de esta fecha. En la segunda mitad de los años ochenta, era todavía una percepción ampliamente compartida el que el sistema político era relativamente excluyente y sesgado a favor de los partidos tradicionales, y que este era el origen de muchos de los problemas del país por los conflictos de legitimidad del sistema político que generaba.

En este marco, durante el gobierno de Belisario Betancourt (1982-1986), del partido conservador, se impulsó un proceso de descentralización que se expresó en la elección de alcaldes desde 1988 y que buscaba acercar las autoridades políticas a la ciudadanía. En un contexto en el que el conservatismo tenía escasas posibilidades de disputarle al liberalismo el poder en el ámbito nacional, resultaba una buena estrategia fortalecer

espacios locales en los cuales podía mantener importantes cuotas de poder y, además, legitimar el sistema.<sup>40</sup> A finales de los años ochenta, Colombia padecía un ambiente signado por crecientes niveles de violencia, en el que a la acción de los grupos guerrilleros se sumaba la de los carteles de la droga, que llegó a conmocionar el corazón del sistema político con el asesinato de tres candidatos presidenciales. Hasta ese momento, muchos diagnosticaban que la violencia se explicaba por la cerrazón del sistema y por su escasa representatividad, por lo que era necesario un nuevo pacto político.<sup>41</sup> El presidente liberal Virgilio Barco (1986-1990), entre otras cosas, lanzó una iniciativa de reforma constitucional que no logró prosperar, y que fue retornada con fuerza por el candidato liberal y después presidente César Gaviria. Es claro que tanto para Barco como para Gaviria la iniciativa de una profunda reforma política resultaba una respuesta a la crítica situación de violencia y a la crisis de legitimidad del Estado. En el caso de Gaviria pesaba, además, el hecho de que él se identificaba con diversas fracciones renovadoras del liberalismo,<sup>42</sup> las que proponían un conjunto de reformas ambiciosas dentro de una lógica modernizadora. La apertura política se inscribía también dentro de la lógica de relegitimar el sistema, minar los poderes tradicionales del liberalismo y abrir espacios para nuevas corrientes con las que él se identificaba. En esto Gaviria coincidió con las fuerzas emergentes que obtuvieron una importante representación en la Asamblea Constituyente, como el M-19, grupo guerrillero que se incorporó a la vida política en esos

---

40. Ver O'Neill 2003a y 2003b.

41. La relación entre violencia y crisis de legitimidad del Estado tendría dos caras: en una, la violencia sería una respuesta a la crisis de legitimidad; en la otra, el problema sería más bien que esta no permitiría combatir con éxito a aquella.

42. El líder del *nuevo liberalismo*, Luis Carlos Galán, fue asesinado en agosto de 1989; Gaviria era su director de campaña y terminó asumiendo la candidatura presidencial del partido después de elecciones primarias.

años.<sup>43</sup> Es importante resaltar que en este caso la Constituyente no fue factor de inestabilidad, en la medida en que la confluencia entre estos partidos hizo que no se siguiera una lógica antisistémica o se inaugurara un período autoritario, como en Venezuela.

La Constitución de 1991 marcó la profundización del proceso de descentralización y de apertura política. En ella se estableció que debía elegirse por voto popular no solo a alcaldes sino también a gobernadores, y se establecieron criterios que elevaron y aceleraron las transferencias de fondos y competencias del gobierno central a las nuevas autoridades. Por otro lado, se rebajaron las barreras de entrada al sistema político, permitiéndose la presentación de candidatos independientes y estableciéndose la elección del Senado en distrito nacional único para favorecer la proporcionalidad del sistema, la entrada de minorías y estimular la conformación de partidos nacionales (no regionalizados). Los efectos de la descentralización, la reforma constitucional y la reforma política han sido muy importantes, aunque no necesariamente con los efectos esperados. La descentralización tuvo efectos muy significativos en alterar el poder relativo de las regiones frente al gobierno nacional, consolidó el poder de los alcaldes y gobernadores, pero también generó problemas fiscales.<sup>44</sup> Asimismo, el sistema político ya no puede ser caracterizado como cerrado o excluyente.<sup>45</sup> Por ejemplo, tanto en el Senado como en la cámara de representantes, la presencia de terceras fuerzas ha ido en aumento (gráficos 3 y 4); el número efectivo de partidos legislativos pasó de 2,2 en la primera mitad de los años noventa a un 2,9 si se considera toda la década.<sup>46</sup> Por otro lado, en las elecciones para

---

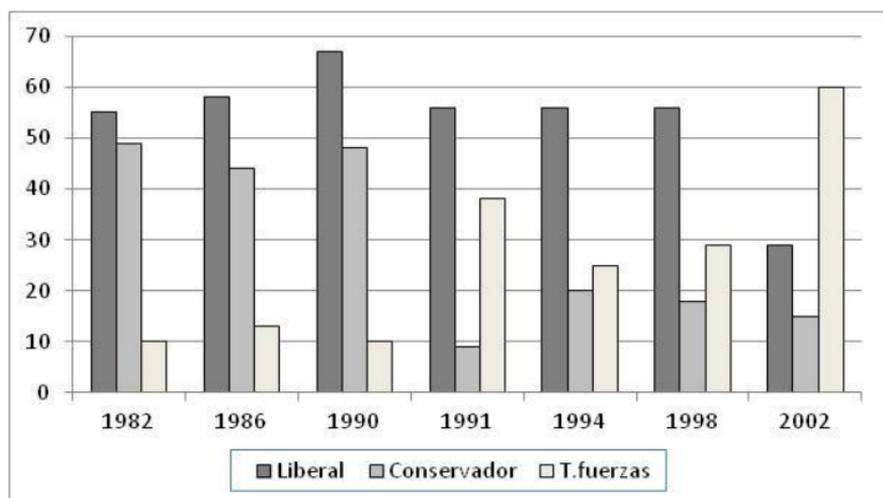
43. Una lectura política del proceso constituyente de 1991 se encuentra en Dávila 2002 y Dugas 2001.

44. Ver Alesina y otros 2000.

45. Ver Bejarano y Pizarro 2001.

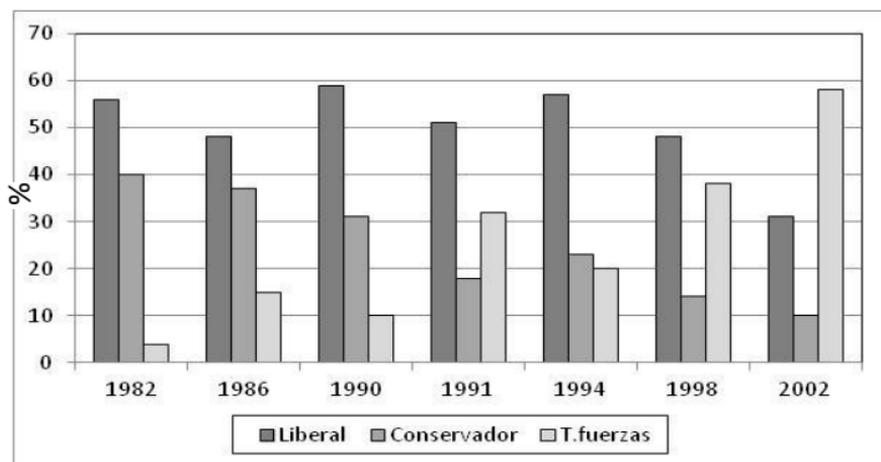
46. Alcántara y Freidenberg 2002.

Grafico 3  
COLOMBIA: NÚMERO DE ESCAÑOS EN EL SENADO POR PARTIDO



Fuente: Payne y otros 2003

Grafico 4  
COLOMBIA: PORCENTAJES DE VOTOS VÁLIDOS  
EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES POR PARTIDO



Fuente: Payne y otros 2003

gobernadores el número efectivo de partidos pasó de 1,6 en 1994 a 2,5 en el 2000.

Sin embargo, el precio que ha tenido que pagarse por esta apertura es la fragmentación del sistema. La fragmentación no

Cuadro 8

PORCENTAJES DE VOTOS PARA SENADO DE LA REPÚBLICA POR LOS PARTIDOS LIBERAL, CONSERVADOR Y TERCERAS FUERZAS (1982-1998)

Partidos	1982	1986	1990	1991	1994	1998
P. liberal	56,58	55,94	60,43	53,16	56,54	57,02
P. conservador	40,46	38,70	33,19	27,91	29,92	22,90
L + C	97,04	94,64	93,62	81,07	86,46	79,92
Terceras fuerzas	2,96	5,36	6,38	18,93	13,54	20,08
Tercer partido	1,36	1,50	0,93	9,35	1,18	1,52
Otros	1,60	3,86	5,45	9,59	12,36	18,56

Fuente: Pizarro 2002

solo ha afectado a los partidos tradicionales, sino que las terceras fuerzas tampoco han podido consolidarse, siendo un conjunto volátil y heterogéneo (ver cuadro 8).<sup>50</sup>

En suma, la apertura política y los cambios institucionales han ampliado efectivamente el sistema, pero también lo han fragmentado y han creado problemas fiscales. Esto hizo que durante la administración del presidente Pastrana (1998-2002) se aprobaran cambios constitucionales y legales que permitieran reducir la velocidad de transferencia de recursos del gobierno regional a las regiones, y que se intentaran aprobar diversas iniciativas de reforma política que buscaban ordenar la apertura producida para reducir la fragmentación. La reforma política recién fue aprobada durante la gestión del presidente Uribe.

Considero que puede afirmarse que Colombia, a pesar del desafío de los actores de la guerra, la ilegalidad y la patente debilidad del Estado en vastas zonas del territorio, ha avanzado en los últimos años en democratizar su orden político, manteniendo una mínima estabilidad institucional que debe resaltarse. Esto se da también a pesar de los indicios de desestructuración del orden bipartidista tradicional con la elección de Álvaro Uribe en el 2002, encabezando una disidencia del

47. Una evaluación de la apertura y la fragmentación del sistema de partidos puede verse en Gutiérrez 2001 y 2002.

liberalismo con un fuerte discurso antipartidario y antisistémico (contra la "politiquería") que, además, ha logrado una modificación constitucional que le permitirá tentar la reelección en el 2006. Sostengo que la manera en que Colombia mantiene difícilmente los equilibrios institucionales, a pesar de sus graves problemas, se debe a que no se ha dejado llevar sin más por una lógica aperturista o que, en todo caso, ha podido corregirla a tiempo. Los problemas de gobernabilidad en Colombia tienen que ver con el desafío de los actores de la guerra y la debilidad del Estado, y no con el carácter excluyente o no democrático del sistema político.

## **Ecuador**

Ecuador es un país en el que la crisis de gobernabilidad y los altos niveles de conflictividad social han sido recurrentes a lo largo del período democrático; incluso sus tres últimos presidentes no lograron terminar sus mandatos (Bucaram en 1997, Mahuad en el 2000 y Gutiérrez en el 2005) y, en general, las instituciones democráticas concitan niveles particularmente bajos de confianza ciudadana, incluso para estándares regionales. Según datos tomados de Zovatto 2002, Ecuador tiene el nivel más bajo de confianza en el Congreso y los partidos políticos, y el promedio más bajo de confianza en un conjunto de cinco instituciones políticas democráticas entre once países de la región en el período 1996-2001. Para enfrentar esa situación, los actores políticos en Ecuador han implementado un amplio conjunto de reformas institucionales que han implicado reformas constitucionales y cambios en el sistema electoral, buscando ampliar la representación a nuevos sectores sociales y políticos que tuvieron consecuencias democratizadoras que no deben ser subestimadas.

Respecto a las reformas electorales, tenemos un conjunto sucesivo de cambios que buscaron legitimar el sistema dándoles mayores opciones a los electores, más allá de los partidos tradicionales. La reforma de 1994 rompió el monopolio de

representación de los partidos, permitiendo la postulación de otros movimientos, así como la reelección de congresistas; y en 1997 se realizó otra reforma, que terminó con el sistema de listas cerradas y bloqueadas para la elección del Congreso, adoptándose un sistema personalizado. Estas reformas han tenido efectos que deben ser subestimados. La reforma de 1994 permitió a partir de 1996 que el movimiento indígena participara en las elecciones a través del movimiento Pachakutik; el avance del movimiento indígena permitió, además, que la nueva Constitución de 1998 tuviera un fuerte énfasis en el reconocimiento de derechos para este sector de la población, tradicionalmente excluido.

Si en Ecuador no se ha dado un desenlace como el venezolano, es porque las reformas políticas se han dado en el contexto de la progresiva institucionalización de un sistema de partidos. A pesar del aparente desorden del sistema político, a partir de 1984 se fue conformando un sistema sobre la base de cuatro partidos principales que se han sucedido en funciones de gobierno nacional, al menos hasta las últimas elecciones del 2002 (ver cuadro 9).<sup>48</sup> A lo largo de los años se dio una tendencia a reducir el número efectivo de partidos: en 1990, el número efectivo de partidos legislativos fue 5,49; y, en 1998, 4,04.<sup>49</sup> Nuevamente, cabe destacar, al igual que en el caso colombiano, que la Constituyente que aprobó la nueva Constitución de 1998 no tuvo un efecto disruptivo o antisistémico, porque estuvo enmarcada dentro de la lógica de negociaciones y acuerdos que imponía un formato multipartidario medianamente estable, a pesar de sus crisis.

Otro proceso de reforma que debe ser resaltado es precisamente el progresivo reconocimiento de derechos para la

---

48. Ciertamente, se trata de un sistema muy volátil (especialmente en el caso de Democracia Popular, DP). Según Coppedge (2001), la volatilidad electoral es la tercera más alta de once países de la región, después de Perú y Brasil en el período 1982-1995.

49. Mejía 2003.

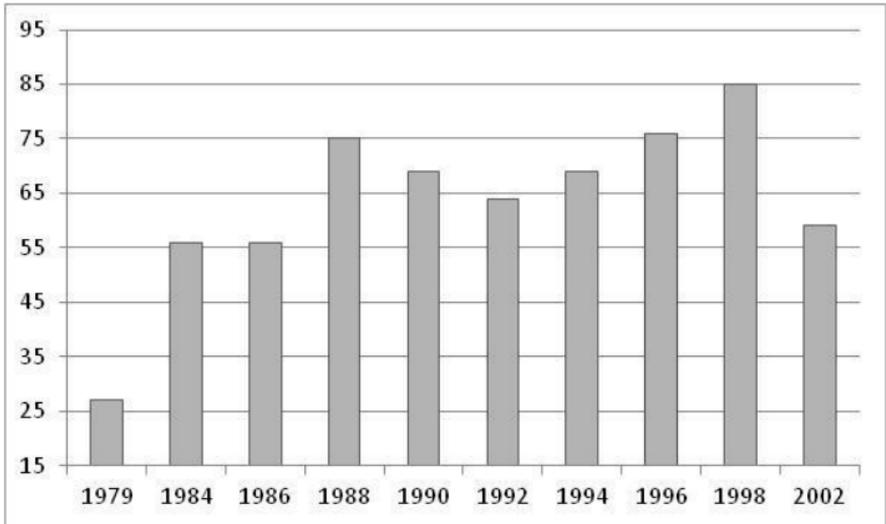
Cuadro 9  
 ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CONAIE,  
 1998 (NIVEL NACIONAL)

Representación política en organismos del Ejecutivo	Función/ ámbito	Forma/ modalidad	Propuestas
CONPLADEIN Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Planificación del desarrollo de pueblos indígenas	Dependencia de la Presidencia de la República, con representación del Ejecutivo y de las organizaciones nacionales	Darle más autonomía y conformarlo con representaciones de pueblos y nacionalidades indígenas
INDA Instituto de Desarrollo Agrario	Adjudicación y legalización de tierras, capacitación y fomento agropecuario	Un representante en el Consejo Ejecutivo	Legalización de tierras y solución de conflictos
DINEIB Dirección de Educación Bilingüe	Departamento dentro del Ministerio de Educación	Representación en la dirección, con delegaciones provinciales de organizaciones reconocidas nacionalmente	Avance inicial, pero debilitamiento posterior por falta de recursos y falta de una propuesta pedagógica
Tribunal Constitucional	Resolver demandas sobre constitucionalidad de leyes y actos gubernamentales	De entre los siete miembros, se elige a uno, de una terna presentada por trabajadores, campesinos e indígenas	Representación minoritaria

Fuente: Barrera 2001

población indígena y espacios para la participación de sus organizaciones, particularmente después de las movilizaciones de protesta de 1990. En este aspecto, el sistema político ecuatoriano se muestra relativamente permeable a las demandas de este sector, generando una estructura de oportunidad política

Gráfico 5

ECUADOR: PORCENTAJES DE ESCAÑOS DE PARTIDOS PRINCIPALES <sup>50</sup>

Fuente: Freidenberg y Alcántara 2001, y Mejía 2003

favorable para su avance y consolidación.<sup>51</sup> Sin ella no puede explicarse la actual centralidad de la Confederación Nacional de Indígenas del Ecuador (CONAIE) y del movimiento Pachakutik en la política ecuatoriana. A cada acto de protesta o movilización importante de este sector se ha sucedido un proceso de negociación de demandas y reconocimiento de derechos por parte de los actores del sistema. Es interesante que en casi todos los gobiernos, de diverso signo, se puedan mencionar iniciativas de este tipo: el reconocimiento de la alfabetización bilingüe durante el gobierno Roldós-Hurtado (1979-1984), el establecimiento de la Comisión de Asuntos Indígenas, y la Dirección de Educación Bilingüe y Bicultural durante el gobierno

50. Sumamos los escaños de los partidos Izquierda Democrática, Democracia Popular, Partido Social Cristiano y Partido Roldosista Ecuatoriano.

51. Ver León 2003 y Ospina 2000.

de Borja (1988-1992), la Ley de Modernización Agraria negociada durante el gobierno de Durán Ballén (1992-1996), etc. Esto ha hecho que en 1998 se pueda registrar una amplia participación de representantes indígenas en la estructura del Estado (ver cuadro 9). Esta lógica reformista puede entenderse en cierta forma como una paradójica consecuencia no intencional positiva de la fragmentación del sistema político. Al ser Ecuador un país en el que las mayorías relativas son frágiles y se producen constantemente empates de fuerzas, hay incentivos para que algunos actores intenten ganar espacios en la competencia interpartidaria por medio de una lógica de negociación y reconocimiento de derechos, dado que políticas de integración más sustantiva están limitadas por las restricciones fiscales.

