

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ



**PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ**

“SOBREVIVIR O MORIR EN EL INTENTO:

**LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE GOBIERNO: ANÁLISIS COMPARADO DEL
CASO PERUANO FRENTE A LA SITUACIÓN REGIONAL EN EL SIGLO XXI”**

**Tesis para optar por el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno
con mención en Política Comparada**

AUTOR

Renzo Antonio Mazzei Mancesidor

ASESOR

Fernando Tuesta Soldevilla

LIMA – PERÚ

SETIEMBRE, 2018

RESUMEN

El ingreso a un nuevo siglo trajo para el Perú una alta expectativa en la opinión pública respecto a lo que podía representar la salida de Alberto Fujimori para la recuperación de la democracia. La renuncia del ex presidente y la instalación del régimen transitorio a cargo de Valentín Paniagua significó una mirada positiva sobre el futuro inmediato.

Esta alta expectativa se centró sobre el accionar de las futuras autoridades de gobierno, en especial de los presidentes que a partir de aquella fecha tomarían las riendas de este país. Sin embargo, conforme avanzaron los años, esta alta expectativa ciudadana no fue correspondida con una acertada actuación de las autoridades, lo que generó en éstas crisis de credibilidad y por consecuencia de estabilidad política. Pero, además, este tipo de crisis se trasladó a los propios partidos políticos de gobierno en su futuro inmediato tras su experiencia en el poder.

Esa tendencia – de partidos políticos de gobierno post experiencia en el poder – fue lo que nos llamó la atención, tomándose como caso de estudio para la presente investigación académica.

Sin embargo, para hacer más enriquecedora esta investigación lo hicimos a través de un estudio comparado con realidades latinoamericanas que mantienen ciertas características similares con el Perú como ejemplo la no reelección inmediata y el buen crecimiento económico. Esas dos variables fueron tomadas en cuenta a la hora de seleccionar los países que forman parte de este análisis

comparado. Así la comparación toma en cuenta las realidades de los partidos de gobierno durante el presente siglo de Uruguay, Chile, Costa Rica, Panamá y Honduras, todos mantuvieron a lo largo de lo que va del presente siglo la prohibición a la no reelección inmediata. El estudio toma en cuenta otros factores como las alianzas o coaliciones políticas que se forman en estos países, el liderazgo de los presidentes de turno, así como la tradición democrática de los países mencionados y la antigüedad de los partidos de gobierno.



Palabras clave: Partidos Políticos, Partidos de Gobierno, Democracia, Coaliciones, Alianzas de Gobierno, Ciudadanía.

SUMMARY

The turn of the century brought high expectations in Peruvian public opinion with regards to what the exit of Alberto Fujimori could mean for the recovery of democracy. His resignation and the start of a transitory government under Valentin Paniagua gave a positive outlook on the immediate future.

This expectation was centered around the actions of future government authorities, especially the Presidents who would lead the country in the coming years. However, as the years progressed, this high citizen expectation was not matched by a successful action by the authorities, which generated in these credibility crises and as a consequence of political stability. But, in addition, this type of crisis was transferred to the political parties of government in their immediate future after their experience in power.

The experience of these government political parties caught my attention, and it is the present case study.

In order to enrich this research, I did a comparative study of Latin American countries that have similar characteristics to that of Peru, such as the ban on re-election and good economic growth. These two variables were taken into account at the time of selecting the countries to include in the analysis. That is why this research considers the following countries: Uruguay, Chile, Costa Rica, Panama and Honduras.

This research also takes into account other factors such as alliances or political coalitions formed in these countries, Presidential leadership, democratic tradition and the longevity of the government political parties.



Keywords: Political parties, Government matches, Democracy, Coalitions, Government Alliances, Citizenship.

Dedicatoria

A mi hija Antonella.

A mis padres.



Agradecimientos

A la Escuela de Gobierno y Política Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú por todos los conocimientos y extraordinarias experiencias adquiridas a lo largo de mis horas de clases, horas de estudios, conversaciones con los docentes y a la calidad de sus lecturas y materiales.

Al profesor Fernando Tuesta Soldevilla por su amistad y su permanente aliento a culminar con esta investigación como asesor de la misma. Al profesor Eduardo Dargent por su buena disposición y colaboración en la culminación del trabajo.