A pesar de todos estos efectos democratizadores de las reformas institucionales implementadas en Ecuador en los últimos años, tenemos que la inestabilidad política y los problemas de legitimidad del sistema político persisten. Esto se debe en parte al carácter desordenado y contradictorio de los cambios,<sup>52</sup> en donde la apertura política ha permitido el desarrollo de movimientos contestatarios; ha favorecido procesos de fragmentación en los partidos, lo que aumenta sus conflictos y tensiones; y hace más difíciles los acuerdos entre gobierno y oposición. En las elecciones del 2002, llegó a la presidencia un *outsider* (Lucio Gutiérrez), manejando un discurso anti-*establishment* y antipartidario; los partidos tradicionales tuvieron un pésimo desempeño en la elección presidencial,<sup>53</sup> aunque

---

52. Ver Pachano 2004.

53. Democracia Popular no presentó candidato; el candidato de Izquierda Democrática, Borja, obtuvo el 14% de los votos; el candidato del Partido Social Cristiano, Neira, el 12,1%; Y Jacobo Bucaram, del Partido Roldosista Ecuatoriano, el 12%. Lucio Gutiérrez ganó la primera vuelta con el 20,6%; Álvaro Noboa quedó segundo con el 17,4%. Cabe recordar que Noboa fue candidato presidencial por el PRE en la elección de 1998 (Mejía 2003).

mantuvieron la mayoría de los asientos en el Congreso. Los resultados de las elecciones del 2002 tienen que interpretarse teniendo en mente el desastre económico ocurrido durante el gobierno de Jamil Mahuad (1998-2000): el producto creció en apenas 1% en 1998 y cayó en -7,9% en 1999. En enero del 2000, Gutiérrez protagonizó un intento de golpe de Estado junto con sectores del movimiento indígena, lo que forzó la separación de Mahuad de la presidencia y le permitió capitalizar el descontento y los conflictos internos de los partidos tradicionales. La presidencia de Gutiérrez está marcada por su debilidad, dada la precariedad de las mayorías que ha tenido que armar en el Congreso, lo que continúa la situación de inestabilidad y escasa legitimidad del sistema, a pesar de las intensas reformas implementadas en los últimos años. Esta historia terminó con el derrocamiento de Gutiérrez en el 2005.

## **Bolivia**

En este país, desde 1985, con la presidencia de Paz Estensoro (del Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR) y hasta las elecciones del 2002, se instauró un sistema de partidos con tres actores básicos que gobernaron formando coaliciones (el MNR; el Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR; y Acción Democrática Nacionalista, ADN). Esta lógica de pactos o acuerdos logró darle a la democracia boliviana una estabilidad excepcional dados sus antecedentes inmediatos e históricos:

A partir de las elecciones de 1985 hasta las elecciones de 2002, predominó un sistema moderado de partidos que descansaba en un eje o trípode de tres partidos —MNR, MIR y ADN—, cada uno de los cuales fue el pivote en cuatro gobiernos de coalición. Estos tres partidos concentraban entre el 65% y el 57% de los votos y el 86% y el 62% de los escaños formando con la ayuda de partidos menores dos bloques —ADN-MIR y MNR— que se alternaban en el gobierno. En términos históricos, esta transformación fue crucial. Antes de la revolución de 1952, Bolivia

había conocido un sistema multipartidista excluyente y de bajísima capacidad de representación en él.<sup>57</sup>

Ello no significa que esta democracia basada en una lógica de pactos no haya sufrido grandes problemas. Las políticas de ajuste y reformas orientadas al mercado, implantadas desde el gobierno de Paz Estensoro, tuvieron enormes costos sociales, generaron altos grados de conflicto y enfrentaron un gran descontento ciudadano. Por otro lado, al haber sido políticas implementadas por partidos actuando en coalición, se generó la imagen de una "partidocracia" excluyente y alejada de los intereses de amplios sectores populares. Esto se expresa en los bajos niveles de legitimidad de los partidos y del sistema democrático en general; en el período 1996-2001, Bolivia ocupa el penúltimo lugar en cuanto a la confianza ciudadana en las instituciones democráticas, solo ligeramente por encima de Ecuador.<sup>58</sup>

Estos problemas dieron lugar a la aparición de movimientos liderados por *outsiders*, líderes con fuertes discursos anti-sistémicos y que llegaron a concitar un importante respaldo electoral desde finales de los años noventa, aunque sin lograr desplazar a los tres partidos eje como pilares del sistema político (Unión Cívica Solidaridad, UCS; y Conciencia de la Patria, CONDEPA).<sup>59</sup> Pese a todo, estos dos partidos finalmente se integraron al sistema: en 1993, Sánchez de Lazada (MNR) armó una coalición de gobierno con UCS (y el Movimiento Bolivia Libre, MBL); en 1997, Bánzer armó una coalición de gobierno con UCS y CONDEPA (y el MIR). Estos grupos, bastante personalistas, prácticamente han desaparecido una vez muertos sus líderes (Max Fernández en 1995 y Carlos Palenque en 1997, respectivamente) (ver gráfico 6 y cuadro 10).

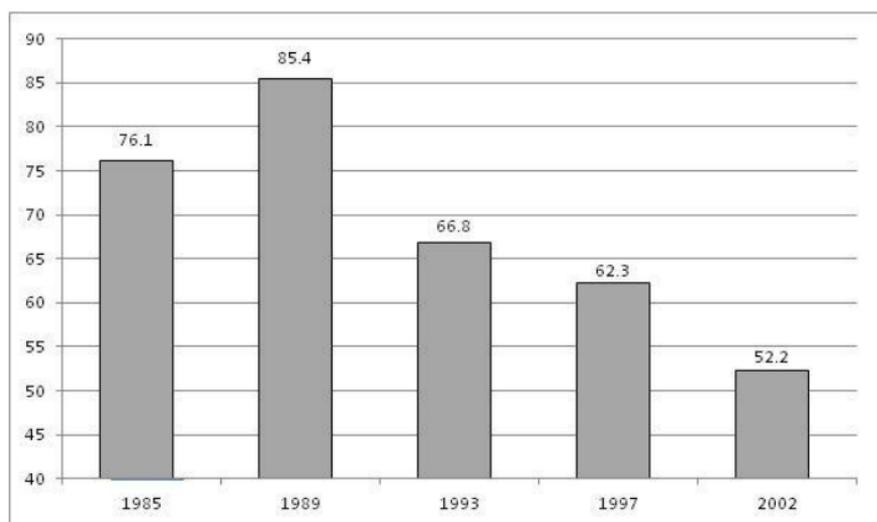
---

57. Mayorga 2002a.

58. Zovatto 2002.

59. Ver Mayorga 2002.

Gráfico 6  
BOLIVIA: PORCENTAJES DE ESCAÑOS DE LOS PARTIDOS PRINCIPALES,  
CÁMARA DE DIPUTADOS



Fuente; Lazarte 2002

Los déficit de legitimidad se expresaron en parte por estos nuevos movimientos, así como por medio de un difuso pero no menos real descontento ciudadano; y por medio de la movilización de la población indígena, tradicionalmente excluida. Ella se expresó de manera muy elocuente a partir de 1990 con la multitudinaria "Marcha por el territorio y la dignidad" de la Coordinadora de Pueblos Indígenas del Beni (del oriente boliviano), ocurrida durante la gestión del presidente Paz Zamora (1989-1993).

Para responder a estos desafíos, los actores del sistema impulsaron un proceso de reformismo institucional. Dos cambios son de especial relevancia: uno es el cambio del sistema electoral, por el cual se pasó de un sistema de representación proporcional a un sistema proporcional personalizado, que se concretó en 1994 y aplicó por primera vez en 1997; el otro es la descentralización, expresada en la Ley de Participación Popular de 1994 e impulsada por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada.

Cuadro 10

BOLIVIA: PORCENTAJES DE ESCAÑOS EN CÁMARA DE DIPUTADOS, PARTIDOS PRINCIPALES, 1985-2002

Partidos	1985	1989	1993	1997	2002
MNR	33,1	30,8	40	20	27,7
ADN	31,5	29,2	(26,8)	24,6	3,0
MIR	11,5	25,4	AP	17,7	21,5
(Subtotal)	76,1	85,4	66,8	62,3	52,2
CONDEPA	-	6,9	10,0	14,6	-
UCS	-	-	15,4	16,1	3,8
MAS	-	-	-	-	20,8
NFR	-	-	-	-	19,2

Fuente: Lazarte 2002

El cambio del sistema electoral y la adopción del sistema mixto fue resultado de intensas negociaciones entre los partidos y buscó obtener simultáneamente varios objetivos: legitimar a los partidos, por medio de la personalización del voto, y abrir moderadamente espacio para la representación de minorías. De hecho, en las elecciones de 1997, se cumplieron gruesamente esas previsiones; cabe destacar que algunos partidos se beneficiaron de su fortaleza en algunas regiones, desde las cuales construyeron después una representación nacional más amplia, como el NFR (en Cochabamba en alianza con ADN) y líderes indígenas en el Chapare (en alianza con IU y hoy expresados en el MAS). Así, en alguna medida, los actores emergentes en las elecciones del 2002 son consecuencia de estas reformas.<sup>57</sup>

Por otro lado, la descentralización impulsada por el gobierno de Sánchez de Lozada (que implicó la elección de alcaldes y concejos municipales por medio de la Ley de Participación Popular, LPP), si bien puede explicarse como una búsqueda de relegitimar el sistema político dentro de cálculos electorales que buscaban mantener o ampliar la presencia de su partido<sup>58</sup>

57. Ver Mayorga 2001a y 2001b.

58. Sobre la lógica que impulsó Sánchez de Lozada para implementar la descentralización, ver Grindle 2000, O'Neill 2003a, entre otros.

en el contexto de la aplicación de políticas de reforma estructural, también tuvo como efecto permitir la entrada en el sistema a diversos líderes sociales, favoreciendo la consolidación del movimiento indígena que hoy muestra gran vitalidad. En palabras de Van Cott:

La ley de participación popular aumentó notablemente la representación de la mayoría indígena marginada de Bolivia. Candidatos indígenas y campesinos ganaron el 28.6% de los asientos de los gobiernos municipales en 1995. Los números son más impresionantes en Oruro y Cochabamba, donde ganaron el 62 y 40 por ciento, respectivamente [ ...]. Estos resultados deben aumentar los programas de formación intensivos para líderes indígenas y campañas educativas y de registro electoral desarrolladas desde 1995. La oportunidad de competir en elecciones locales inspiró a muchos productores de coca quechuas dentro de la dirigencia de la CSUTCB a formar su propio partido.<sup>59</sup>

Sin embargo, a pesar de las reformas, que han tenido efectos sustantivos en cuanto a la ampliación y democratización del sistema político, los problemas de legitimidad persisten. La combinación de mayores márgenes participativos con cambios institucionales que elevan las demandas y activan la acción de grupos antes poco movilizados, combinados a su vez con una situación de crisis económica, como la que vive la región desde 1999, tuvo consecuencias nefastas que se expresaron en el final de las tendencias hacia una institucionalización relativa del sistema de partidos iniciada en 1985, y posteriormente en la renuncia del presidente Sánchez de Lozada en octubre del 2003, en medio de grandes protestas y graves desórdenes sociales, y su reemplazo por el vicepresidente Carlos Meza. En las elecciones del 2002, no fue tan llamativa la irrupción de Nueva Fuerza Republicana (NFR), grupo que de algún modo ocupó el espacio que dejó la crisis de UCS y CONDEPA. Lo verdaderamente llamativo es, primero, la evaporación de ADN

---

59. Van Cott 2000: 170, mi traducción.

y, segundo, la votación del MAS, inicialmente expresión política del movimiento cocalero del Chapare, pero que en esas elecciones fue capaz de encauzar el descontento social en contra del gobierno de Bánzer y de la "política tradicional" con un fuerte discurso antisistémico.

La evaporación de ADN puede explicarse por varios factores, uno de ellos fue el impacto de la crisis económica. Bolivia tuvo un crecimiento del PBI promedio de 4,7% entre 1993 y 1998, Y cayó a 1,5% entre 1999 y 2002.<sup>60</sup> En cuanto al crecimiento del MAS, este apareció como una fuerza débil en las elecciones de 1997; consiguió apenas cuatro diputados, en alianza con Izquierda Unida (IU). Su crecimiento también se dio en el contexto del último tramo del gobierno de Bánzer, como respuesta a la rígida política de erradicación de drogas, entre otros factores.<sup>61</sup> Con todo, en el 2002 fue electo nuevamente presidente Sánchez de Lozada, encarnación por excelencia de las transformaciones ocurridas a partir de 1985, y otra vez logró constituir una coalición de gobierno con otro de los partidos del sistema, el MIR. Sin embargo, su gobierno se derrumbó rápidamente, nuevamente como consecuencia de un desacertado manejo político en un contexto de estrechez económica, renovadas demandas sociales y políticas, y actores movilizadas, en gran medida como resultado del proceso de reformas emprendido en los últimos años, lo que deja al país en una situación de precariedad extrema .

\* \* \*

¿Qué ocurría en el Perú mientras en los demás países de la región había un intenso proceso de reformas institucionales? El Perú muestra un camino diferente, porque entre 1992 y 1995

---

60. La crisis, como sabemos, fue regional. Entre 1999 y 2002, el promedio de crecimiento del producto en América Latina fue apenas de 1% (datos de la CEPAL).

61. Ver Mayorga 2002b.

se produjo el colapso del sistema de partidos, que impidió que se siguiera la ruta del reformismo institucional registrado en la región. Durante los años ochenta, en el Perú ocurren importantes iniciativas descentralistas que cambian la estructura del Estado: en 1980, se retornó la elección popular de alcaldes (proceso iniciado en 1963 e interrumpido por el gobierno militar entre 1968 y 1980); y, en 1998, se inició un proceso de regionalización, por el cual debían crearse autoridades regionales y elegirse mediante el voto popular. Sin embargo, el autogolpe de abril de 1992 implementado por el presidente Fujimori interrumpió el proceso, creando los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) designados por el Poder Ejecutivo. En noviembre de 1992, se eligió un Congreso con funciones constituyentes (el Congreso Constituyente Democrático, CCD), que elaboró una nueva Constitución, aprobada por medio de un referéndum en octubre de 1993. La nueva Constitución, como ya hemos señalado, inspirada por un espíritu contrario a la democracia representativa de partidos, instauró un conjunto de mecanismos de democracia participativa y directa como expresión de una democracia "auténtica": convocatoria a referéndum, revocatoria de autoridades, iniciativa legislativa, demanda de rendición de cuentas (artículo 31, dentro del Capítulo III, "De los derechos y deberes de la persona"), entre otros. Si bien se dio entonces cierta apertura formal, ella quedó opacada por la naturaleza autoritaria del fujimorismo.

La Constitución de 1993 fue elaborada por el Congreso electo en noviembre de 1992, en la que el fujimorismo contó con mayoría absoluta. Mientras que, en las elecciones de 1990, Cambio 90 obtuvo el 21,7% de los votos para el Senado y el 16,5% para diputados, en noviembre de 1992 Nueva Mayoría-Cambio 90 obtuvo el 49,2% de los votos, mediante los cuales, de un total de 80 congresistas, obtuvo 44 escaños. Más adelante, en el referéndum de octubre de 1993, el "Sí" a la nueva Constitución obtuvo el 52,3% de los votos y el "No" obtuvo el 47,7%, pero en medio de serias denuncias de fraude electoral.

El asunto es que el nuevo orden político fue expresión de la hegemonía de una fuerza política con una fuerte concepción antipolítica, antipartidaria y antiinstitucional, en la que pudo ejercer el poder sin contrapesos,<sup>62</sup> de allí que no pudiera darse una dinámica democrática, problema que se acentuaría a partir de 1996, cuando el norte del gobierno de Fujimori empezó a estar marcado por asegurar una segunda reelección en las elecciones del año 2000. Por el contrario, en esa misma década, como ya hemos visto, en los países andinos se implementaban reformas que buscaban ampliar y renovar el sistema político, y fueron fruto de amplios consensos nacionales.

La rápida revisión de los países andinos nos permite extraer varias conclusiones pertinentes para la discusión peruana sobre las reformas institucionales que se proponen para enfrentar los problemas de legitimidad del sistema político: reformas como descentralización política, reformas constitucionales que amplíen derechos para los ciudadanos, reformas del sistema electoral que abran el sistema político y propicien la renovación, convocatoria a una Asamblea Constituyente, entre otras. La revisión de los casos andinos nos muestra que, primero, estas políticas se impulsaron para renovar sistemas políticos percibidos como cerrados y elitistas; el caso peruano, por el contrario, se caracteriza por su precariedad y volatilidad. Segundo, las reformas en general alcanzaron los efectos esperados, que eran ampliar la representación a nuevos sectores; sin embargo,

---

62. Dinámica consolidada en las elecciones generales de 1995, en las que Fujimori obtuvo el 64,4% de los votos presidenciales y su movimiento, el 52,1 % de los votos congresales; su más cercano competidor, Javier Pérez de Cuéllar, obtuvo el 21,8% de los votos presidenciales y su movimiento, Unión por el Perú (UPP), el 14% de los votos congresales. En el Congreso electo en 1995 surgieron claramente dos grandes bloques: el vinculado al gobierno, Cambio 90-Nueva Mayoría, con 67 de 120 escaños; y el de la oposición, encabezado por la UPP, con apenas 17 (el grupo político con mayor cantidad de escaños después de estos dos fue el partido aprista, pero solo con 8 representantes).

también aparecieron efectos no intencionales: el aumento de los conflictos internos en los partidos; el debilitamiento de su cohesión interna; la fragmentación política; el aumento de la inestabilidad y volatilidad electoral; la aparición de *outsiders*, líderes de fuera y en ocasiones en contra del sistema político, lo que puede llevar a su destrucción. Todos estos elementos deben ser tomados en cuenta en el caso peruano. Se necesitan reformas importantes; sin embargo, hay que ser cuidadosos, de modo que los remedios propuestos no terminen siendo peores que las enfermedades que se quieren curar.

## II

### LAS PROPUESTAS DE REFORMA POLÍTICA: ¿REMEDIOS PEORES QUE LAS ENFERMEDADES?

EN ESTA PARTE SOSTENGO que el corazón de los problemas de funcionamiento de la democracia peruana está en la debilidad de los partidos y en la inexistencia de un sistema de partidos, lo que se expresa en los altos niveles de volatilidad electoral (los más altos de la región) y en la aparición de figuras "independientes" que, si bien renuevan relativamente la escena política, la cargan de improvisación, falta de experiencia y la hacen especialmente vulnerable a la proliferación de intereses particularistas, cuando no facilitan el desarrollo de fuerzas anti-sistémicas. Todo esto genera imprevisibilidad, incertidumbre, y estimula conductas cortoplacistas y no cooperativas en los actores políticos y sociales. Por estas razones, discrepo con quienes sostienen que son necesarios cambios profundos en el régimen político y el sistema electoral que busquen "ampliar" la representación y "renovar" las elites políticas, dando cabida a más o nuevos actores. En realidad, como veremos, en el Perú el sistema ha estado bastante abierto y ha sido bastante permisivo, y esa apertura es precisamente la causante de la situación actual de extrema volatilidad que queremos corregir. Mayor ampliación arriesga problemas de gobernabilidad o la perpetuación de los problemas registrados hasta el momento. Lo que corresponde es institucionalizar la apertura producida en los últimos años y *ajustar* el formato institucional existente a esta. Como hemos visto, el origen de este error de diagnóstico

está en extender el carácter autoritario del fujimorismo al régimen político, cuando en realidad hay que encontrarlo en las condiciones de competencia política.

Finalmente, sostengo que es muy importante no perder de vista que una cosa son los problemas asociados al funcionamiento del régimen político, los partidos y el sistema de partidos, y otra muy diferente son los problemas de legitimidad que enfrentan estos ante a la ciudadanía. Con reformas políticas, cambios en la Ley de Partidos y cambios en el sistema electoral, podemos avanzar en mejorar la dinámica política general, el funcionamiento de los partidos, la lógica de la competencia intra e interpartidaria, pero no mucho en cuanto a la recuperación de la confianza ciudadana. Esto se debe a que la desconfianza es fundamentalmente consecuencia de los *resultados sustantivos* de la acción de los gobiernos. La percepción ciudadana de los partidos está estrechamente vinculada a los vaivenes de la gestión gubernativa y a sus resultados. Para enfrentar los problemas de legitimidad, resulta más importante discutir sobre la implementación de políticas económicas y sociales que permitan aumentos visibles en cuanto a equidad y en los niveles de ciudadanía social. Dada la complejidad de esta tarea, propongo avanzar en metas concretas y al alcance: la reforma del Estado (en cuanto a su eficiencia y cobertura), el establecimiento de mejores mecanismos de control horizontal entre los poderes del Estado, el avance en el control de la corrupción y el fortalecimiento del proceso de descentralización mediante su ordenamiento.

#### LA "NECESIDAD" DE UNA REFORMA POLITICA EN EL PERÚ

Retornando la discusión de la sección anterior, ¿qué es lo que la revisión de los procesos de reforma constitucional y política ocurridos en los países andinos en las últimas décadas le dicen al caso peruano? Como hemos visto, en Bolivia, Ecuador,

Colombia y Venezuela se produjeron reformas constitucionales y diversas reformas políticas que buscaron combatir la crisis de legitimidad del régimen político mediante procesos de apertura y democratización, facilitando la representación de minorías y sectores subordinados social o políticamente. La Constitución de 1991 en Colombia, las reformas políticas en los años noventa en Bolivia, Venezuela y Ecuador, y la Constitución de 1998 en este último país pueden entenderse en este contexto. Esas reformas tuvieron consecuencias: en gran medida consiguieron sus objetivos, pero al mismo tiempo crearon problemas de gobernabilidad, al fragmentar y dividir a los partidos y movilizar a sectores antes subordinados, permitiendo, por ejemplo, el desarrollo de fuerzas antisistémicas. Si es que estos efectos no deseados no llevaron al colapso del régimen político, en medio de todos los problemas, ha sido por la existencia de partidos mínimamente consistentes que permitieron aperturas sin el colapso del orden institucional (Colombia, Ecuador, y Bolivia hasta el 2002). Allí donde la debilidad de los partidos fue mayor o estos cometieron grandes errores en coyunturas críticas, se produjo un colapso (Perú y Venezuela) que llevó finalmente al establecimiento de regímenes autoritarios, desaparecida la lógica de contrapesos y equilibrios propios de una democracia; recientemente, la debilidad de los partidos en Bolivia conduce a ese país por caminos de gran incertidumbre y todos ellos despiertan enorme preocupación.

En otras palabras, la gran lección es que los procesos de reforma política han de ser muy cuidadosos y deben tener como objetivo conformar instituciones más democráticas y representativas, incluyendo a los partidos, pero cuidando de no propiciar involuntariamente un colapso del sistema, esto es, la destrucción simultánea de los principales actores y su reemplazo por actores antisistémicos, que conducen a situaciones acaso peores que aquellas que originalmente se querían solucionar. En el Perú, corremos el riesgo de seguir un camino de apertura desordenada que puede ahondar los problemas de legitimidad y gobernabilidad que se quieren solucionar, manteniendo y

hasta profundizando la debilidad de los partidos, lo que es, en realidad, el núcleo de los problemas de funcionamiento del régimen político. En el contexto actual, más apertura, participación y flexibilización tendrán el efecto de mantener o aumentar la volatilidad de los partidos, su fragilidad y la inestabilidad general del sistema. Corremos el peligro de caer en un círculo vicioso: como los partidos actuales están desprestigiados, la salida sería propiciar la renovación política abriendo el sistema político; esto tendría como consecuencia mantener una alta volatilidad política y conservar la brecha entre la sociedad y la política. Lo que habría que hacer, en realidad, es poner requisitos más exigentes para entrar en la política y establecer incentivos que promuevan la construcción de una carrera política (así como una carrera pública); se necesita fortalecer nuestros precarios partidos existentes, no debilitarlos aun más.

En la primera parte de este trabajo, analizamos cómo se creó en los últimos años un sentido común entre las elites políticas e intelectuales del país según el cual el fujimorismo, por su carácter autoritario, habría "cerrado" el régimen político, siendo la Constitución de 1993 expresión de ello, y que ese carácter "antidemocrático" sería el origen de sus problemas de legitimidad. De este diagnóstico se deduciría que lo que corresponde hacer para "democratizar" el régimen político es una profunda reforma política que tenga a la reforma de la Constitución de 1993 como un asunto central. Sin embargo, la ausencia de actores sociales y políticos mínimamente consolidados impide la gestación de un pacto político con posibilidades de permanecer en el tiempo, que finalmente es en lo que consiste una Constitución.<sup>1</sup> Como es obvio, en el momento actual, sin partidos representativos, cualquier pacto estará signado por la precariedad y la inestabilidad; por esta razón, lo mejor sería ser prudentes en cuanto a los cambios y, más bien, procurar desarrollar mecanismos que reduzcan la incertidumbre. Quie-

---

1. Ver Elster 2000, Hardin 1999, entre muchos otros.

nes proponen una Asamblea Constituyente parecen partir del supuesto de que la representación en esa asamblea sería de mayor calidad que la que tenemos en el Congreso actual, cuestión que obviamente no está en absoluto asegurada.

Nuevamente, la comparación con otros casos es ilustrativa. En Ecuador, la Constitución de 1979 fue resultado de un amplio proceso de consultas políticas y búsqueda de consensos, así como las reformas ocurridas en 1994 y 1997 que buscaron ampliar el espacio político (no discuto aquí si fueron medidas acertadas o no, solo su intencionalidad); asimismo, la Constitución de 1998 fue un intento de responder a la crisis política posterior a la destitución del presidente Bucaram, y expresó la creciente importancia de los movimientos indígenas y una lógica de acuerdos bajo la égida del liderazgo de Oswaldo Hurtado y de la Democracia Popular. En Colombia, la Constitución de 1991 fue fruto de un largo proceso de cuestionamiento de los acuerdos del Frente Nacional, contó con una alta legitimidad, y fue resultado de un acuerdo implícito entre el partido liberal y el entonces emergente partido M-19. En Venezuela, las reformas desde finales de los años ochenta fueron resultado de las recomendaciones de la COPRE, formada en 1984, y de un amplio proceso de reflexión y consulta en la comunidad política. En Bolivia, desde 1985 se estableció una lógica de pactos y acuerdos que permitieron la constitución de gobiernos, pero también las reformas políticas de los años noventa. Por el contrario, en el Perú no existen actores suficientemente fuertes como para constituir un pacto político duradero.

¿Son imprescindibles reformas de fondo al régimen político peruano y a la Constitución de 1993? Sostengo que un examen desapasionado de la Constitución de 1993 muestra que ella no tiene en sí misma nada que amerite calificarla como "una Constitución a medida de un régimen dictatorial".<sup>2</sup> Ni el fuji-

---

2. Agradezco el diálogo sostenido con Luis Huerta, quien me ayudó a desarrollar parte de las ideas presentadas en este trabajo; por supuesto, todo lo expuesto aquí es de mi entera responsabilidad.

morismo fue una dictadura, como ya vimos, ni la Constitución de 1993 tiene ese carácter. El espíritu que animó esta Constitución en lo político no fue uno "dictatorial", sino uno anti-partidario; por ello, la carta de 1993 consagró mecanismos de participación y democracia directa, menoscabando el monopolio de la representación que anteriormente tuvieron los partidos. Es más, precisamente por ello es que el fujimorismo tuvo que violar sistemáticamente el orden constitucional en sus intentos por lograr la reelección en el año 2000. La oposición al fujimorismo cometió reiteradamente el error de oponerse a la Constitución de 1993 por asociada con el autoritarismo y de buscar alguna forma de vuelta al orden constitucional de 1979. Un ejemplo significativo de esto es la crítica de la oposición al Congreso unicameral elegido en una sola circunscripción nacional establecida en la Constitución de 1993.

La oposición criticó esta manera de elegir al Congreso, porque supuestamente beneficiaba a Fujimori y propuso pasar a varias circunscripciones departamentales de tamaño mediano para las elecciones del 2000. Sin embargo, es evidente que una sola gran circunscripción nacional tiene efectos altamente proporcionales que favorecen a una oposición minoritaria y perjudican relativamente al partido mayoritario, en este caso al fujimorismo. De hecho, si se hubiera seguido el criterio de la oposición, el fujimorismo habría obtenido más escaños de los que obtuvo en la elección de Congreso del 2000. Perú 2000 obtuvo 52 escaños en las elecciones de abril del 2000; según diversas propuestas de reforma del sistema electoral, con circunscripciones regionales, departamentales o provinciales, todas presentadas por congresistas de oposición, Perú 2000 habría obtenido entre 71 y 81 escaños.<sup>3</sup> En realidad, la Constitución

---

3. Ver *Datos para la democracia* 1: 2, Asociación Civil Transparencia, en <http://www.transparencia.com.pe>. Es interesante recordar que Chávez en Venezuela sí eligió la Asamblea Constituyente en 1998 con un criterio mayoritario, lo que le permitió obtener más del 95% de la representación con cerca del 65% de los votos.

de 1993 expresa, en cuanto a régimen político, la búsqueda de mecanismos de democracia directa y participativa (que intentaban debilitar a los partidos) y de mecanismos que hagan más rápidas las decisiones (Congreso unicameral, por ejemplo), lo cual no necesariamente es no democrático (al igual que la reelección inmediata, permitida en muchos países democráticos). Volveremos sobre este punto más adelante.

Quienes señalan que la Constitución de 1993 estaría hecha "a medida" de un gobierno autoritario y que marcaría un cambio importante en cuanto al régimen político respecto a la Constitución de 1979 suelen mencionar a favor de esa hipótesis básicamente tres elementos: la introducción de la reelección inmediata del Presidente de la República; la supuesta existencia de un "hiperpresidencialismo"; y la eliminación del bicameralismo y la conformación de un Congreso unicameral relativamente pequeño, de 120 miembros (electo en una sola circunscripción nacional durante los años de Fujimori, en 1995 y 2000).

Sin embargo, si comparamos otros regímenes políticos en el mundo, encontramos que ni la reelección ni la cámara única tienen necesariamente un componente autoritario. La reelección inmediata existe en muchas democracias plenamente consolidadas; es más, considero que la fórmula de la Constitución de 1979 es bastante mala y merece ser cambiada: no permite la reelección inmediata, pero la permite después de un período presidencial. Es un mal diseño porque hace que el presidente en ejercicio no tenga un estímulo o premio a una buena gestión; luego, el hecho de que el gobierno tenga que presentar un candidato distinto del presidente aumenta las contradicciones en el partido de gobierno, lleva al candidato oficialista a buscar distanciarse del presidente y hace que el presidente busque menoscabar a quien considera un competidor en la lucha interna partidaria; finalmente, hace posible que un ex presidente sea candidato permanente, dificultando la renovación política y debilitando la institucionalidad partidaria. Por ello, considero más conveniente tener la fórmula inversa: permitir una sola reelección inmediata y prohibir absolutamente que

un ex presidente pueda volver a ser candidato, siguiendo la tradición política de los Estados Unidos;<sup>4</sup> esto podría acompañarse con la reducción del período gubernativo a cuatro años.

Por otro lado, en cuanto a la unicameralidad, nuevamente encontramos casos donde esta fórmula coexiste perfectamente con un orden democrático, como en Ecuador o Israel. Todo depende de las reglas de funcionamiento interno del Congreso. La existencia de dos cámaras, en realidad, lo que hace es aumentar las posibilidades de veto y ello puede ser bueno, pero también puede ser malo: dificulta que leyes malas sean aprobadas, pero al mismo tiempo hace más difícil que una buena ley pase sin modificaciones sustanciales. Finalmente, recordemos que, si bien el tamaño del Congreso fue reducido, lo que podría haber tenido el efecto de favorecer al partido mayoritario, ese efecto se compensó porque el Congreso fue electo en una sola circunscripción nacional, sistema que favoreció la representación de las minorías.

Otro de los debates que merece atención es el de la necesidad de cambios para combatir el supuesto "hiperpresidencialismo" del régimen político y el paso hacia un régimen parlamentario. Con esto estamos ante otra buena ilustración de un mal diagnóstico. En primer lugar, no está claro en absoluto que en el Perú la presidencia sea fuerte; por el contrario, la evidencia sugiere exactamente lo contrario. Si miramos los datos comparados presentados en el PNUD, 2004, la presidencia en el Perú aparece con poderes no legislativos *muy bajos* (el indicador contempla la existencia de voto de censura legislativa al gabinete y los límites que tiene el presidente para disolver el Congreso) y con poderes legislativos de nivel *medio*

---

4. Para una discusión del tema de la reelección, ver Carey 2003. Considero, además, que la fórmula existente en el Perú ha sido perniciosa en los demás países de la región. En el caso de Venezuela, por ejemplo, sostengo que esa fórmula debilitó a los partidos y es un factor que ayuda a entender el colapso partidario ocurrido desde 1998.

*alto* (indicador que contempla la existencia de vetos presidenciales parciales o totales, la facultad de expedir decretos, el mecanismo de aprobación del presupuesto, la existencia de exclusividad para introducir legislación sobre algunos temas y la facultad de convocar a plebiscito), lo que arroja un promedio *medio bajo* de poderes presidenciales formales, que se complementa, además, con un nivel *medio bajo* de poderes presidenciales partidistas (indicador que considera el control partidario sobre los legisladores y control partidario del Ejecutivo sobre su bancada en el Legislativo ).<sup>5</sup> En términos generales, en cuanto a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, es claro que en un caso de conflicto abierto de poderes, el Congreso tiene todas las de ganar. Lo que ocurre es que la evaluación del contenido de la Constitución de 1993 está distorsionada por la impresión que dejó un gobierno autoritario como el de Fujimori; el asunto es que la clave del autoritarismo no estuvo en las reglas del régimen, sino en el uso abusivo de una mayoría en el Congreso. Tanto es así que la misma Constitución hace ver al presidente Toledo débil y vulnerable frente a un Congreso que lo amenaza permanentemente con el fantasma de la declaratoria de vacancia, como consecuencia de la precariedad de su mayoría.

Asimismo, no es en absoluto evidente que cambiar a un régimen parlamentario nos llevaría a una situación mejor que la que tenemos con un régimen presidencial: podríamos simplemente sustituir unos problemas por otros, con la agravante de que dejaríamos los males conocidos por males por conocer. Para que funcione bien un régimen parlamentario, se requiere cuando menos cumplir con dos condiciones: primero, tener partidos políticos mínimamente consolidados (ya que el gobierno se forma sobre la base del respaldo de los partidos en el Congreso); y, segundo, tener un Estado también mínimamente consolidado (que pueda funcionar más allá de los vaivenes de

---

5. Ver PNUD 2004: 78-79 (anexo estadístico, tablas 44-45).

Cuadro 11  
**PODERES PRESIDENCIALES GLOBALES, 2002**

País	Poderes formales			Poderes no formales				
	Poderes legislativos*	Poderes legislativos**	Índice general de los promedios presidenciales formales***	Poderes partidistas****	Poderes no formales			
Argentina	0,38	Medio bajo <sup>1/</sup>	0,44	Medio alto <sup>1/</sup>	0,41	Medio alto <sup>1/</sup>	1	Muy bajo <sup>1/</sup>
Bolivia	0,50	Medio alto	0,23	Medio bajo	0,37	Medio bajo	2	Medio bajo
Brasil	0,50	Medio alto	0,62	Muy alto	0,56	Muy alto	1	Muy bajo
Chile	0,50	Medio alto	0,66	Muy alto	0,58	Muy alto	3	Medio alto
Colombia	0,00	Muy bajo	0,59	Muy alto	0,29	Muy bajo	1	Muy bajo
Costa Rica	0,50	Medio alto	0,23	Medio bajo	0,36	Medio bajo	1	Muy bajo
Ecuador	0,50	Medio alto	0,59	Muy alto	0,55	Muy alto	1	Muy bajo
El Salvador	0,50	Medio alto	0,33	Medio bajo	0,42	Medio alto	2	Medio bajo
Guatemala	0,25	Medio bajo	0,29	Medio bajo	0,27	Muy bajo	4	Muy alto
Honduras	0,50	Medio alto	0,25	Medio bajo	0,38	Medio bajo	3	Medio alto
México	0,50	Medio alto	0,24	Medio bajo	0,37	Medio alto	2	Medio bajo
Nicaragua	0,50	Medio alto	0,19	Muy bajo	0,34	Medio bajo	4	Muy alto
Panamá	0,50	Medio alto	0,43	Medio alto	0,46	Medio alto	2	Medio bajo
Paraguay	0,50	Medio alto	0,19	Muy bajo	0,34	Medio bajo	4	Muy alto
Perú	0,13	Muy bajo	0,50	Medio alto	0,31	Medio bajo	2	Medio bajo
República Dominicana	0,50	Medio alto	0,37	Medio bajo	0,44	Medio alto	3	Medio alto
Uruguay	0,38	Medio bajo	0,38	Medio	0,38	Medio bajo	2	Medio bajo

Venezuela	0,19	Muy bajo	0,30	Medio bajo	0,25	Muy bajo	3	Medio alto
América Latina		0,41		0,38		0,39		
Casos comparativos Estados Unidos	0,48	Medio alto	0,15	Muy bajo	0,31	Medio bajo		

\* Promedio entre el voto de censura legislativo al gabinete y el poder presidencial para disolver el Congreso.