ÍNDICE

RESUMEN	1
Dedicatoria	5
Agradecimientos	6
ÍNDICE.....	7
Introducción	10
I. MARCO TEÓRICO	22
I.1 Partidos políticos: definiciones.....	22
I.2 Partidos políticos en el Perú: estudios e investigaciones	26
I.3 La democracia en el siglo XXI: ¿Es suficientes el paraguas de la democracia para la supervivencia de los partidos políticos?.....	28
I.4 Cambio en el tablero: la influencia del caudillo y de las alianzas políticas.	32
I.5 Partidos de gobierno y sistema electoral	34
I.6 Te ayudo, tú me ayudas: las coaliciones de gobierno como forma de sobrevivencia del partido de gobierno.....	38
I.7 Los sistemas de partidos y elección como factores influyentes en la sostenibilidad o no de un partido de gobierno	42
II. LOS REGÍMENES LATINOAMERICANOS DURANTE EL SIGLO XXI	49
II.1 Los partidos de gobierno latinoamericanos y las coaliciones	50

II.2 Coaliciones y/o Partidos de Gobierno y su performance luego de estar en el poder	54
II.3 ¿Manda la antigüedad partidaria?	61
II.4 El factor de la tradición democrática	65
II. 5 El factor económico en la performance política	67
III. UN CASO SUI GENERIS: LOS PARTIDOS DE GOBIERNO EN EL PERÚ	69
III.1 Partidos de gobierno en el Perú del siglo XXI	71
III.2 Normatividad y su influencia en los partidos políticos peruanos.....	77
III.3 El militante heredado del fujimorismo	80
III.4 El ciudadano del nuevo siglo: un nuevo militante.....	82
III.5 Un presidente, un líder	86
III.6 La inercia institucional frente al partido que ganó la elección.....	89
IV.CONCLUSIONES	93
IV.1 Partidos de gobierno y su relación con la aceptación democrática	94
IV.2 Partidos de gobierno según su experiencia en el poder	95
IV.3 Partidos de gobierno y su trayectoria	97
IV.4 ¿Es la no reelección un factor en contra de la sostenibilidad de los partidos políticos que pasan por el gobierno?.....	100
V. BIBLIOGRAFÍA.....	104
V. ANEXOS.....	109
V.1 ENTREVISTA A EDUARDO DARGENT, PROFESOR DE LA	

MAESTRÍA Y CIENCIA POLÍTICA DE LA PUCP (Realizada el 27/05/16)	
.....	109
V.II REFERENCIAS PERIODÍSTICAS.....	112
V.III REFERENCIAS DE INVESTIGACIÓN.....	117



INTRODUCCIÓN

Según Samuel Huntington, la tercera ola democratizadora que se inicia en 1974 y se prolonga hasta 1990 tuvo como resultado que América Latina se viera contagiada por el espíritu democrático y terminara por cambiar muchos de sus regímenes autoritarios. Así se inicia esta tercera ola democratizadora que luego, a partir del inicio del siglo XXI, comienza un camino de consolidación en algunos países y en otros con ciertas contradicciones.

Muchos autores hablan de una cuarta ola democratizadora que se inició con la llamada primavera árabe, pero este hecho más que romper un período consecutivo de elecciones democráticas, lo que hizo fue poner en serios cuestionamientos la legitimidad de muchos regímenes que tuvieron que salir del gobierno, pero casi siempre bajo el canal constitucional. Es decir, a diferencia de otros momentos en la historia, esta cuarta ola democratizadora añadió mayores elementos que abonaron en favor de un fortalecimiento de la democracia desde el punto ciudadano, es decir un empoderamiento en el elector a tal punto de generar un persistente escrutinio sobre las autoridades, en todas sus formas.

En este marco, como parte del proceso de expansión de la democracia en América Latina muchos gobiernos adoptaron ciertas medidas para precisamente verse favorecidos con esta expansión. Algunos lo hicieron pensando en reforzar la institucionalidad democrática y otros lo hicieron pensando en sus propios intereses.

En parte, las medidas adoptadas por los gobiernos latinoamericanos o futuros gobiernos tuvieron que ver con el reforzamiento de su plataforma política, es decir el partido político y alianza política que respaldara su candidatura al poder de turno. Y es que los partidos de gobierno son la armazón política que permite al presidente ampliar sus acciones, influencia y poder de decisión. Ya no era suficiente contar con un único partido en muchos casos. Se apostó más por una alianza electoral que permitiera al partido originario del candidato tener mayores posibilidades en el proceso electoral y además contar con un mayor poder si es que salía elegido.

Durante el presente siglo, en la región latinoamericana hemos visto en general una tendencia por formar alianzas o coaliciones para lograr un triunfo en las elecciones generales de cada país. Son pocas las situaciones y momentos en donde un solo partido se lleva el triunfo. Pero, además, son estas alianzas o coaliciones las que permiten al partido oficial de turno y sus aliados mantener una presencia política sostenida en el tiempo, independientemente de tener presencia posterior en el gobierno de turno. Es decir, estas alianzas tienen una conveniencia política en el corto, mediano y largo plazo para todos sus integrantes.

Es así como estas coaliciones o alianzas generan muchas veces un doble beneficio. Por un lado, se le permite al presidente salir airoso en un proceso electoral a través de una plataforma política ya definida y, por otro lado, se logra que esa plataforma política luego de una experiencia en el poder pueda seguir consolidándose en el tiempo en la arena política.

Por lo tanto, la expansión democrática con diferentes matices en América Latina durante el siglo XXI ha traído en general como consecuencia el fortalecimiento de ciertas prácticas como por ejemplo la generación de coaliciones y alianzas políticas y su consiguiente influencia favorable en el fortalecimiento de los partidos de gobierno en el tiempo, lo que repercute precisamente en el valor de la democracia pese a los cuestionamientos que recibe en nuestros días.

Sin embargo, hablar del fortalecimiento de ciertas prácticas democráticas desde el punto de vista de los partidos políticos mismos no significa necesariamente que la democracia haya caminado de manera sólida en la región en lo que va del siglo XXI.

Si bien, las alianzas y coaliciones en general son una manera de asegurar una gobernabilidad y sostenibilidad en el tiempo, ello no ha impedido que estas agrupaciones sufran el golpe de la crisis de representación que se vive en América Latina en general. Su experiencia en el gobierno muchas veces es el desencadenante de esta crisis que encuentra ahora a una ciudadanía más empoderada y con muchas herramientas para cuestionar a las autoridades de turno.

Así entonces, podemos hablar de un proceso democrático que por el lado de los partidos de gobierno ha adoptado nuevas formas para lograr sostenibilidad a través de las alianzas y coaliciones, y por otro lado vemos a una democracia empoderada en las calles con una ciudadanía con mayor capacidad para cuestionar y denunciar. Y esto tiene que ver con cierto fracaso de los partidos

políticos durante su experiencia en el gobierno. Cada uno desde su lado, intentando hacer prevalecer su poder.

Pero, además, continuando en la línea de los cambios que ha traído consigo el periodo democratizador en América Latina, los últimos 30 años han caracterizado a la región su matiz reformista. Hasta el 2010 se han aprobado e instalado 13 nuevas constituciones políticas. Fueron todos los países latinoamericanos salvo Costa Rica, México, República Dominicana, Uruguay y Panamá. Asimismo, se han registrado cerca de 20 reformas constitucionales y más de 40 normas electorales han sido cambiadas o creadas.

En esa línea, precisar que en lo que va del siglo XXI, América Latina se ha envuelto en una serie de crisis políticas que en la mayoría de los casos se han resuelto bajo el marco constitucional. Atrás quedaron las constantes interrupciones a los regímenes a través de golpes militares o autogolpes civiles. En 18 años del presente siglo, en América Latina sólo ha habido 3 destituciones de presidentes (Lucio Gutiérrez en Ecuador en el 2005, Fernando Lugo en Paraguay en el 2012 y Dilma Rousseff en Brasil en el 2016) y una renuncia (Pedro Pablo Kuczynski en Perú en el 2017).

En todos los casos, los vicepresidentes de turno asumieron la presidencia para completar el período correspondiente. Es decir, los cambios se produjeron dentro del marco constitucional y sin ocasionar un resquebrajamiento al orden democrático.