\*\* Promedio ponderado de los poderes legislativos del Presidente, basado en la siguiente fórmula: poderes legislativos – [(promedio puntaje veto total y parcial x 4) + (puntaje decretos x 4) + (puntaje presupuesto x 3) + (puntaje introducción exclusiva de legislación x 3) + (puntaje plebiscito x 1)]/15

\*\*\* El índice general de los poderes presidenciales formales es un promedio entre los poderes presidenciales legislativos y no legislativos.

\*\*\*\* Los poderes partidistas se basan en los mecanismos de control partidario sobre candidatos comunes (leyes partidarias y electorales).

v El nivel de estos poderes es evaluado desde una perspectiva regional comparada. Si un país presenta un nivel "muy alto" en cualquiera de las dimensiones de poder, significa que su registro está por encima de la desviación estándar de la media regional; mientras que tener un nivel "medio alto" significa que su promedio cae entre el promedio regional y una desviación estándar positiva. El mismo método se utiliza para los niveles "medio bajo" y "muy bajo". Los datos regionales son el promedio o término medio de todos los casos.

Fuente: PNUD 2004: 79 (anexo estadístico, tabla 45)

los cambios de gobierno que reflejan los cambios de las alianzas en el Congreso). Como es claro, en el Perú no se cumple ninguna de las dos condiciones; es más, nos caracterizamos precisamente por la extrema debilidad de nuestros partidos y la precariedad de nuestro Estado.

Sin embargo, a mi juicio, la pregunta principal que no responden satisfactoriamente quienes proponen el cambio de régimen es "¿qué problema específico del presidencialismo se pretende resolver con el parlamentarismo?"<sup>6</sup> Las falencias de un mal presidente no se resuelven con otro régimen (sino con un buen presidente). Por último, podríamos simplemente sustituir un mal presidente electo por el pueblo por un mal jefe de gobierno electo por el Congreso (cuando menos, un candidato presidencial está sometido a un alto escrutinio público; mientras que, en principio, cualquier congresista puede terminar siendo electo jefe de gobierno). Algunos de los que proponen fórmulas parlamentarias señalan que este tipo de régimen es más flexible y permitiría cambiar gobiernos de maneras no traumáticas, lo cual no sería posible dentro del presidencialismo. Se señala que las crisis gubernamentales ocurridas en los últimos años serían consecuencia de la rigidez del presidencialismo que, al permitir la existencia de presidentes sin mayoría legislativa, finalmente pueden conducir a su caída de manera no estrictamente constitucional (los casos de Bucaram, Mahuad y Gutiérrez en Ecuador, Sánchez de Lozada en Bolivia, Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Collor en Brasil, De la Rúa en Argentina, entre otros). Frente a esto se debe considerar que, primero, el cambio de jefe de gobierno sí puede ser traumático, y puede condenar el sistema a la inestabilidad permanente y a

---

6. En términos teóricos, se suelen citar varios trabajos de Juan Linz y Arturo Valenzuela (Linz y Valenzuela 1994) para fundamentar el "fracaso" del presidencialismo en la región. Lamentablemente, no se suele citar otro volumen posterior que defiende muy persuasivamente el argumento contrario y que es el editado por Mainwaring y Shugart 1997.

la parálisis gubernativa; y, segundo, se asume erróneamente que la causa de las crisis que llevaron a la caída de presidentes es el presidencialismo, cuando en realidad se debe básicamente a la inestabilidad asociada a graves crisis económicas<sup>7</sup> y a la incapacidad del partido de gobierno para establecer alianzas sólidas, lo que también puede afectar al parlamentarismo. El problema de que el presidente cuente con mayoría legislativa se resuelve negociando y construyendo coaliciones, no con fórmulas parlamentarias que también requieren lo mismo. Acaso una manera más sencilla de enfrentar el problema del "agotamiento" del presidencialismo en el Perú sea simplemente acortar el período de gobierno a cuatro años.

El asunto es que las críticas a la Constitución de 1993 condujeron a la idea de que era necesaria una reforma constitucional para "volver a la democracia" y acabar con la "Constitución autoritaria". Así, durante el gobierno transitorio de Valentín Paniagua, se creó una Comisión de Reforma Constitucional, integrada por destacados abogados constitucionalistas, que elaboró un documento con recomendaciones de diversas reformas a la Constitución de 1993. En cuanto al régimen político y sistema electoral, la subcomisión estuvo presidida por el actual magistrado del Tribunal Constitucional, Javier Alva Orlandini, y básicamente proponía volver al esquema de la Constitución de 1979, con un Senado y una Cámara de Diputados. La comisión siguió en general un criterio por el cual proponía la restitución de los elementos presentes en la Constitución de 1979, ausentes o modificados en la de 1993. Sobre la base del trabajo de esta comisión, ya durante el gobierno de Alejandro Toledo, la Comisión de Constitución del Congreso, presidida por Henry Pease, presentó un proyecto de reforma de la Constitución de 1993, siguiendo el procedimiento establecido por ella misma, es decir, evitando el camino de una Asamblea Constituyente y descartando también la idea de derogar la carta de 1993 y restituir la de 1979.

---

7. Ver Pérez-Liñán 2003.

El proyecto de reforma de la Constitución se discutió en el Congreso entre finales del 2001 y abril del 2003 aproximadamente. La aprobación de la propuesta presentada por la Comisión de Constitución avanzó hasta ese momento y, según su presidente, Henry Pease, aprobó el 85% de la reforma. Cabe destacar que la propuesta de la comisión gozó de un importante consenso parlamentario y solo hubo una propuesta alternativa de minoría presentada por el congresista Javier Diez Canseco. El proyecto de Diez Canseco sí planteaba modificaciones sustantivas al régimen político, postulando, por ejemplo, un sistema parlamentario de elección del jefe de gobierno. A mi juicio, el alto grado de consenso en la discusión de la reforma constitucional (que, en general, lo que se hizo fue repetir y mejorar artículos ya presentes tanto en la Constitución de 1993 como en la de 1979) no solo mostró que no existían diferencias de fondo entre los diversos grupos políticos, sino también que el centro de los problemas del sistema político peruano no estaban en la Constitución. Los temas que no lograron consenso en el debate constitucional fueron:<sup>8</sup>

- Derecho a la verdad y a la reparación por violación de derechos constitucionales imputables al Estado
- Tributación de las universidades
- Entidad pública encargada de la seguridad social
- Libre desafiliación de las entidades privadas de seguridad social
- Voto facultativo
- Voto de militares y policías
- Proceso de amparo
- Capítulo sobre derechos de pueblos indígenas (debido a que la Comisión de Amazonía, Asuntos Indígenas y Afro-

---

8. Listado tomado de Pease 2003b: 44.

peruanos pidió revisar el texto presentado por la Comisión de Constitución)

- Actividad empresarial del Estado
- Organismos reguladores de los servicios públicos
- Composición y elección del Senado
- Instituciones con iniciativa legislativa

Como puede verse, ninguno de los puntos específicos que no lograron consenso, con la excepción relativa de la composición y elección del Senado, fue expresión de diferencias en cuanto a proyectos globales de régimen político. En cuanto al Senado, el motivo de la discordia obedeció principalmente a los cálculos electorales de corto plazo de los congresistas. Hubo acuerdo en aprobar la creación de un Senado de cincuenta miembros, pero no sobre la manera de elegirlo. La propuesta de la Comisión de Constitución, respaldada por los líderes de la mayoría de partidos, hablaba de elegirlo en un único distrito electoral nacional, mientras que los congresistas de provincia de casi todos los partidos preferían elegirlo en circunscripciones departamentales, al igual que la Cámara de Diputados.

Con todo, el debate constitucional se suspendió no por la dificultad para llegar a acuerdos, sino por el contexto de la progresiva caída de la aprobación a la gestión del presidente Toledo, quien, en abril del 2003, contaba solo con la aprobación del 15% de encuestados en la ciudad de Lima y 77% de desaprobación (ver gráfico 2). Se temió que un referéndum para aprobar una nueva Constitución o las reformas a la Constitución de 1993 fuera visto como una suerte de plebiscito sobre la gestión del Presidente y fuera desaprobado.<sup>9</sup> Perú Posible, el partido de gobierno, temió perder ese referéndum; y los partidos de oposición no quisieron aparecer respaldando la iniciativa de un gobierno tan impopular, por el temor de que su desprestigio los terminara arrastrando. Además, prefirieron

---

9. Sobre el debate constitucional, ver Pease 2003b y CONSODE 2003.

negociar con el gobierno su apoyo a reformas puntuales, a cambio de concesiones en otras esferas. Desde mediados del 2003 hasta la fecha, se retornaron unas cuantas propuestas de reforma que involucran cambios en el sistema político, pero ninguna realmente trascendente. A la fecha, podríamos afirmar que la reforma política es prácticamente un tema en la agenda del próximo gobierno y Congreso, pero no de los actuales.

#### ¿CUÁL ES EL PROBLEMA DEL SISTEMA POLITICO EN EL PERÚ? LA DEBILIDAD DE LOS PARTIDOS

Como hemos visto, he sostenido que el interés por una reforma política parte de un diagnóstico equivocado: que estaríamos ante un sistema político cerrado y que esta cerrazón sería expresión de la naturaleza autoritaria del régimen fujimorista, por lo que correspondería es su ampliación. Este error de apreciación es consecuencia de extender el carácter autoritario del fujimorismo al régimen político, manifestado en las reglas de juego político expresadas en la Constitución de 1993, cuando este carácter fue consecuencia del escaso nivel de competencia política. La existencia de un actor hegemónico sin contrapesos sociales y políticos efectivos hizo que se perdiera la lógica de equilibrios y controles propios de la democracia, lógica que se recuperó tras la caída del fujimorismo. Por ello, desde el 2001 pasamos de una dinámica autoritaria a una plenamente democrática sin mayor dificultad, pese a que no hubo cambios institucionales importantes.<sup>10</sup> Pese a cierto sentido común en contrario, en realidad, el fujimorismo propició políticas de apertura del sistema, precisamente para debilitar a los partidos "tradicionales". En este sentido, debemos inscribir la implantación de mecanismos de democracia participativa y directa en la Constitución de 1993, así como mecanismos altamente proporcionales

---

10. Sobre este punto, ver Tanaka 2004b.

de elección de representantes en el Congreso (distrito nacional único), que favorecen la representación de minorías y fragmentan el escenario político.

La lógica de la ampliación del sistema pasaría por propiciar la renovación de las elites políticas y crear espacios para el protagonismo de la "sociedad civil", recurriendo a mecanismos participativos y de democracia directa. Por ello, algunos sectores promueven la convocatoria a una Asamblea Constituyente y diversas reformas en las que, entre otros aspectos, se buscaría limitar los poderes y prerrogativas del presidente, cuando no pasar a un régimen parlamentario; algunos proponen profundizar la implementación de mecanismos de democracia directa (demanda de rendición de cuentas, implementación de mecanismos para iniciativas legislativas ciudadanas, convocatoria ciudadana de referéndum, participación de la sociedad civil en consejos consultivos, etc.); otros proponen implementar mecanismos que estimulen la renovación política (prohibición de reelección de las autoridades, revocatoria y remoción de las mismas, renovación por tercios o mitades del parlamento, acortamiento general de los mandatos de las autoridades electas, participación de partidos regionales en elecciones nacionales, etc.). Este tipo de propuestas son invocadas cada vez que se discute sobre el proceso de descentralización, la reforma del Estado, la reforma de la Constitución o la renovación de la política.

No pretendo negar la importancia y necesidad de algunas de las reformas propuestas partiendo de este diagnóstico; sin embargo, considero que ellas están mal encaminadas por partir de un diagnóstico equivocado. Postulo que un examen desapasionado de los hechos muestra que el centro del problema del sistema político no está en el carácter excluyente o cerrado del régimen político, sino en la debilidad de sus protagonistas, los partidos. Como vimos, los partidos fueron arrinconados durante los años del fujimorismo, y enfrentaron un entorno institucional también diseñado para debilitarlos y propiciar mecanismos de relación directa entre la población y las autoridades, que dieron lugar a prácticas de un fuerte contenido

clientelístico. Ya vimos cómo es la debilidad de los partidos y la ausencia de un sistema de partidos, lo que explica tanto la precariedad del gobierno actual como los límites de la acción de la oposición; esto también permite explicar por qué existe tanta insatisfacción con la democracia a pesar de que la economía no está en crisis, no hay grandes actores sociales con capacidad de movilización y protesta, y no existen altos niveles de polarización o violencia política, como puede verse en los países vecinos.

En el momento actual, si bien es parte del sentido común el diagnóstico de la crisis de los partidos, no necesariamente lo es la necesidad de orientar la reforma política en el sentido de fortalecerlos y el aceptar que la lógica aperturista va en sentido contrario. Con todo, en los últimos años han ocurrido algunos avances que deben reconocerse. La debilidad de los partidos en general, los preocupantemente bajos niveles de aprobación ciudadana respecto a la gestión del gobierno del presidente Toledo, que terminan afectando al conjunto de instituciones democráticas y a la gobernabilidad en el país, crearon, entre los principales actores políticos, la conciencia de que debían tomarse algunas medidas. En efecto, los partidos y su ámbito de acción por excelencia, el Congreso, muestran muy bajos niveles de aprobación ciudadana y altos niveles de desconfianza, según diversos indicadores.<sup>11</sup> En general, se ha llamado la atención sobre una serie de problemas en los partidos: caudillismo, falta de democracia interna, falta de renovación,

---

11. Según una encuesta sobre partidos políticos de setiembre del 2003 de la Universidad de Lima, un 16,3% de los encuestados en Lima declaraba sentir confianza en los partidos y un 80,9% declaraba no confiar; los partidos aparecen como la institución que menos confianza despierta, después del Poder Judicial. Por su lado, solo un 21,6% declaraba confiar en el Congreso, mientras que un 76,1% declaraba no confiar. Solo el Congreso supera en confianza al gobierno central, los partidos y el Poder Judicial, y ocupa el noveno lugar de doce instituciones evaluadas por la encuesta.

falta de preparación y calificación de sus líderes y cuadros, lógicas cortoplacistas, proliferación de actos de corrupción en sus militantes, falta de contacto con la ciudadanía y con la sociedad civil, etc., los cuales son defectos presentes en mayor o menor medida en todos los partidos. La conciencia de esta situación y la necesidad de corregirla, para evitar la emergencia de fuerzas antisistémicas que se beneficien del descontento y lleven a mayores niveles de ingobernabilidad, permitió que el Congreso apruebe recientemente la Ley de Partidos en la primera legislatura del 2003, lo que constituye sin duda un avance importante. En la actualidad, diversos actores políticos y sociales impulsan la aprobación de una reforma del sistema electoral, así como la aprobación de un código electoral. Estas iniciativas se inscriben en el contexto de la discusión de propuestas más amplias que implican cambios profundos en el régimen político.

Sin embargo, como ya vimos, todavía carecemos de un diagnóstico claro de en qué dirección encaminar los cambios necesarios y cómo ubicar el papel de los partidos; y es imprescindible tener una buena caracterización para poder arribar a recomendaciones adecuadas. Como veremos, muchas veces las recomendaciones no evalúan correctamente los efectos reales de las propuestas que se hacen por partir de malos diagnósticos, de supuestos voluntaristas o idealistas, o por no reconocer suficientemente la realidad sobre la que operan, de allí que se pierda de vista la aparición de consecuencias no intencionales negativas de muchas de las propuestas. Por otro lado, no suele haber conciencia de que cuando se proponen reformas se trata casi siempre de optar entre dos males y que no es posible tener un sistema político ideal. Siempre hay *trade-offs* inevitables<sup>12</sup> y de lo que se trata es de evitar un mal específico, que nos aqueja particularmente; en nuestro caso, se trata de la extrema volatilidad de los actores políticos, que debe enfrentarse asu-

---

12. Sobre este aspecto, ver el excelente trabajo de Linz (2003).

miendo los costos de establecer barreras de entrada más exigentes al sistema.

¿Cuáles serían, entonces, las características de los partidos y del sistema de partidos en el Perú?; ¿en qué sentido orientar las reformas? Respondo a estas preguntas a continuación.

La no existencia de partidos consolidados y, por lo tanto, la no existencia de un sistema de partidos propiamente dicho

Los principales partidos del sistema han cambiado constantemente desde inicios de los años noventa. Si tomamos en cuenta las tres fuerzas políticas principales, tenemos que, en la elección congresal de 1990, el FREDEMO, el APRA y Cambio 90 congregaron el 71,6% de los votos de la Cámara de Diputados y el 61,1 % de los votos del Senado; en la de 1992, Cambio 90-Nueva Mayoría, el PPC y el FIM sumaron el 66,9%; en 1995, Nueva Mayoría-Cambio 90, UPP y el APRA sumaron el 72,6%; en la del 2000, Perú 2000, Perú Posible y el FIM sumaron el 73%; y, en la del 2001, Perú Posible, el APRA y Unidad Nacional, 59,8%.