Otro detalle en este sentido es que, desde el inicio de la década de 1980, cuando comenzaron a instalarse los primeros presidentes electos mediante las urnas luego de años gobiernos militares, hasta la fecha, de 113 períodos de gobierno en esta parte del mundo, solo 15 no pudieron cumplir íntegramente con su período. De estos gobiernos, la mitad se encuentra repartida entre Bolivia (3 interrupciones de mandato), Ecuador (3) y Argentina (2). Esto nos indica que después de los 80 y con mayor incidencia en el nuevo siglo, ha sido el respeto por los conductos democráticos casi siempre el denominador común en nuestra región.

Este panorama nos pone en evidencia que la expansión democrática en esta parte del mundo ha ido en general por buen camino, si nos referimos al respeto que se tuvo en cada crisis a los canales que señala estrictamente la constitución de cada país. Y si bien es cierto que los cuestionamientos a los resultados de la democracia en la ciudadanía han sido más constantes en los últimos años, ello no ha ocasionado rupturas en el orden constitucional. En esa línea entonces, realizar un análisis de cualquiera de los elementos que han conformado este período de tiempo en América Latina es una forma de analizar precisamente la calidad de la democracia en esta región.

Para analizar la calidad de la democracia en la región podemos tomar un sinnúmero de elementos. Sin embargo, para esta investigación tomamos uno que es precisamente la razón de ser de un sistema democrático: los partidos políticos. Pero para ser más exactos tomaremos como punto de partida a los

partidos políticos de gobierno y su sostenibilidad en el tiempo durante este período.

Los partidos de gobierno son un elemento clave en un análisis sobre la calidad de la democracia en América Latina porque son el canal a través del cual se expresarán las formas del régimen democrático durante un período de tiempo determinado.

Ganar una elección general debe significar idealmente que el nuevo gobierno utilice a los cuadros de su partido político para las diferentes instancias del Ejecutivo y además sirva para fortalecer la figura del partido mismo como fuerza política en el poder Legislativo y en la escena política nacional. Es decir, a partir de una elección se deben fortalecer idealmente todos los elementos de la estructura del partido ganador.

En ese sentido, enfocar la investigación en el partido de gobierno busca analizar la calidad democrática desde su fuente misma: la organización política que llegó al poder con las herramientas para poner en práctica su estrategia. En otras palabras, intentamos evaluar la calidad democrática a partir precisamente de la calidad partidaria de la organización en el poder: sus formas para mantener una vigencia política más allá de su período en el gobierno y su empatía con un electorado cada vez más empoderado en la región.

Ahora bien, en América Latina los partidos de gobierno han tenido distinta suerte en general. Algunos han consolidado su presencia a partir de su performance en

el gobierno, mientras que otros si bien han mantenido su espacio político terminaron ciertamente debilitados.

Es precisamente esa distinta suerte de los partidos de gobierno lo que pretendemos estudiar porque resulta un elemento que aún está en permanente estudio en el mundo académico. Para precisar más nuestra investigación tomaremos en cuenta para este análisis diferentes factores como la presencia de alianzas o coaliciones políticas, el sistema de elección presidencial, el crecimiento económico y la tradición democrática.

En cuanto al primer factor podemos decir que en general, es cada menos frecuente en la región latinoamericana la victoria en elecciones presidenciales de un partido único. En lo que va del presente siglo, son casi siempre las coaliciones electorales las que le dan mayor fortaleza a una plataforma política y por lo tanto mayores posibilidades de mantenerse vigente en la escena política tras el período en el gobierno, independientemente de si se aplica la reelección presidencial.

El sistema de elección presidencial también ha sido en muchos casos influyente en la sostenibilidad del partido de gobierno. Tenemos hasta 3 tipos de sistemas en la región: la no reelección bajo ninguna de sus formas, la no reelección inmediata y la reelección inmediata. Con sus matices, estos diferentes sistemas le han otorgado distinto nivel de fortaleza a los partidos que pasan por el gobierno.

En cuanto al factor económico, tomaremos en cuenta el nivel de crecimiento durante este periodo de tiempo y la tradición democrática, entiéndase esto último como mayor cantidad de periodos constitucionales que se tienen o mejor dicho menor cantidad de golpes de Estado exitosos desde su independencia.

En ese sentido, si bien haremos una mención al panorama latinoamericano, nuestro análisis se centrará en los países que cuentan con el sistema de la reelección presidencial dejando un período de gobierno. Analizaremos así la situación de países como Chile, Uruguay, Costa, El Salvador y Panamá, y la comparemos con la experiencia del caso peruano. Bajo estas características también se encuentra Haití, aunque por su característica especial de ser una nación con altísimo nivel volatilidad y golpes de estado, solo la mencionaremos brevemente.

Dicho esto, nos planteamos la siguiente pregunta como punto de partida:

¿Cuáles son los factores que permiten a los partidos de gobierno de América Latina mantenerse en la escena política tras su paso por el poder durante el presente siglo? En esa línea, buscamos además responder a las siguientes preguntas complementarias:

- ¿Hasta qué punto los partidos de gobierno en los países latinoamericanos que permiten la reelección presidencial no consecutiva logran una sostenibilidad en el tiempo?

- ¿Por qué el caso peruano es tan diferente respecto a los demás países materia de estudio respecto a la performance de los partidos políticos de gobierno tras culminar su período en el poder?

Definida nuestras preguntas guía y complementarias, la presente investigación tiene como propósito los siguientes objetivos:

- Identificar los tipos de partidos políticos que acceden al Gobierno durante el presente siglo.
- Describir los tipos de performance de los partidos políticos de Gobierno tras su paso por el período en el poder en América Latina durante el siglo XXI.
- Establecer si existe una relación entre la no reelección presidencial y la performance de los partidos políticos de gobierno.
- Establecer si existe una relación entre el crecimiento económico de los países latinoamericanos y la performance de los partidos políticos de gobierno.

De otro lado, tenemos como hipótesis central que los partidos políticos de gobierno en los países analizados mantienen una buena performance política tras su paso por el poder debido principalmente a una adecuada construcción partidaria que viene no solo de los últimos años, sino que históricamente ha mantenido siempre. La génesis de los partidos políticos es un punto de partida muy importante que establece la base sobre la cual se proyectará en el futuro. Por ello es importante destaca cómo en algunos países, pese a los cambios en

la coyuntura política, la construcción partidaria ha sabido imponerse en general. Pero, además, la buena performance política de los partidos de gobierno obedece también a la mejor capacidad de adaptabilidad a los nuevos tiempos que tienen estas agrupaciones al generar por ejemplo alianzas o coaliciones electoral pero también de gobierno. En tiempos en donde en general hay mucha dispersión en las variables y gustos políticos, tender puentes sobre acuerdos muy generales con otras agrupaciones responde a estas nuevas exigencias del mercado político.

Otro punto que consideremos como parte de nuestra hipótesis general es que esta buena performance partidaria en el gobierno también responde al liderazgo del presidente en funciones, es decir de su capacidad por llevar a cabo una gestión que finalmente no perjudique a la buena reputación de su partido político, lo cual le permitirá una mejor proyección. En los países en donde no existe un sistema democrático amparado en partidos con construcción partidaria mínimamente sólida y el presidente no es capaz de asumir el liderazgo sostenido durante todo su período, la situación de los partidos de gobierno es penosa, al punto de quedar prácticamente desaparecidos de la escena política.

El factor económico es también clave porque constituye un impulso para generar buenas condiciones en el sistema democrático, pero también para la figura de un presidente en funciones. Así, en aquellos países en donde el crecimiento económico ha sido sostenido durante este primer tramo del siglo xxi, los sistemas se han mantenido con fuerza y los presidentes con capacidad de liderazgo se han animado a ejecutar reformas. En ambos casos, el partido de gobierno se ha

beneficiado con presencia importante en el Parlamento, pero también en los diferentes niveles de gobierno, cumpliendo así ese ideal democrático que señala que aquel partido que gana una elección debe utilizar sus cuadros para los diferentes niveles de gobierno.