En el momento actual, tenemos en el poder a un partido que recién participó como tal por primera vez en las elecciones del 2000 y que enfrenta una seria merma en su respaldo ciudadano. El APRA se constituyó en la segunda fuerza electoral en el 2001, pero después de obtener en las elecciones del 2000 apenas el 1,4% de los votos en la elección presidencial y el 5,5% de los votos en la elección parlamentaria de ese año. Unidad Nacional, la tercera fuerza, es una coalición que recién apareció en las elecciones del 2001 y sobre la que hay dudas respecto a su consolidación futura. Más aun, sobre la base de los resultados de las elecciones regionales y municipales de noviembre del 2002, lamentablemente las cifras no sugieren un proceso de consolidación de un sistema de partidos sobre la base de estos tres actores (con la excepción del APRA), dada la cantidad de votos que congregaron otros partidos menores

**Cuadro 12**  
**VOTACIÓN CONGRESAL DE LAS TRES FUERZAS POLÍTICAS PRINCIPALES**  
 (EN PORCENTAJES)

<b>Años</b>	<b>Partidos/votación</b>					<b>Total</b>	
1990*	FREDEMO	30,1	APRA	25,0	C90	16,5	71,6
1992	C90-NM	49,3	PP	9,7	FIM	7,9	66,9
1995	NM-C90	52,1	UPP	14,0	APRA	6,5	72,6
2000	Perú 2000	42,2	PP	23,2	FIM	7,6	73,0
2001	PP	26,3	APRA	19,7	UN	13,8	59,8

\* Elección de la Cámara de Diputados

Fuente: ONPE

y listas independientes: alrededor del 50% tanto en el ámbito regional como en el provincial y distrital (ver cuadro 5).

Esta situación es consecuencia del quiebre del sistema de partidos que estaba en proceso de construcción en los años ochenta, ocurrido a partir del "autogolpe" de abril de 1992.<sup>13</sup> Desde entonces, como puede verse, hemos visto aparecer y desaparecer organizaciones políticas que no lograron consolidarse y mucho menos dar lugar al establecimiento de un sistema de partidos propiamente dicho. Conviene no perder de vista que el Perú destaca en el ámbito regional por sus excepcionalmente bajos niveles de institucionalización partidaria. Según Payne y otros autores, el Perú es el país con el mayor grado de volatilidad electoral del período democrático; es el segundo país (después de Guatemala) con el mayor grado de volatilidad en cuanto a escaños controlados por los principales partidos durante el período democrático; el segundo país (después de Brasil) con el menor grado de afinidad de los ciudadanos con los partidos; y, finalmente, el país con el menor índice de institucionalización del sistema de partidos, entre 18 países de la región.<sup>14</sup> Según el PNUD 2004, el Perú es el país con el mayor

---

13. Tanaka 1998.

14. Payne y otros 2003: 140-155.

**Cuadro 13**  
**INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA**

<b>País</b>	<b>Criterio 1: volatilidad electoral</b>	<b>Criterio 2: estabilidad del sistema de partidos</b>	<b>Criterio 2: identificación con los partidos (1996-1997)</b>	<b>Criterio 3: confianza en los partidos (1996-2001)</b>	<b>Criterio 3: legitimidad del proceso electoral (1996-1999)</b>	<b>Criterio 3: partidos como factor indispensable para el progreso (1997)</b>	<b>Índice de institucionalización</b>
Uruguay	2,77	2,96	3,00	3,00	3,00	2,55	2,87
Honduras	3,00	3,00	2,69	1,89	2,01	2,44	2,65
Costa Rica	2,77	2,92	1,81	1,82	2,75	2,16	2,46
Chile	2,77	3,00	1,31	2,14	2,82	1,71	2,38
México	2,47	2,72	1,76	2,20	1,24	3,00	2,29
Paraguay	2,20	2,88	2,86	1,91	1,27	1,00	2,13
Panamá	2,20	2,85	1,65	1,86	2,33	1,60	2,13
El Salvador	2,28	2,17	2,13	2,24	1,70	1,79	2,11
Argentina	2,48	2,54	1,24	1,42	2,21	1,52	2,03
Nicaragua	2,70	-	2,86	1,86	2,22	1,74	2,02
Colombia	2,32	2,42	1,37	1,34	1,00	1,67	1,85
Bolivia	1,85	2,59	1,52	1,25	1,27	1,37	1,74
Venezuela	1,78	1,49	1,31	1,60	1,30	1,78	1,58
Brasil	1,70	1,92	1,00	1,40	1,36	1,26	1,50
Ecuador	1,61	1,35	1,74	1,00	1,17	1,26	1,43
Guatemala	1,05	1,00	1,62	1,46	1,96	1,37	1,32
Perú	1,00	1,14	1,04	1,56	1,56	1,35	1,19
Total	2,18	2,31	1,82	1,76	1,83	1,74	1,93

Fuente: Payne y otros 2003: 154.

promedio de volatilidad electoral del período 1990-2002, con un promedio de 44,6, frente al 23,2 en el que se sitúa el promedio de 18 países de la región; también tiene el mayor índice de volatilidad sobre la base del porcentaje de bancas en el Congreso, con un 52,2 frente al 24,7 del promedio latinoamericano.<sup>15</sup>

¿Qué consecuencias tiene esto? Al no haber actores con permanencia en el tiempo, no hay posibilidades de rendición de cuentas o aprendizaje: el juego político se torna un juego sin reiteraciones, por lo que todo empieza cada vez prácticamente desde cero, sin posibilidad de correcciones o acumulación de experiencia. Por otro lado, la volatilidad y la alta incertidumbre respecto a los resultados de las elecciones dificultan la gobernabilidad porque hacen difícil la construcción de mayorías estables y coaliciones; se gestan incentivos para conductas no cooperativas, rentables solo en el corto plazo. Por esta razón, no es aconsejable la implementación de mecanismos de renovación permanente como salida a los problemas de legitimidad política. Mecanismos como elecciones intermedias en el Congreso, ampliar y hacer más fáciles mecanismos de revocatoria, acortamiento de mandatos de autoridades electas, prohibición de reelección, si bien buscan saludablemente abrir espacio para la renovación, en el contexto actual lo que terminan haciendo es aumentar la inestabilidad y complicar la gobernabilidad, con lo que tampoco se logra el objetivo de relegitimar el sistema (lo que se debe hacer es desarrollar otras iniciativas, como veremos más adelante, en el ámbito estatal). En conclusión, dado que arrastramos un serio problema de volatilidad e inestabilidad, deberíamos buscar propuestas que fortalezcan a los partidos y los hagan perdurar en el tiempo, y que faciliten conductas cooperativas.

---

15. PNUD 2004: 67-68 (compendio estadístico).

Hemos tenido un sistema electoral bastante abierto que ha permitido la generalización de prácticas "antipolíticas"

Frente a cierto sentido común que caracteriza a nuestro sistema político como cerrado ("clase política excluyente", "partidocracia"), en realidad, la evidencia muestra exactamente lo contrario: tenemos un sistema bastante abierto, con altos niveles de rotación y renovación en las elites políticas, y esa apertura se expresa en los altos niveles de volatilidad electoral que padecemos.<sup>16</sup> Lo que ocurre es que la percepción del sistema político está excesivamente teñida por la caracterización del fujimorismo como un régimen autoritario; en realidad, lo fue, pero no por las características del régimen en sí (las reglas de juego), sino por las condiciones reales de competencia política. Tuvimos un gobierno autoritario porque tuvimos un solo actor hegemónico, que limitó la competencia y copó los poderes del Estado, haciendo que en la práctica terminara la lógica de equilibrios y contrapesos propios de la democracia. Sin embargo, el régimen político durante el fujimorismo se caracterizó por una lógica de apertura: ella fue parte de una estrategia para debilitar a los "partidos tradicionales", fragmentar el campo opositor, dar lugar a organizaciones "independientes" y antipartidarias, y establecer relaciones clientelísticas con los nuevos actores. Por ello, la Constitución de 1993 instauró mecanismos de democracia directa y participativa, espacios alternativos a los de la democracia formal representativa de partidos; por esto, en parte,

---

16. Según datos tomados de la "Encuesta del poder" del grupo Apoyo, tenemos que la media de los personajes de la elite política mencionados en más de una ocasión se sitúa en 6,3 menciones durante los años ochenta y ella baja a apenas 3,7 menciones en los años noventa. Es decir, en las últimas dos décadas, tenemos una tendencia hacia mayores niveles de rotación en el poder, lo que es una ilustración del debilitamiento de nuestro sistema de partidos (ver Hernández 2005).

el fujimorismo instauró un Congreso electo en distrito nacional único, sistema altamente proporcional que es el que más favorece la representación de minorías.

Los datos comparados permiten sostener con más fuerza esta tesis. En primer lugar, en el Perú, durante los años ochenta y noventa, tuvimos una legislación que permitió la postulación de candidatos independientes. Si miramos a los países sudamericanos, solo países con sistemas de partidos sólidos se permiten ese lujo (Chile) o países que buscaron abrir sus sistemas, viniendo de una tradición cerrada (Colombia, Paraguay, Venezuela). Por el contrario, todos los países con sistemas de partidos vulnerables (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador) se defendieron prohibiendo candidaturas independientes, salvo el Perú.<sup>17</sup>

Por otro lado, en el Congreso tuvimos el tamaño de circunscripción más grande de toda la región, con un Congreso de 120 miembros y electo en distrito único nacional, lo que nos hizo el sistema más proporcional de toda la región.<sup>18</sup> Dado que se necesitaba tener al menos un representante para mantener el registro electoral y que bastaba obtener un 0,8% de los votos para obtener un escaño, tuvimos en la práctica el sistema más abierto de la región. Esto se complementaba con una ley electoral que solamente pedía firmas para la inscripción de partidos y movimientos independientes, sin regular en absoluto su funcionamiento interno o sus medios de financiamiento. Los discursos "antipolítica" y "antipartido", si bien han menguado desde la caída del fujimorismo, no han desaparecido y persisten en nuestra cultura política, por lo que hay un espacio social amplio potencialmente receptivo a este tipo de prédicas.

Algunos sostienen que el requisito de un supuestamente elevado número de firmas necesario para inscribirse ante la autoridad electoral en las elecciones de los últimos años cons-

---

17. Ver PNUD 2004: 45 (compendio estadístico).

18. Ver Payne y otros 2003: 97, y Snyder y Samuels 2001.

Cuadro 14

## CONTROL PARTIDARIO DEL PROCESO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS, 1990-2001

País	Monopolio de los partidos sobre las candidaturas (no se permite la postulación a los independientes)	Sin monopolio de los partidos sobre las candidaturas (se permite la postulación a los independientes)
Argentina	1990-2001	
Bolivia	1990-2001	
Brasil	1990-2001	
Chile		1990-2001
Colombia		1990-2001
Costa Rica	1990-2001	
Ecuador	1990-1995	1995-2001
El Salvador	1990-2001	
Guatemala	1990-2001	
Honduras		1990-2001
México	1990-2001	
Nicaragua	1990-2001	
Panamá	1990-2001	
Paraguay		1990-2001
Perú		1990-2001
República Dominicana	1990-2001*	
Uruguay	1990-2001	
Venezuela		1990-2001

\* Aunque la ley de República Dominicana permite explícitamente las candidaturas independientes, los requisitos para convertirse en candidato independiente son de hecho similares a los de la formación de un partido político

Nota: datos obtenidos de Constituciones nacionales y leyes electorales, y de consultas con fuentes expertas actual o anteriormente asociadas a los tribunales electorales de cada país

Fuente: PNUD 2004: 45 (compendio estadístico)

tituyó una barrera de entrada excesivamente alta. Sin embargo, los datos contradicen nuevamente ese alegato.<sup>19</sup> Si miramos el número de candidatos que participaron en las últimas elecciones, no registramos una caída significativa: en la elección

19. Esto no significa que no se pueda cambiar y flexibilizar el requisito del recojo de firmas; por ejemplo, no tiene mucho sentido que un mismo ciudadano no pueda respaldar a más de una organización política.

Cuadro 15  
DISTORSION DE LA PROPORCIONALIDAD EN AMERICA LATINA, 1999

País	Cámara alta	Cámara baja
Argentina *	0,14	0,49
Belice	0,08	n.d.
Bolivia	0,17	0,38
Brasil *	0,09	0,40
Chile	0,15	0,31
Colombia	0,13	0,00
Costa Rica	0,02	n.d.
Ecuador	0,20	n.d.
El Salvador	0,07	n.d.
Guatemala	0,06	n.d.
Honduras	0,04	n.d.
México *	0,06	0,23
Nicaragua	0,06	n.d.
Panamá	0,06	n.d.
Paraguay	0,04	0,00
Perú	0,00	n.d.
República Dominicana	0,08	0,38
Uruguay	0,03	0,00
Venezuela *	0,07	0,33
Promedio América Latina	0,08	0,25
Promedio de las democracias industriales avanzadas	0,04	0,18
Promedio mundial sin América Latina	0,06	0,18
Estados Unidos *	0,01	0,36

\* Países con sistemas federales

n.d.: no disponible

Nota: un puntaje de 0.00 indicaría una proporcionalidad perfecta; un puntaje de 1.00 indicaría una distorsión total de la proporcionalidad

Fuente: Snyder Samuels 2001:148

presidencial de 1990, se presentaron 9 candidatos; en 1995, 14; en el 2000, 9; y, en el 2001, 8. Si miramos la elección de Congreso, encontraremos que en 1990 se presentaron 20 listas; en la de 1995, nuevamente 20 listas; en la del 2000, 10; en la del 2001, 13. Si bien el número de listas que compitieron por el Congreso bajó en las dos últimas elecciones, 10 o 13 listas sigue

siendo un número excesivo. Después de las elecciones del 2001 se bajó el número de firmas necesarias para inscribir un partido (a 1 % del padrón de electores, lo que implica un poco más de 120.000 firmas) y la consecuencia ha sido que a la fecha tenemos cerca de 30 organizaciones políticas con registro vigente, lo que constituye a todas luces un número excesivo.<sup>20</sup>

Esto tiene varias consecuencias. La relativa facilidad con la que los diversos grupos políticos entran en el sistema y alcanzan representación no estimula la formación de grandes coaliciones políticas; por el contrario, estimula la fragmentación (es más rentable ser "cabeza de ratón" que "cola de león"). En este escenario, cunden conductas oportunistas y se desarrollan intereses particularistas; además, la permisividad del sistema estimula la construcción de liderazgos personalistas que recurren a discursos antipolíticos para hacerse notar. La consecuencia de este diagnóstico es que deberíamos propiciar la formación de un grupo más reducido y más sólido de opciones políticas;

---

20. A la fecha de redacción de este trabajo, el Jurado Nacional de Elecciones tenía registradas 27 organizaciones políticas nacionales y varias más en proceso de trámite. Esas 27 son Partido Acción Popular, Alianza para el Progreso, Partido Justicia Nacional, Partido Político Resurgimiento Peruano, Partido Democrático Somos Perú, Y se llama Perú, Partido Popular Cristiano, Solidaridad Nacional, Fuerza Democrática, Partido Renacimiento Andino, Movimiento Nueva Izquierda (MNI), Cambio Radical, Coordinadora Nacional de Independientes, Agrupación Independiente Sí Cumple, Partido Aprista Peruano, Frente Independiente Moralizador, Frente Popular Agrícola FIA del Perú (FREPA), Partido Político Perú País Unido, Movimiento Descentralista Perú Ahora, Partido Político Siempre Unidos, Partido Perú Posible, Partido Reconstrucción Democrática, Partido Unión por el Perú, Avanza País-Partido de Integración Social, Con Fuerza Perú, Cambio 90 y Nueva Mayoría (datos tomados de la página web del Jurado Nacional de Elecciones, <http://www.jne.gob.pe>). Podría decirse que esas 27 organizaciones no son "verdaderamente" representativas y que "deberían" estar otras, pero ese es un asunto de preferencias subjetivas. El hecho es que hay 27 organizaciones y que es un número excesivo.

para ello, el criterio debería ser establecer requisitos más exigentes para entrar en el sistema (para la inscripción de partidos y tener representación) y mantenerse dentro de él, de modo que los partidos no representativos queden fuera y se estimule la formación de grandes conglomerados.

En general, entrar y permanecer en el sistema debería tener requisitos exigentes y, de no cumplirse con ciertos estándares que acrediten la representatividad partidaria, debería haber mecanismos expeditivos de salida y pérdida de registro para evitar que organizaciones que solo existen en lo formal mantengan inscripción. La recientemente aprobada Ley de Partidos es muy blanda respecto a estos asuntos. No quedan claramente estipuladas las sanciones a quienes incumplan con los requisitos establecidos y, además, la posibilidad de hacer alianzas entre partidos permite que varios de estos sin mayor relevancia mantengan su registro eligiendo entre todos ellos a solamente un parlamentario (artículos 13 y 15). Así, al final nos quedaremos con menos opciones, pero más representativas y articuladas, y menos vulnerables al ataque de fuerzas antipolíticas ocasionales.<sup>21</sup>

---

21. En esto discrepo con Lynch (2004), quien, si bien establece también requisitos altos para mantenerse en el sistema, propone un ingreso fácil. La diferencia está en que para Lynch es necesario renovar la escena política; sin embargo, como ya vimos, una propuesta de este tipo podría condenarnos a la inestabilidad permanente y al mantenimiento de la altísima volatilidad electoral que padecemos. En realidad, nuestro sistema ya está bastante abierto, y tener un número alto de opciones en los procesos electorales genera desorden en las campañas y dificulta una discusión sustantiva. En general, deberíamos apuntar a campañas cortas, baratas y con un número no muy grande de opciones para premiar los esfuerzos más consistentes y continuos de los partidos, y evitar que un improvisado, con un golpe de suerte electoral, llegue al poder.