En el caso peruano, por ejemplo, sostenemos que no existen partidos estructurados y cuya problemática se remonta al gobierno de Alberto Fujimori en donde los partidos tradicionales profundizaron sus crisis y los nuevos grupos políticos heredaron ese problema. Al llegar al poder durante el presente siglo, estos partidos no fueron capaces de promover un proceso de fortalecimiento interno, favoreciendo así el desarrollo de una figura presidencial muy personalista en perjuicio de su partido político como espacio para el surgimiento de líderes políticos que le aseguren una presencia en la carrera electoral siguiente tanto a nivel presidencial como congresal. Esta falta de fortalecimiento interno también afectó de alguna manera las capacidades de los líderes y principales dirigentes del partido de Gobierno frente al aparato tecnocrático que ya estaba instalado en el Estado con cierta solvencia y buen nivel de empoderamiento.

Definido el ámbito de estudio, la justificación, objetivos e hipótesis, paso a detallar el desarrollo de la presente investigación. En el Marco Teórico se precisan las líneas teóricas que guían esta investigación y que tienen que ver con las definiciones clásicas de los partidos políticos. Para ello, destaco autores como Panebianco, Sartore, Ware y Stroom quienes a partir de sus investigaciones aportaron al concepto de partidos políticos competitivos y que

representan un gran referente para la presente investigación. Asimismo, se realiza un recorrido teórico sobre los sistemas políticos y la necesidad de las coaliciones políticas para la sobrevivencia de los partidos políticos.

En el segundo capítulo realizamos una explicación del desarrollo sobre los regímenes latinoamericanos y la performance de sus partidos políticos de gobierno. Aquí si bien se ha hecho una especial atención a los países que son parte del análisis comparado (Chile, Uruguay, Costa Rica, Panamá y El Salvador), también se contempla una mención a los otros países de la región en cuanto a sus características de sus sistemas políticos como por ejemplo la inclusión o no la reelección presidencial inmediata, la predominancia por las coaliciones políticas o la antigüedad partidaria de sus agrupaciones políticas.

En el capítulo 3 nos centramos en el caso peruano, su particularidades y diferencias con los países analizados, así como también un estudio sobre la relación del presidente y líder del partido de gobierno con denuncias en su contra que finalmente terminaron minando su performance y la de su agrupación.

En el capítulo 4 nos centramos en las conclusiones en donde definimos las líneas que nos ha dado este análisis comparado entre el Perú y los demás 5 países latinoamericanos.

El universo para seguir analizando la realidad latinoamericana es basto. Por ello, esta investigación pretende ser un aporte más en esta línea y llegar así a una conclusión más exacta que permita que los países latinoamericanos puedan gozar de una democracia plena.

1. MARCO TEÓRICO

1.1 Partidos políticos: definiciones

Iniciar una investigación como la planteada precisa de un universo bien definido. Para ello debemos comenzar definiendo a un partido político, punto de partida del presente trabajo. En este aspecto considero que hay tres autores que definen mejor la esencia de un partido político. Panebianco es uno de los autores clásicos que más ha investigado sobre los partidos políticos. Para él, estas organizaciones constituidas en el marco de una ley que los convierten en el nexo entre Estado y ciudadanía, pero además sostiene que son el mejor espacio para la canalización de las demandas de la población organizada. Panebianco le otorga un valor positivo a la constitución de los partidos políticos como elemento primordial para trasladar la demanda ciudadana a los sectores políticos de toma de decisiones.

Además, Panebianco (Panebianco, 1993) sostiene por ejemplo que en muchas ocasiones estamos ante partidos carismáticos que dependen exclusivamente de la personalidad y características de su líder. Y esto en el Perú y en Latinoamérica es una constante. En el caso peruano es una tendencia casi histórica en la que el presidente tiene todos los reflectores sobre sí. Sin duda el régimen presidencialista como tal influye mucho en que la figura del líder tenga preponderancia sobre el partido. Ahora bien, si a esta tendencia le sumamos en determinados países, el Perú es uno de ellos, se ha provocado con ciertas

normas un resquebrajamiento de las estructuras partidarias tradicionales, entonces resalta la figura de este tipo de partidos carismáticos.

Giovanni Sartori (Sartori, 2005) va un poco más allá de la importancia de la organización como canalizador de demandas ciudadanas. Este autor sostiene que el partido político tiene el poder a través de una elección distribuir a sus cuadros políticos en cargos públicos y así asumir el poder que le otorga una victoria electoral. En otras palabras, lo que dice Sartori es que el partido tiene como valor fundamental su capacidad de manejar el aparato estatal a través de sus cuadros que salen electos en un proceso electoral.

En esa misma línea, pero con mayor profundidad se encuentra Alan Ware (Ware, 2004) quien señala que los partidos políticos son organizaciones que buscan influenciar en el seno de un Estado, intentando casi siempre ocupar posiciones en el gobierno. Y esa influencia en el Estado se logra a través de un triunfo en una elección que le permitirá a esa organización política colocar a sus cuadros en determinadas posiciones del Estado. Y es que finalmente ese el ideal de un partido político. No solo ser el enlace de la ciudadanía, sino a través de esa fuerza que le otorga la demanda ciudadana impulsar una victoria electoral que le permita gobernar con sus cuadros.

No menos importante es el aporte de Kaare Strom (Strom, Una teoría sobre el comportamiento de los partidos políticos competitivos, 2013) quien hace una tipología de partidos políticos en democracias competitivas. El autor identifica tres modelos de partidos políticos según su comportamiento:

- 1) Los partidos que buscan el voto,
- 2) Los partidos que buscan el cargo público y
- 3) Los partidos que buscan la política.

Los primeros, según Strom, buscan maximizar el voto porque es su principal misión para lograr el objetivo que es ganar la elección. En cambio, el tipo 2 y el 3 buscan generar alianzas y coaliciones que le aseguren o conseguir ese cargo en la administración pública o hacer política propiamente dicha en el Estado.

Si bien estas definiciones se aplican a todos los partidos, podemos pasarlas por el tamiz de los partidos políticos que llegan al Gobierno. En primer lugar, porque una vez ganada la elección se comprueba si la organización buscó solamente ganar, es decir obtener los votos a través de mecanismos de maximización. Y, en segundo lugar, porque a partir de su actuación en el Estado podemos comprobar si sus militantes buscaban conseguir el cargo (para bien o para mal) o buscan hacer política pública pero esta vez desde la administración pública.

En tal sentido, la performance de los partidos políticos en el gobierno dependerá en muchos casos de la mirada que tengan sus integrantes. Así por ejemplo como sostienen Katz y Mair, el partido político en el gobierno tiene dos caras: una cara la integran los militantes que ocupan cargos en el Estado una vez llegado al gobierno. Y la otra cara la forman los grupos de apoyo y respaldo al régimen que dada sus características no necesariamente son permanentes. Son estos grupos los que tienen un análisis externo de la organización política, mientras que los

primeros tienden más a una mirada interna del partido¹. En esa línea, la mirada interna también enfrenta un escenario de crisis pues tiene un dilema típico, que es el de rendir cuentas a sus electores o a sus militantes. Este dilema crece más cuando los integrantes del partido de gobierno tienen un vínculo militante. Sitan solo se trata de invitados leales el líder político que los convocó, entonces el partido de gobierno tendrá mayores dificultades de consenso.

Otros enfoques para analizar a los partidos que llegan al Gobierno los encontramos en autores como Maurizio Cotta, y Otto Kirchheimer. En el caso de Cotta², se expone que en estos tiempos los partidos optan por constituirse en agrupaciones de neo – notables, es decir personalidades destacadas que no pertenecen al partido y marcan una diferencia con los militantes que les permite de alguna manera transmitir una imagen renovada que se vincule con el aspecto tradicional del partido. Aquí estaríamos frente a un partido político que se usaría más como un vehículo electoral a través del cual los invitados notables se presentan como la cara nueva del partido.

En el caso de Kirchheimer³ se plantea la existencia del partido “catch all party”, los cuales buscan atraer a todo tipo de electores, más allá de su ideología, con el objetivo de acceder al poder. Votos, cargos y política. El partido competitivo de nuestros tiempos. Es así como un partido puede optar por una posición intermedia, lo que muchos llaman el centro político, para captar la mayor

¹ Tomado de la Introducción de “Partidos y Gobiernos en Ecuador (1979-1998) de Flavia Freinderberg.”