Existe en la actualidad una "explosión" de espacios y modalidades que van más allá de la democracia de partidos, y establecen mecanismos de democracia participativa y directa; y existen tensiones entre los principios representativos y los participativos

Estos mecanismos estaban ya contemplados en la Constitución de 1993 (no en la de 1979) y han sido el marco para el desarrollo de un amplio conjunto de iniciativas impulsadas desde el gobierno transitorio de Valentín Paniagua y continuadas por el gobierno actual: revocatoria de autoridades, referéndum, consejos de coordinación local y regional, presupuestos participativos, planes de desarrollo concertados, mesas de concertación de lucha contra la pobreza y consejos consultivos son algunas manifestaciones de esta "explosión".<sup>22</sup> Esta apertura responde a la búsqueda saludable de "airear" un sistema político percibido como "cerrado", característica propia de un gobierno autoritario como el de Fujimori. Sin embargo, estos mecanismos participativos y directos suelen entrar en tensión, cuando no en abierto conflicto, con los principios representativos y con la actuación de los partidos, con lo que finalmente pueden ser parte de una lógica perniciosa contraria a estos y que perpetúa el problema de su precariedad. Es una tarea pendiente repensar el diseño y el ejercicio de los derechos a la participación con la consolidación de partidos y de un sistema de partidos, especialmente en el marco del proceso de descentralización. Si bien es políticamente correcto afirmar que la dimensión participativa "complementa" y "mejora" la representativa, ello no pasa de ser una frase y la expresión de un deseo. En la práctica, se trata de principios difíciles de hacer compatibles.<sup>23</sup>

---

22. Sobre estos espacios de participación, ver Remy 2005.

23. Ver Tanaka 2003a. Una idea sugerida por María Isabel Remy, y que comparto plenamente, es que la participación no debería pensarse como alternativa a la representación y que ella solo puede rendir

Sobre estos asuntos, no debemos perder de vista, primero, que los espacios de democracia directa y participativa fueron planteados por el fujimorismo como alternativos a la democracia representativa de partidos con el explícito propósito de debilitarlos, dentro del marco de una retórica antipartidaria y antipolítica. Hay que tener claro que los principios representativos y participativos se basan en principios de autoridad diferentes: el voto universal que elige representantes, frente a la acción directa de organizaciones. Esto nos lleva a algunos entrapamientos: ¿tienen carácter vinculante las decisiones tomadas en espacios consultivos o participativos?; ¿pueden ir por encima de las decisiones de las autoridades políticas electas? A mi juicio, la respuesta es claramente que no, porque nuestro régimen político es representativo y no está demostrada, en ninguna parte del mundo, la viabilidad o conveniencia de sustituirlo por uno directo o participativo.

En segundo lugar, debemos considerar que, si nuestro objetivo principal es fortalecer a los partidos y construir un sistema de partidos, entonces, los mecanismos participativos deben cuidadosamente complementar la acción de las autoridades políticas electas, no socavadas recurriendo a una suerte de fuente de autoridad dual.

En tercer lugar, es importante recordar que hay una característica central en el mundo popular (especialmente en el mundo rural y en zonas de urbanización baja e intermedia) que afecta las posibilidades de que los mecanismos participativos rindan los frutos esperados: altos niveles de fragmentación, conflicto y desconfianza.<sup>24</sup> Para que los mecanismos parti-

---

frutos cuando existe un tejido institucional estatal consolidado; yo añadiría que cuando existen también partidos y un sistema de partidos mínimamente establecido. De no existir estos, la participación puede terminar empeorando los problemas de representación, dado que los "participantes" carecen también de representación y terminan siendo expresión de intereses particularistas.

24. Ver Tanaka 2001b.

cipativos funcionen, se requiere, por lo menos, la voluntad de acordar por parte de los diversos actores sociales y políticos. Las experiencias participativas exitosas suelen estar asociadas a un liderazgo específico (generalmente un actor externo que asume los costos de la acción colectiva) y a conductas cooperativas de los demás actores. Sin embargo, se suele encontrar que en los espacios participativos no se llega a expresar una "sociedad civil" muchas veces inexistente, sino que se convierten en espacios donde se prolongan los conflictos y la lucha política. En muchas zonas del país, se suelen encontrar altos grados de fragmentación y encono político, donde no se hallan presentes los partidos nacionales y donde actúan operadores políticos o *brokers*, muchos de ellos formados en una cultura política signada por la confrontación y los discursos antisistémicos. Este tipo de actores se constituye en una minoría muy activa que termina ocupando los espacios políticos locales, con lo que los espacios participativos que se abren suelen exacerbar contradicciones y tensiones, no necesariamente solucionarlas. En términos de recomendaciones de diseño institucional, de lo que se trata es de estimular que estos operadores políticos locales establezcan relaciones con los partidos políticos nacionales y viceversa, antes que incentivar que estos sigan caminos propios, aumentando los niveles de fragmentación existentes. Por ello, el hecho de que la Ley de Partidos no permita que movimientos regionales presenten candidatos en elecciones nacionales es altamente positivo; lo contrario es propiciar más fragmentación. Es más, la Ley de Partidos debería haber establecido requisitos más exigentes para la conformación de movimientos (de alcance regional y departamental) y organizaciones políticas locales (de alcance provincial y distrital), y debió estipular mecanismos de pérdida de registro (artículo 17).

Si bien con esto no quiero negar la importancia y necesidad de contar con mecanismos de democracia participativa y directa, ellos deben complementar, no sustituir, la autoridad política representativa. Y no debe olvidarse que la experiencia comparada muestra claramente que la apertura de espacios participa-

tivos somete al sistema democrático a mayores tensiones, no las alivia. En Colombia y Ecuador, la apertura política desde finales de los años ochenta ha aumentado la fragmentación en los partidos; en Venezuela, estuvo en la base de los conflictos internos que finalmente llevaron al colapso del sistema de partidos; y, en Bolivia, las políticas participativas desde mediados de los años noventa facilitaron el desarrollo de fuerzas antisistémicas, como ya vimos en la primera parte de este trabajo. Esto me lleva a la siguiente conclusión: la necesidad de diseñar cuidadosamente, dentro del proceso de descentralización, y en las discusiones sobre la Ley de Participación Ciudadana (en discusión en el Congreso), los mecanismos participativos de modo que no socaven la autoridad de las autoridades políticas electas. En realidad, los problemas que se quieren solucionar con más participación (corrupción o evitar conductas autoritarias en las autoridades locales) se solucionan no con más participación, sino con mejores instituciones: tenemos que esforzarnos por desarrollar mecanismos de control horizontal y fortalecimiento institucional, que resultan menos costosos y más eficaces.

La precariedad de los partidos, su no asentamiento en el país y su funcionamiento como “ómnibus”

La mayor parte de los partidos en el Perú actual funciona sobre la base de un núcleo central de dirigentes que establece coordinaciones difusas con las autoridades electas con las que cuenta (parlamentarios, alcaldes y regidores) y con relaciones más difusas aun con su militancia, con muy pocas excepciones. En general, con la excepción relativa del partido aprista, los partidos existentes enfrentan una situación de extrema debilidad, y con escasez de recursos para emprender campañas de capacitación o formación política y tener una vida interna activa. El dinamismo partidario aumenta evidentemente en momentos en los que se eligen dirigencias o candidatos a cargos de elección, pero puede afirmarse que no existe tradición de empleo

de mecanismos democráticos para elegir dichos cargos.<sup>25</sup> Payne registra que en el Perú no ha existido (sino hasta la reciente Ley de Partidos) regulación para la elección de autoridades partidarias, no hay regulaciones ni tradición de elecciones primarias para elegir candidatos y no hay transparencia o control estricto en cuanto al financiamiento de sus actividades.<sup>26</sup>

En este marco, no hay mucho que decir sobre la adopción en los partidos de estrategias de capacitación o formación; y mecanismos de promoción o discriminación positiva para mujeres, jóvenes o poblaciones marginales; además, prácticamente no existen trabajos exhaustivos que analicen la dinámica interna de los partidos. Un trabajo reciente de Alicia del Águila (2004) explora la participación de las mujeres en los partidos y hace una constatación interesante, que amerita una exploración sistemática. La autora encuentra que los partidos más estructurados suelen tener más presencia de mujeres en sus máximos cargos directivos, en comparación con los partidos menos organizados.<sup>27</sup> Esto sería consecuencia de los primeros al contar con estatutos y declaraciones de principios; un mínimo de principios organizativos genera más espacios para la participación y la promoción de las mujeres. En un sentido similar, Schmidt (2003<sup>a</sup> y 2003<sup>b</sup>), al estudiar el sistema de cuotas, llega a la conclusión de que, entre varios otros factores, un factor que explica el éxito del mecanismo de cuotas para aumentar la presencia de mujeres en cargos electos en el nivel municipal sería el número de cargos ganado por el partido más grande: al tener más cargos que proveer, es más probable que las mujeres de ese partido tengan mayor opción de ser electas, a pesar de que

---

25. Algunos partidos han realizado, pero solo recientemente, intentos de democratizar sus estructuras internas, estimulados, además, por la necesidad de adecuarse a la Ley de Partidos.

26. Payne y otros 2003: 169-178.

27. El APRA tiene 22,7% de mujeres; AP, 20%; el PPC, 16,6%; Perú Posible, 15%; Somos Perú, 12,5%; el FIM, 11,1 %; y Perú Ahora, 0% (Águila 2004: 23).

ocupen posiciones subordinadas dentro del mismo. Esto sugiere que reducir los niveles de fragmentación, y apuntar hacia la constitución de un sistema de menos y más sólidos partidos, también puede tener un efecto positivo para la representación de sectores excluidos.

Esto último constituye una razón importante más que abona a favor de construir partidos y un sistema de partidos, por lo que considero necesario asumir los costos que ello implica. Por esta razón, se debe persistir en la necesidad de financiar la actividad partidaria, pese a lo impopular de la medida, quizás atando el financiamiento al cumplimiento de ciertos requisitos que favorezcan la capacitación de sectores menos favorecidos. El financiamiento debe premiar la democratización y la capacitación interna de los partidos, lo que redundará en fortalecer un sistema de partidos y elevar la calidad de la gestión pública.

Otro tema importante que se debe considerar respecto al funcionamiento real de los partidos, que tiene consecuencias importantes sobre algunas de las propuestas de reforma del sistema político, es que la debilidad de estos ha llevado a que funcionen en ocasiones como "ómnibus" o meras "etiquetas" políticas. Con esto quiero decir que tenemos, por un lado, partidos nacionales con grandes debilidades, con un funcionamiento centrado en la capital, y con gran dificultad para asentarse y contar con cuadros calificados en todo el territorio; y, por otro lado, como hemos visto, un conjunto muy grande de operadores políticos locales en todo el país que, a lo largo de los años noventa han hecho política sobre la base de discursos "independientes" y "antipolíticos", desvinculados de organizaciones nacionales, y que han construido estilos políticos, ya sea de corte clientelar con el poder político (esquema que podríamos calificar como "típico" de los años del fujimorismo) o signados por una lógica de pura confrontación y carácter antisistémico. Como es obvio, ambas son muy malas escuelas de formación política. En los últimos años, vemos que ambos mundos se encuentran en contextos electorales, porque los partidos nacionales necesitan personal político para presentar candidatos

en todo el país y, al mismo tiempo, a los operadores políticos locales les resulta útil candidatear usando un logo que les permita cierta visibilidad. El asunto es que la relación entre la dirigencia de los partidos nacionales y estos personajes es puramente circunstancial, por lo que, pasada la elección, prácticamente se pierde todo contacto; como es obvio, esto casi no tiene consecuencias si los candidatos no fueron electos, pero sí la tiene en el caso contrario. Los operadores locales terminan actuando prácticamente por su cuenta, lo que atenta contra las posibilidades de tener una buena gestión, y favorece el particularismo y la corrupción. En otras palabras, los partidos aparecen como "ómnibus" que transportan candidatos a los cargos de elección, sin que tengan realmente una identidad colectiva, a cambio de una contribución a la campaña de la dirigencia central. Los partidos son casi siempre meros logos o etiquetas, sin mayor contenido.<sup>28</sup>

Este problema afecta a todos los partidos, incluyendo al relativamente mejor organizado, el APRA. Los problemas que ha tenido, por ejemplo en la región San Martín, se explican por esta falta de vínculos entre la dirigencia nacional y los líderes locales que no tienen identificación con los partidos por los que postulan, y luego se autonomizan apelando al hecho de que son autoridades electas y que solo se deben a su electorado. En realidad, esto suele encubrir proyectos políticos propios, cuando no malos manejos y corrupción.<sup>29</sup> Este diagnóstico tiene una consecuencia importante: se debe tener mucho cuidado con las propuestas que plantean una reforma electo-

---

28. En otros textos, he hablado de partidos "franquicias", pero Juan Infante me hizo notar que, en la lógica del mercado, el dueño de la franquicia transfiere tecnología y experiencia, y el que la usufructúa se compromete a cumplir con los estándares de calidad de la marca. Como puede verse, en realidad, los partidos nacionales apenas prestan "logos" o "etiquetas" a los operadores locales y no actúan propiamente como "franquicias".

29. Sobre el caso San Martín, ver Meléndez 2004b.

ral en el sentido de elegir a los representantes ante el Congreso con un sistema basado en circunscripciones uninominales. El razonamiento de quienes proponen esto es, siguiendo el caso de los Estados Unidos y otros países, que la personalización de la representación favorece la rendición de cuentas y acerca el elector al elegido, dado que este no "se pierde" dentro de un colectivo seleccionado con criterio de proporcionalidad. Sin embargo, por el tipo de funcionamiento de los partidos y el alto grado de fragmentación de los liderazgos sociales, el adoptar circunscripciones uninominales nos conduciría, en el mejor de los casos, a una suerte de "municipalización" del Congreso, perdiéndose de vista la lógica nacional; y, en el peor de los casos, a la exacerbación de lógicas particularistas protagonizadas por caciques locales, que debilitarían aun más a los partidos. En circunscripciones uninominales, se exagera la ilusión de que los representantes se deben a "sus electores" por encima de sus partidos.<sup>30</sup> Por otro lado, está el problema de la pérdida del principio de proporcionalidad, que llevaría no necesariamente a una mayor identificación de los electores con su representante, sino a una probablemente más rápida deslegitimación. El representante electo, en un contexto de fragmentación como el que vivimos, seguramente ganaría con una primera minoría precaria (tal como ha ocurrido en los últimas elecciones en los niveles local y regional), de modo que la mayoría de votantes de la circunscripción posiblemente no se sentiría expresada de ninguna manera, lo cual no ocurre con circunscripciones más grandes, electas con un criterio de proporcionalidad. En realidad, la preocupación por un tamaño "excesivo" de las circunscripciones electorales es un poco exagerada. El tamaño promedio de las circunscripciones departamentales actuales es de 3,5 representantes, si descontamos el caso de Lima que sí puede afirmarse que es demasiado grande

---

30. Diversos trabajos discuten la conveniencia de adoptar un sistema mixto proporcional personalizado (como en Bolivia, Venezuela y México) en Shugart y Wattenberg 2001.

(Lima elige 35 congresistas), a tal punto que a un elector le cuesta identificar a un representante.

Otra propuesta que se levanta con el ánimo de mejorar la representación política es la de abolir la obligatoriedad del voto; pero, en realidad, tampoco es una solución como algunos creen. Quienes proponen el voto facultativo creen que esto mejorará la representación política, porque asumen que los votantes voluntarios elegirían "mejor" que los votantes que acuden a las urnas por "obligación"; sin embargo, ese supuesto es endeble. Puede haber muchos votantes voluntarios que acuden a las urnas seducidos por promesas demagógicas. De hecho, el voto no es obligatorio en Colombia, Nicaragua y Venezuela desde 1993, o el no votar no se sanciona de manera efectiva en muchos países, como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana, y no por ello mejora la calidad de la representación política.<sup>31</sup> En realidad, el voto voluntario suele dar lugar a la proliferación del clientelismo ("acarreo" de votantes). Eliminar la obligatoriedad del voto constituye un buen ejemplo de una iniciativa que no tiene las consecuencias esperadas por quienes las proponen, que deja intacto el problema que se quería solucionar y, además, crea nuevos.

### ¿QUÉ SE PUEDE HACER PARA MEJORAR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA?

Sobre la base del diagnóstico esbozado hasta aquí, la clave para mejorar la representación política y el funcionamiento general del sistema político es el fortalecimiento de los partidos. ¿Con qué partidos contamos? Hay muchas maneras de clasificar y analizar los partidos políticos,<sup>32</sup> pero, dada la debilidad de

---

31. PNUD 2004: 36 (anexo estadístico).

32. Miradas recientes pueden encontrarse en Abal 2002 y Wolinetz 2003.

los partidos en el Perú, considero poco productivo seguir criterios convencionales. Creo que más útil resulta clasificarlos según la existencia o no de aquellas estructuras mínimas que, por lo general, los caracterizan en el mundo. Así, tenemos partidos con o sin "tradición" partidaria, lo que se expresa en la existencia o no de ciertos perfiles ideológicos, programáticos y de identidad histórica; y la existencia o no de un número mínimo de cuadros, al menos alrededor del núcleo central y con ciertas bases a lo largo del territorio del país. Claramente, los partidos con tradición son aquellos que tienen ya varias décadas de existencia: el APRA, AP, el PPC y los partidos de izquierda, que hoy buscan nuevamente inscripción. Por otro lado, tenemos los partidos que emergieron en los años noventa, en un contexto de desideologización y despolitización, y se caracterizan por tener muy difusos perfiles políticos y estar contruidos sobre la base de convocatorias personalistas: PP, FIM, UPP, Somos Perú y Solidaridad Nacional serían los más importantes.<sup>33</sup>

Asimismo, tendríamos partidos aún más recientes, apenas inscritos con miras a las elecciones del 2006 y con perspectivas muy inciertas de consolidación futura. Esta clasificación, sobre la base de sus rasgos organizativos, puede resultar importante para el futuro inmediato, dado que la Ley de Partidos establece la exigencia de contar con afiliados y comités en cuando menos un tercio de las provincias del país, cubriendo dos terceras partes de los departamentos, y los partidos con mayor tradición se encuentran claramente en mejor pie para constituirlos y mantenerlos que aquellos basados en convocatorias personalizadas en torno a la figura de un líder. Habiendo dicho esto, puede reconocerse un aspecto positivo en los partidos y movimientos que aparecieron en los años noventa: su impronta desideologizada y pragmática ha facilitado que se establezcan relaciones de competencia centrípeta entre los actores, a diferencia de

---

33. Entre ellos, UPP expresa elocuentemente las dificultades de mantener una organización más allá de la convocatoria de su líder fundador, Javier Pérez de Cuéllar.

los años ochenta en los que, especialmente en la segunda mitad de la década, podíamos registrar procesos de polarización y competencia centrífuga que pusieron en riesgo la estabilidad democrática. Si miramos el Perú en el contexto regional, la convergencia en torno al centro político, que permite el funcionamiento de instituciones como el Acuerdo Nacional, por ejemplo, constituye un muy valioso activo político.