² En “Sobre la relación entre partido y Gobierno” en Desarrollo Económico, Vol. 41, No. 162 (jul. - Sep., 2001), pp. 201-234.

³ En “Comparative Politics” (2003) Otto Kirchheimer and the catch-all party, West European Politics, 26:2, 23-40.

cantidad de votos de ambos extremos (derecha e izquierda). Este tipo de partido no tiene problemas en asumir una posición hasta ambivalente respecto a determinados temas con tal de conformar a electores de ambos bandos.

Ahora bien, los partidos políticos que llegan al poder – sea del tipo que fueren – se enfrentan hoy en día a una serie de retos que en muchos casos podrían limitar su accionar. Así, José Juan Gonzáles sostiene que “en la medida en que aumenta el carácter difuso del apoyo a los partidos, es decir, en la medida en que ese apoyo proviene de fuentes cada vez más heterogéneas, en la misma medida se reduce el margen de maniobra de un partido en el gobierno” (González J. J., 1989). Es decir, si el capital electoral que finalmente le otorgó la victoria al partido proviene de diversos sectores – como ocurre por ejemplo en una segunda vuelta electoral o ballottage – la capacidad de acción que tiene para implementar medidas un Gobierno no es muy amplia. El autor sostiene además que mientras que no haya una coincidencia entre el nivel del Gobierno y la infraestructura política, la acción del partido se verá profundamente limitada.

I.2 Partidos políticos en el Perú: estudios e investigaciones

En el Perú existen algunas investigaciones que han tenido como punto de atención los partidos políticos en el Gobierno. Uno de los primeros fue el de Piero Corvetto quien tanto en tesis de maestría de ciencia política (Corvetto, Durmiendo con el enemigo. Análisis de caso de la relación entre el gobierno y el partido de gobierno de la primera mitad del mandato constitucional del presidente de la República Alejandro Celestino Toledo Manrique (28 julio 2001 - 31

diciembre 2003), 2004) y como en dos artículos de investigación (Corvetto, ¿Aliados o rivales? Relación entre el gobierno y el partido. Análisis de la primera mitad del gobierno del presidente constitucional Alejandro Toledo, 2009) (Corvetto, CORVETTO, Gobierno sin partido: el reclutamiento de personal en la relación entre el gobierno y el partido de gobierno en el Perú (1980-2011), 2014) analiza la influencia y participación del partido de gobierno a partir de la composición del gabinete de ministros. Así el autor identifica dos tipos de partidismos en el país: a) los gobiernos de coalición hegemónica y, b) los gobierno sin partido o gobierno del mesías.

Otro estudio importante sobre el tema es la tesis de licenciatura de ciencia política y gobierno de Luis Más (Más, 2013) quien hace un análisis de la mala performance de los partidos de gobierno del Perú entre el 2001 y 2011. Más sostiene entre otros puntos que este mal desempeño evidenciado en los resultados electorales de los partidos políticos tras pasar por el Gobierno responde al poco o nulo incentivo que tiene el presidente y líder del partido para mantener buenos niveles de aprobación al finalizar su período y que puede trasladarlos a su eventual candidato presidencial. Para el autor, la aplicación de la reelección presidencial contribuiría a que los presidentes en funciones miren más allá de un período para fortalecer su plataforma partidaria y así otorgarle una mayor sostenibilidad en el tiempo.

Otro estudio es el de Miguel Carreras (Carreras, 2013) sobre los presidentes outsiders y los ministros sin experiencia, el cual parte desde el gobierno de

Alberto Fujimori. El autor analiza la razón por la cual el presidente nombra a ministros sin experiencia y sin relación con algún partido político. Su explicación se refiere a que un ministro sin vínculo partidario le otorga mayor libertad para entablar acuerdos con políticos de otros partidos. Pero además este tipo de perfil ministerial les otorga a estos funcionarios una dependencia del presidente que los condiciona a las decisiones del mandatario, dándole a este mayor poder.

Estos estudios son importantes, pero no son suficientes para entender no solo la realidad peruana en un período más amplio (2000 – 2018) motivo de la presente investigación, sino que además no abordan directamente el impacto en el mediano plazo de este tipo de partidos en el