¿Cómo orientar los esfuerzos de reforma política? Hacia delante, lo ideal sería apuntar a tener un sistema estable con pocos partidos, con permanencia en el tiempo, con perfiles ideológicos y programáticos mejor definidos, con presencia nacional, con un funcionamiento interno democrático y transparente que permita relaciones más claras con los ciudadanos y mejores niveles de representación de los diversos intereses sociales y preferencias políticas, y que limite el espacio para la fragmentación política y el personalismo expresados en la proliferación de movimientos improvisados, volátiles, indisciplinados e imprevisibles. Para ello, se deben tener requisitos exigentes tanto para entrar como para mantenerse en el sistema político. Asimismo, se deben premiar los esfuerzos por construir partidos nacionales democráticos mediante financiamiento estatal transparente y otras acciones, de tal modo que en el mediano y largo plazo se consoliden los esfuerzos más serios y consistentes de institucionalización partidaria; y no debe cederse a la tentación de fragmentar más el sistema abriéndolo y permitiendo que pueda ser capturado por intereses localistas.

Algunos podrían objetar que con estas propuestas se pretende erigir una "partidocracia" que bloquearía las posibilidades de renovación política. Frente a esto respondería que en el Perú estamos muy lejos de la existencia de una "partidocracia" y que, por el contrario, estamos claramente padeciendo los problemas de una democracia *sin* partidos. Por otro lado, hay que recordar que en todos los sistemas electorales estables de las democracias consolidadas existen criterios que limitan la competencia, tales como circunscripciones uninominales, barreras de entrada al Congreso, prohibición de candidaturas

independientes, entre otros. Son mecanismos legítimos de defensa frente a irrupciones de líderes extrasistémicos.<sup>34</sup> Sin embargo, es cierto que en el momento actual el sentido común parece ir en una dirección aperturista. Algunos han propuesto iniciativas que buscan "ampliar" la representación política, haciéndola más participativa, y propiciar la renovación de las elites políticas, mediante revocatorias y elecciones intermedias, por ejemplo. Aunque esas iniciativas son bien intencionadas, podrían no corregir los males que se pretenden atacar: pueden generar inestabilidad y mantener la volatilidad electoral, lo que generaría problemas de gobernabilidad que, al final, agravarían los problemas de legitimidad que se querían enfrentar originalmente. Este tipo de propuestas son pertinentes para enfrentar los males de un sistema cerrado, excluyente y propio de "partidocracias" consolidadas o de gobiernos autoritarios, pero resultan contraproducentes cuando de lo que se trata es de construir partidos y un sistema de partidos inexistente en un contexto de fragmentación. A mi juicio, el problema del control de las acciones de las autoridades electas no debe enfrentarse con más elecciones o más democracia directa, sino con más instituciones, mejores mecanismos de rendición de cuentas vertical y horizontal, y mecanismos de interacción más fluidos entre gobierno y oposición.

\* \* \*

¿Qué reformas concretas podrían implementarse entonces? A continuación, planteo algunas reformas para los partidos y el sistema de partidos que considero necesarias, recogiendo también algunas propuestas ya planteadas por otros. Creo que

---

34. Solo un ejemplo: en las elecciones de 1992 en los Estados Unidos, Ross Perot obtuvo el 19% de los votos, pero no obtuvo ni un solo representante de los 538 que conformaron el colegio electoral que eligió a William J. Clinton como presidente.

es importante seguir un criterio realista en estas discusiones y reflexionar sobre la base de propuestas con alguna posibilidad de concreción para evitar un discurso especulativo.<sup>35</sup> Terminaré con algunas ideas sobre la necesidad de avanzar también en la reforma del Estado, y en el desarrollo de mecanismos de control y rendición de cuentas (*accountability*) vertical y horizontal.

Empezaré con el tema de las reformas electorales y del sistema político. Decía más arriba que la Ley de Partidos, aprobada por el Congreso en la primera legislatura del 2003, apunta en la dirección correcta. ¿Cómo así se gestó la Ley de Partidos? Su aprobación puede entenderse como consecuencia del cálculo de los partidos principales de la necesidad de establecer algunos criterios de orden y que permitan a los partidos más consolidados eliminar a grupos improvisados que, en un golpe de suerte en medio de una campaña electoral, les disputen el poder de manera efectiva; cuenta también el establecimiento de un sentido común impulsado por la comunidad académica, las ONG y algunas agencias de cooperación (Transparencia, IDEA Internacional, NDI, entre otros). En general, la filosofía que inspira esta ley es poner requisitos más exigentes para que un partido político tenga reconocimiento legal, y premiar el cumplimiento de los mismos con financiamiento estatal y el monopolio de la representación en el ámbito nacional. Es importante señalar que uno de esos requisitos es acreditar comités en cuando menos un tercio de las provincias del país y dos terceras partes de los departamentos (artículo 8). Lo que se busca con esta "elevación de la barrera de entrada" es promover un sistema de pocos partidos, pero más fuertes.

Pienso que, si bien el principio general de la Ley de Partidos es correcto, caben algunas críticas por no haber sido aun más duro; por ejemplo, siendo más fuerte en cuanto a las posibilidades de mantener el registro una vez obtenido. Así, el artículo

---

35. Sigo los criterios sugeridos por Nohlen (1994), Goodin (2003), Horowitz (2003), entre otros autores.

13, que se refiere a la cancelación de la inscripción, señala, en el inciso a), que esta se pierde cuando el partido "no haya alcanzado el 5% de la totalidad de sufragios emitidos en una elección general, salvo que hubiese obtenido representación parlamentaria". Es claro que puede obtenerse representación con menos del 1% de los votos, por lo que la barrera del 5% termina no aplicándose. La barrera del 5% debería ser efectiva y calcularse sobre la base de la votación total nacional de una lista partidaria al Congreso. Además, debería poder asegurarse que el requisito de comités se mantenga en el tiempo y no solo en el momento del registro. Otra debilidad de la Ley de Partidos es que no especifica un régimen de sanciones frente a su incumplimiento. Otro asunto importante es la política de alianzas (artículo 15): se debería impedir que partidos sin representatividad se mantengan vivos recurriendo a la formación de alianzas; en estas, los partidos que las conforman deberían mantener sus símbolos en la boleta electoral para así determinar su verdadero respaldo, que se pierde al postular dentro de una alianza con un nuevo símbolo. La idea es que los partidos y líderes busquen formar conglomerados más fuertes, sobre principios, y no acudan a alianzas meramente electorales para sobrevivir como organizaciones individuales. Otra iniciativa para estimular la formación de coaliciones es reducir el requisito de mayoría absoluta para ganar en segunda vuelta. El *ballotage* con mayoría absoluta propicia la fragmentación, porque el objetivo para la mayoría de partidos deja de ser ganar la elección y pasa a ser quedar segundo. En cambio, reducir la valla necesaria para ganar en primera vuelta estimula la formación de coaliciones en la primera vuelta electoral.<sup>36</sup>

---

36. Podría adoptarse una fórmula similar a la existente en Argentina y Ecuador, en la que se pide menos del 50% + 1 para ganar en primera vuelta (40 y 45% respectivamente), junto con 10 puntos porcentuales de ventaja sobre el candidato que ocupa el segundo lugar.

Otro asunto que merece atención es que en la Ley de Partidos y en su reglamento no se aborda propiamente el tema de las campañas electorales, asunto de gran importancia. En general, la dirección debería ser premiar a las organizaciones más consolidadas, los esfuerzos más permanentes y sistemáticos, y limitar las posibilidades de que improvisados lleguen al poder gracias a un golpe de suerte. Por ello, las campañas deberían ser cortas y baratas, con un número no muy alto de opciones, para hacer posible un debate más sustantivo. Lo ideal sería limitar los gastos de campaña o simplemente contar con franjas electorales. Además, sería conveniente cerrar el registro electoral mucho tiempo antes de la elección, para así permitirle a la ciudadanía evaluar con más detenimiento a los nuevos actores políticos.<sup>37</sup>

¿Qué otros pasos serían necesarios en la misma dirección para fortalecer los partidos y el sistema de partidos? Hay dos puntos que, si bien fueron discutidos en la Ley de Partidos, finalmente no fueron aprobados: uno es la eliminación del voto preferencial, que personaliza en extremo las campañas y debilita sus estructuras;<sup>38</sup> y el otro es la sanción al "transfuguismo" en el Congreso con la pérdida de la representación del "tránsfuga" y su reemplazo por otro candidato del mismo partido. Ambas medidas buscan fortalecer al partido por encima de los candidatos individuales, dado que uno de los grandes males de la política peruana de los últimos años es su personalización y la

---

37. Alberto Adrianzén, en diversos foros, ha propuesto incluso que la inscripción como organización política solo permita presentar candidatos en la elección subsiguiente, no en la inmediata a la obtención de la inscripción.

38. Es conveniente asegurarse que los organismos electorales supervisen de manera obligatoria, no optativa, la elección democrática de los candidatos que postularán a cargos electos dentro de los partidos. Los efectos positivos de la eliminación de la votación preferencial solo se darán si se acompañan de la democratización interna de los partidos.

escasa disciplina partidaria. Continuando en la misma dirección, sería adecuado modificar el reglamento de funcionamiento del Congreso para afirmar el principio de que la representación se organiza a través de los partidos y no de los congresistas individuales; por ejemplo, estableciendo que los proyectos de ley sean presentados por las bancadas, no por los congresistas. Algunas iniciativas en este sentido están en discusión en el Congreso.<sup>39</sup>

Yendo a otros temas más difíciles de implementar, otra reforma que me parece importante es limitar el tamaño de la circunscripción de Lima, que elige 35 representantes en el Congreso. Como se sabe, un límite importante a la fragmentación en sistemas de representación proporcional es el tamaño de las circunscripciones. Sin considerar a Lima, en el Perú, el tamaño promedio de las circunscripciones departamentales es 3,5, un número mediano que me parece razonable. Sin embargo, el tamaño de Lima hace que varios partidos pequeños localizados en la capital puedan obtener una representación y mantener su registro, a pesar de haber obtenido menos del 5% en la elección parlamentaria (requisito exigido para mantener registro según la Ley de Partidos, artículo 13). Esto se solucionaría dividiendo a Lima en unas cuatro circunscripciones más pequeñas y sobre todo estableciendo que, si un partido no logra el 5% de los votos nacionales, pero logra representación, igual debe perder el registro a menos que logre reinscribirse para la próxima elección.

Un punto adicional de discusión pertinente en este momento es la propuesta de volver a un sistema bicameral y, por consiguiente, a la elección de un Senado. Recordemos que el debate constitucional ocurrido durante el presente gobierno se detuvo precisamente cuando se discutía este punto en abril y mayo del 2003. El consenso fue aprobar la constitución de

---

39. En esto coincido con cuestiones propuestas por Lynch (2004) y Adrianzén (2003).

un Senado;<sup>40</sup> sin embargo, hubo desacuerdo sobre cómo elegirlo. La propuesta de la Comisión de Constitución establecía un Senado de cincuenta miembros electo en una única circunscripción nacional; pero varios legisladores provincianos exigieron que el Senado se eligiera según circunscripciones departamentales, criterio absurdo porque duplica la lógica de la elección de la Cámara de Diputados. Frente a esta discusión, como decía más arriba, creo que en principio la existencia de una o dos cámaras no asegura necesariamente la mejora en la calidad de las leyes, pero sí puede tener un efecto positivo sobre el fortalecimiento de los partidos, siempre y cuando el Senado sea electo en una sola circunscripción nacional, con listas cerradas y bloqueadas y, además, con una barrera de entrada del 5% que limite la fragmentación. Esto haría que en el Senado puedan entrar los cuadros más orgánicos de los partidos, que se beneficiarían con la votación del partido y no de su convocatoria personal, más importante en circunscripciones más pequeñas.

Un último tema que me parece importante abordar es cómo enfrentar los problemas de legitimidad política, si no es por medio de la apelación a mecanismos de participación y renovación de las elites. Hasta el momento hemos hablado de cambios en la Ley de Partidos y en la Ley Electoral; sin embargo, ellas no atienden el problema de, por ejemplo, la escasa legitimidad de autoridades locales, puesto en la discusión a partir de los sucesos recientes en la provincia de Ilave y otros lugares.<sup>41</sup> Propuestas como introducir la segunda vuelta electoral en las elecciones municipales o facilitar mecanismos de revocatoria, aparte de ser imposibles de llevar a la práctica (por la cantidad de elecciones y recursos que ello supondría), po-

---

40. La votación para contar con Cámara de Senadores y de Diputados tuvo 74 votos a favor, 16 en contra y 3 abstenciones (artículo 134 de la propuesta de reforma constitucional).

41. En Ilave, se produjo el asesinato del alcalde provincial por parte de una turba, instigada por los adversarios políticos de aquel.

drían ser inocuas o no conseguir los efectos que persiguen. Por un lado, está ampliamente demostrado que las segundas vueltas no sirven para construir coaliciones de gobierno sólidas y, por el contrario (cuando requieren mayoría absoluta en la primera vuelta), *estimulan* la fragmentación, no la combaten; por otro lado, facilitar las revocatorias solo lograría multiplicar los pedidos de estas, aumentando, no reduciendo, los conflictos.

¿Qué hacer? Este es un buen caso para ilustrar mi idea de que no es por medio de más participación, sino con más y mejores instituciones que se debería enfrentar este tipo de problemas. En lo que deberíamos pensar es en cómo hacer efectivo el trabajo de organismos como la Contraloría General de la República o el Ministerio Público para atender las denuncias de corrupción o acciones delictivas de las autoridades electas. En el nivel del Congreso, por ejemplo, debería fortalecerse la Comisión de Ética y, al mismo tiempo, revisar la institución de la inmunidad parlamentaria, que deviene en una suerte de refugio para la impunidad de representantes que deberían responder ante la justicia. Asimismo, me parece muy importante revisar la Ley de Municipalidades con el fin de introducir el principio de representación proporcional en los gobiernos locales y regionales. Como se sabe, hasta el momento, el alcalde o presidente regional posee automáticamente mayoría en el concejo municipal o la asamblea regional. El contar con mayoría automática, por supuesto, no incentiva la búsqueda de acuerdos o las prácticas de negociación; más bien, crea una distancia muy grande entre el apoyo "real" ciudadano y la composición de la asamblea; y crea, además, un sistema electoral diferente del que opera en el ámbito del Congreso de la República, cuando deberíamos tratar de tener un sistema coherente que apunte en la misma dirección.<sup>42</sup> Finalmente, debería es-

---

42. Esto último nos lleva a la necesidad de homogeneizar nuestro sistema electoral, que tiene lógicas diferentes en el Congreso nacional, las asambleas regionales y los concejos municipales. Actualmente, está en discusión la elaboración de un código electoral que unifique la

tablecerse que, en el caso de darse la revocatoria del alcalde o presidente regional, toda la asamblea o el concejo quede vacado también, para no estimular las luchas intestinas y estimular conductas cooperativas.

Como puede verse, esta es una agenda "mínima" de reformas. Esto responde a dos razones principales. La primera es un elemental realismo respecto a las posibilidades y conveniencia de llevar adelante cambios radicales en el momento actual. Y pienso que la segunda es que el desprestigio del sistema político no se explica en lo fundamental por problemas en el ámbito del régimen político. Como hemos visto, este responde, más bien, al hecho de que la ciudadanía percibe que la democracia no produce frutos concretos en términos de su bienestar y expectativas de progreso. El desempeño sustantivo de los gobiernos democráticos en términos de materializarse en crecimiento económico, redistribución y avances en "ciudadanía social" es la principal fuente de erosión de su legitimidad. Como ya vimos anteriormente, en los últimos años, en todos los países andinos, se han dado importantes reformas institucionales que buscaron relegitimar el sistema político, sin lograr su cometido; ello se debió en parte a que las reformas tuvieron efectos no intencionales negativos, pero también a que el problema de la legitimidad no estuvo en el régimen político, sino en el plano económico y social.

Para el caso peruano, hemos mostrado que la legitimidad de las instituciones democráticas, incluidos los partidos políticos, está estrechamente vinculada a la percepción del desempeño gubernamental.<sup>43</sup> Si analizamos los últimos años,

---

legislación dispersa que existe hasta el momento. Se cuenta con ocho normas que regulan diferentes aspectos del sistema electoral: la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley de Elecciones Municipales, la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Derechos de Control y Participación Ciudadana, la Ley de Elecciones de Jueces de Paz, la Ley Orgánica del JNE, la Ley Orgánica del RENIEC y la Ley Orgánica de la ONPE (ver Valladares 2004).

43. Ver Tanaka y Zárate 2002.

encontraremos que la legitimidad de las instituciones democráticas fue mayor durante el gobierno de Fujimori, en gran medida porque la aceptación a su gestión "irradiaba" a estas, a pesar de que se trató de un gobierno que nunca hizo del republicanismo una virtud. Por el contrario, la rápida caída en respaldo ciudadano del gobierno actual ha llevado al deterioro de la legitimidad del conjunto de instituciones democráticas, pese a que se han producido avances sustanciales en cuanto a recuperar una dinámica democrática. Observando algunos datos regionales, es muy claro también que la caída en la legitimidad de las instituciones democráticas de los últimos años está estrechamente asociada a la caída en las tasas de crecimiento económico desde 1998, durante el período que la CEPAL ha denominado la "media década perdida".<sup>44</sup> A partir de este contexto, no debemos esperar que solamente cambios en la Ley de Partidos, o reformas en el sistema electoral o el régimen político relegitimem por sí solos el sistema político (aunque sí pueden ordenar el funcionamiento interno de los partidos e incentivar lógicas centrípetas de competencia entre ellos),<sup>45</sup> si es que la ciudadanía no percibe mejoras en sus niveles de vida y expectativas de progreso.

Parte de la debilidad de los partidos y de la acción política en general está asociada también a la debilidad de los Estados nacionales y su menor capacidad para implementar políticas respecto a décadas pasadas. Como algunos autores han señalado, procesos como la globalización, el creciente peso de los medios de comunicación, los cambios en el papel del Estado y el mayor peso de poderes de facto limitan los márgenes de la

---

44. Ver también Mainwaring 2004, quien elabora un argumento similar.

45. Ver, por ejemplo, Colomer 2002, quien examina los efectos de la aplicación de elecciones primarias sobre la representación política y no encuentra elementos que permitan concluir que las primarias "mejoren" la representación. Lo que sí puede afirmarse es que revitalizan la dinámica *interna* de los partidos.

acción política.<sup>46</sup> Cómo enfrentar estas restricciones, y cómo encontrar fórmulas de desarrollo y elevación del bienestar escapan largamente a los propósitos de este trabajo. Sin embargo, es mucho lo que puede hacerse desde el ámbito político por medio de reformas institucionales, pero que tienen que ir más allá del sistema electoral y de partidos, y del régimen político. Me refiero a abordar cuestiones como la reforma del Estado, de las instituciones de seguridad, orden interno y justicia, el establecimiento de mecanismos de control que limiten las oportunidades de la corrupción, el desarrollo de mecanismos de control y rendición de cuentas vertical y horizontal;<sup>47</sup> fuertes iniciativas de los partidos en estos ámbitos harán más por su legitimidad que cualquier esfuerzo de ingeniería electoral. La demanda por desarrollar esfuerzos con resultados concretos en materia de combate a la corrupción y límites a un ejercicio arbitrario del poder se puede atender, dentro de márgenes de gobernabilidad, no con más participación directa o con la amenaza de revocatorias, sino por medio del fortalecimiento de instituciones como la Contraloría General de la República, el sistema anticorrupción, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y el Poder Judicial, y mediante iniciativas que garanticen la independencia de los tres principales poderes del Estado. Este es un tema crucial que debería discutirse a fondo en instancias como el Congreso y el Acuerdo Nacional, y ser asumido seriamente por los candidatos en las próximas elecciones generales en el año 2006.

---

46. Ver Adrianzén 2003.

47. Sobre este tema, ver Payne y otros 2003, capítulo 9. Ver también las ponencias presentadas en la conferencia "Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America", Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, mayo del 2000, en <http://www.nd.edu/~kellogg/account.html>; ver especialmente la ponencia de Kenney (2000) con referencias al caso peruano.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABAL, Juan  
2002 "Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semántico". En Cavarozzi y Abal (comps.).
- ADRIANZÉN, Alberto  
2003 "Elementos para el debate sobre la ley de partidos". Documento de Trabajo, Grupo Propuesta Ciudadana.
- ÁGUILA, Alicia del  
2004 *Mujeres en los partidos políticos del Perú. Situación y mecanismos para su promoción*. Lima: Transparencia.
- ALCÁNTARA, Manuel y Flavia FREIDENBERG  
2002 "Los partidos políticos en América Latina". En <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca>.
- ALESINA, Alberto, Alberto CARRASQUILLA y Juan José ECHAVARRÍA  
2000 "Decentralization in Colombia". Documento de Trabajo 15. Bogotá: Fedesarrollo.
- ÁVILA, Javier  
2003 "La participación social en el Perú: prácticas y representaciones". Documento inédito. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- BALLÓN, Eduardo  
2002 "El toledismo y el movimiento social". En Eduardo Ballón y otros, *Perú hoy. Toledo: a un año de gobierno*. Lima: DESCO.

- BARRERA, Augusto  
 2001 *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*. Quito: Ciudad.
- BEJARANO, Ana María y Eduardo PIZARRO  
 2001 "De la democracia 'restringida' a la democracia 'ase-diada': para entender la crisis de la democracia en Colombia". Documento preparado para la conferencia "Advances and Setbacks in the Third Wave of Democratization in Latin America". The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, abril.
- CAREY, John  
 2003 "The Reelection Debate in Latin America". En *Latin American Politics and Society* 45: 1, pp. 119-133.
- CARRASQUERO, José Vicente, Thais MAINGON y Friedrich WELSCH (eds.)  
 2001 *Venezuela en transición: elecciones y democracia, 1998-2000*. Caracas: Red de Estudios Políticos.
- CAVAROZZI, Marcelo y Juan ABAL (comps.)  
 2002 *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens.
- COLOMER, Josep  
 2002 "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas". En Cavarozzi y Abal (comps.).
- CONAGHAN, Catherine  
 1999 "Entre las amenazas y la complicidad: el Estado y la prensa en el Perú de Fujimori". En Fernando Tuesta (ed.), *El juego político. Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

CONSORCIO SOCIEDAD DEMOCRÁTICA (CONSONODE)

- 2003 *Ojo ciudadano en el Congreso*. Boletín informativo del CONSONODE 1: 2, setiembre.

COPPEDGE, Michael

- 2001 "Political Darwinism in Latin America's Lost Decade". En Larry Diamond y Richard Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

DÁVILA, Andrés

- 2002 *Democracia pactada. El Frente Nacional y el proceso constituyente del 91*. Bogotá: Universidad de los Andes.

DEGREGORI, Carlos Iván

- 2000 *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- 2004 "Ilave: desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización". *Cuadernos Descentralistas* 13. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

DUGAS, John

- 2001 "The Origin, Impact and Demise of the 1989-1990 Colombian Student Movement: Insights From Social Movement Theory". En *Journal of Latin American Studies* 33.

ELSTER, Jon

- 2000 *Ulysses Unbound. Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints*. Cambridge: Cambridge University Press.

FOWKS, Jacqueline

- 2000 *Suma y resta de la realidad. Medios de comunicación y elecciones generales 2000 en el Perú*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

- FREIDENBERG, Flavia y Manuel ALCÁNTARA  
 2001 *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- GARRETÓN, Manuel Antonio y otros  
 2003 *Latin America in the Twenty-First Century: Toward a New Sociopolitical Matrix*. Miami: North-South Center Press.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín  
 2004 "El Perú después del Consenso de Washington: ¿es posible resolver la 'falla social'?" Documento inédito. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- GOODIN, Robert (comp.)  
 2003 *Teoría del diseño institucional (1996)*. Barcelona: Gedisa.
- GRINDLE, Merilee  
 2000 *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracrgr in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- GROMPONE, Romeo  
 2005 "Notas sobre descentralización, relaciones entre Estado y sociedad y participación ciudadana". Documento presentado en el foro "Balance y desafíos de la descentralización". Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- GUTIÉRREZ, Francisco  
 2001 "¿Se ha abierto el sistema político colombiano? Una evaluación de los procesos de cambio (1970-1998)". En *América Latina Hoy 27*. Universidad de Salamanca, abril.
- 2002 "Fragmentación electoral y política tradicional en Colombia. Piezas para un rompecabezas en muchas dimensiones". En *Perspectivas Latinoamericanas 20*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

- HARDIN, Russell  
 1999 *Liberalism, Constitutionalism, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- HERNÁNDEZ, Raúl  
 2005 "Las élites en el Perú a partir de la Encuesta del Poder". En Patricia Zárate (ed.), *¿Hay lugar para los pobres en el Perú? Las relaciones Estado-sociedad y el rol de la cooperación internacional*. Lima: Department for International Development, pp. 117-131.
- HERRERA, Javier  
 2004 "Cifras macroeconómicas y condiciones de vida de los hogares". Documento inédito.
- HOROWITZ, Donald  
 2003 "Electoral Systems: a Primer For Decision Makers". En *Journal of Democracy* 14: 4. Octubre, pp. 115-127.
- KENNEY, Charles  
 2000 "Reflections on Horizontal Accountability: Democratic Legitimacy, Majority Parties and Democratic Stability in Latin America". Ponencia presentada en la conferencia "Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America". Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- LALANDER, Rickard  
 2004 *Suicide of the Elephants? Venezuelan Decentralization between Partyarchy and Chavismo*. Helsinki: University of Helsinki.
- LAZARTE, Jorge  
 2002 "La sorpresa de los resultados electorales. El nuevo mapa político y problemas de gobernabilidad difícil". Documento inédito.
- LEÓN, Jorge  
 2003 "El contexto y el sistema político en el movimiento indígena ecuatoriano". Documento inédito.

- LEVITSKY, Steven y Lucan WAY  
 2002 "The Rise of Competitive Authoritarianism". En *Journal of Democracy* 13: 2.
- LEVITSKY, Steven y Maxwell CAMERON  
 2003 "Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru". En *Latin American Politics and Society* 45:3.
- LINZ, Juan  
 2000 *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder: Lynne Rienner.
- 2003 "Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes". En Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan Linz (eds.), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- LINZ, Juan y Arturo VALENZUELA (eds.)  
 1994 *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- LÓPEZ, Sinesio  
 2001 "Perú, 2000-2001: la transición democrática y el gobierno de transición". En Cecilia Anicama y otros, *Las tareas de la transición democrática*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- LÓPEZ MAYA, Margarita  
 2001 "Partidos de vocación popular en la recomposición del sistema político venezolano: fortalezas y debilidades". Ponencia presentada en el XXIII Congreso del Latin American Studies Association, Washington D. C.
- LYNCH, Nicolás  
 2004 "Diagnóstico y propuesta para consolidar un sistema de partidos políticos". En Colectivo "Ciudadanos por un Buen Gobierno", *Los nudos críticos de la goberna-*

*bilidad: propuestas para un buen gobierno.* Lima: IDEA Internacional.

MAINGON, Thais

- 2002 "Comportamiento electoral del venezolano y construcción de tendencias: 1998 y 2000". En *Cuadernos del CENDES* 19: 49, pp. 79-101.

MAINWARING, Scott

- 2004 "State Failure, Party Competition, and the Crisis of Trust in Representative Democratic Institutions in the Andes". En Ana María Bejarano, Scott Mainwaring y Eduardo Pizarro (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*.

MAINWARING, Scott y Matthew SHUGART (eds.)

- 1997 *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

MAYORGA, Fernando

- 2002 *Neopopulismo y democracia. Compadres y padrinos en la política boliviana (1988-1999)*. Centro de Estudios Superiores Universitarios, Universidad Mayor de San Simón. La Paz: Plural.

MAYORGA, René Antonio

- 2001a "Electoral Reform in Bolivia: Origins of the Mixed-Member Proportional System". En Shugart y Wattenberg (eds.).
- 2001b "The Mixed-Member Proportional System and Its Consequences in Bolivia". En Shugart y Wattenberg (eds.).
- 2002a "Las elecciones generales de 2002 y la metamorfosis del sistema de partidos en Bolivia". En <http://www.observatorioelectoral.org>.

- 2002b "Sin la rígida política de erradicación de la hoja de coca no habría nacido Evo Morales". En <http://www.observatorioelectoral.org>.

MEJÍA, Andrés

- 2003 "De caudillos y partidos: las elecciones generales de Ecuador, 2002". Documento inédito.

MELÉNDEZ, Carlos

- 2002 *Último mapa político: análisis de los resultados de las elecciones regionales de noviembre del 2002*. Documento de Trabajo 130. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- 2004a *Ilave frente a la democracia. Las elecciones municipales complementarias de la provincia del Callao del 2004*. Lima: Transparencia.

- 2004b *¿Una descentralización sin partidos? El primer año de gestión del APRA en el gobierno regional de San Martín*. Documento de Trabajo 138. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

NOHLEN, Dieter

- 1994 *Sistemas electorales y partidos políticos*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica y Universidad Autónoma de México.

O'NEILL, Kathleen

- 2003a "Decentralization as an Electoral Strategy". En *Comparative Political Studies*.

- 2003b "The Colombian Experience". En *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*. Cornell University. Documento inédito.

OSPINA, Pablo

- 2000 "Reflexiones sobre el transformismo: movilización indígena y régimen político en el Ecuador (1990-1998)".

En Julie Massal y Marcelo Bonilla (eds.), *Los movimientos sociales en las democracias andinas*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales e Instituto Francés de Altos Estudios.

PACHANO, Simón

2004 "El tejido de Penélope. Reforma política en Ecuador". En Wilhelm Hofmeister (org.), *Reformas políticas en América Latina*. Río de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer.

PAJUELO, Ramón

2005 *Municipalidades de centros poblados y conflicto local: las lecciones del caso de Ilave*. Lima: Oxfam y Servicios Educativos Rurales (SER).

PAYNE, Mark y otros

2003 *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional.

PEASE, Henry

2003a *La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Lima: Fondo de Cultura Económica y Pontificia Universidad Católica del Perú.

2003b *Memoria de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales. Períodos 2001-2002; 2002-2003*. Lima: Congreso de la República.

PENFOLD, Michael

2001 "El colapso del sistema de partidos en Venezuela: explicación de una muerte anunciada". En Maingon Carrasquero y Welsch (eds.).

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal

2003 "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿hacia un nuevo presidencialismo?" En *Latin American Research Review* 38: 3. Austin: University of Texas Press, pp. 149-164.

PIZARRO, Eduardo

- 2002 "La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales". Working Paper 292. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

PIZARRO, ROSA, Laura TRELLES y Eduardo TOCHE

- 2004 "La protesta social durante el toledismo". En Azpur, Javier y otros, *Perú hoy. Los mil días de Toledo*. Lima: DESCO.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

- 2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara.

REMY, María Isabel

- 2005 "Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones". Documento preliminar. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ROBERTS, Kenneth

- 2001 "Party System Collapse Amidst Market Restructuring in Venezuela". Ponencia presentada en el "97th Annual Meeting of the American Political Science Association". San Francisco.

ROJAS, Isaías

- 2005 "Peru: Drug Control Policy, Human Rights, and Democracy". En Youngers, Coletta y Eileen Rosin (eds.), *Drugs and Democracy in Latin America. The Impact of U. S. Policy*. Boulder: Lynne Rienner.

SCHMIDT, Gregory

- 2003a *Cuotas efectivas, magnitud relativa del partido y el éxito de las candidatas mujeres: una evaluación comparativa de las elecciones municipales peruanas*. Lima: Manuela Ramos.

- 2003b *Las mujeres del presidente: Fujimori y ¿la equidad de género?* Lima: Manuela Ramos.
- SCHULDT, Jürgen
- 2004 *Bonanza macroeconómica y malestar microeconómico* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- SHUGART, Matthew y Martin WATTENBERG (eds.)
- 2001 *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.
- SNYDER, Richard y David SAMUELS
- 2001 "Devaluing the Vote in Latin America". En *Journal of Democracy* 12: 1. Enero, pp. 146-159.
- TANAKA, Martín
- 1998 *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 1999 "El agotamiento de la democracia participativa y el argumento de la complejidad (elementos para una refundamentación)". En *Debates en Sociología* 23-24. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 55-76.
- 2001a "¿Crónica de una muerte anunciada? Determinismo, voluntarismo, actores y poderes estructurales en el Perú, 1980-2000". En Jane Marcus y Martín Tanaka, *Leciones del final del fujimorismo. La legitimidad presidencial y la acción política.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 57-112.
- 2001b *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social e Instituto de Estudios Peruanos.

- 2002 *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo?* Documento de Trabajo 125. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 2003a "Los entornos políticos de la participación ciudadana y sus desafíos actuales". Ponencia presentada en el seminario "Reinventando la democracia. Posibilidades y límites de la participación ciudadana en el Perú". Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Lima, setiembre.
- 2003b "Los sistemas de partidos en los países andinos: autoritarismos competitivos y reformismo institucional". Ponencia presentada en la conferencia "Crisis in the Andes: Managing Regional Order". Center for International Studies, University of Oxford. Oxford, junio.
- 2003c "The Political Constraints on Market Reform in Peru". En Carol Wise, Riordan Roett y Guadalupe Paz (eds.), *Post-Stabilization Politics in Latin America: Competition, Transition, Collapse*. Washington D. C.: Brookings Institution Press, pp. 221-248.
- 2004a "El colapso de los sistemas de partidos, autoritarismo plebiscitario y los problemas de representación democrática: los casos de Perú y Venezuela". Ponencia presentada en el seminario "¿Cuál es el futuro de los partidos políticos? Colombia en el contexto latinoamericano". Fundación Foro Nacional por Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, y Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 20-21 de octubre.
- 2004b "El gobierno de Alejandro Toledo, o cómo funciona una democracia sin partidos". En *Política* 42. Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Chile, pp. 129-153.

- TANAKA, Martín y Carolina TRIVELLI  
2002 *Las trampas de la localización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori*. Documento de Trabajo 121. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- TANAKA, Martín y Patricia ZÁRATE  
2002 "Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú, 1998-2001". Lima: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) e Instituto de Estudios Peruanos.
- VALLADARES, Jorge  
2004 *Razones, nociones y opciones básicas para la reforma electoral en el Perú*. Lima: IDEA Internacional y Transparencia.
- VAN COTT, Donna Lee  
2000 "Party System Development and Indigenous Populations in Latin America. The Bolivian Case". En *Party Politics* 6: 2.
- WOLINETZ, Steven  
2003 "Beyond the Cath-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organizations in Contemporary Democracies". En Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan Linz (eds.), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- ZOVATTO, Daniel  
2002 "Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada latinoamericana: 1996-2001". En <http://www.observatorioelectoral.org>.

*Diagramado en el*  
*INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS*  
*por MERCEDES DIOSES V.*  
*Corrección de Pruebas: CARLA ALMANZA*  
Impreso en los talleres gráficos de  
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA  
Psje. María Auxiliadora 156 - Breña  
Telfs.: 332-3229 / 424-8104  
Lima-Perú

## Colección *mínima*

48. Gonzalo Portocarrero y Jorge Komadina  
*Modelos de identidad y sentidos de pertenencia en Perú y Bolivia.* 2001, 117 pp.
49. Cecilia Blondet  
*El encanto del dictador: mujeres y política en la década de Fujimori.* 2002. 85 pp.
50. Ludwig Huber  
*Consumo, cultura e identidad en el mundo globalizado. Estudios de caso en los Andes.* 2002, 127 pp.
51. Rocío Trinidad  
*¿Qué aprenden los niños del campo con la televisión?. Globalización, socialización y aprendizaje.* 2002, 142 pp.
52. Patricia Ames  
*Educación escritura y poder en el Perú.* 2002, 111 pp.
53. Gustavo Montoya  
*La independencia del Perú y el fantasma de la revolución.* 2002, 198 pp.
54. Víctor Vich  
*El caníbal es el Otro. Violencia y cultura en el Perú contemporáneo.* 2002, 90 pp.
55. Jorge Lossio  
*Acequias y gallinazos: salud ambiental en Lima del siglo XIX.* 2003, 111 pp.
56. Patricia Zárate A.  
*La democracia lejos de Lima. Descentralización y política en el departamento de San Martín.* 2003, 78 pp.

ISBN 9972-51-133-2

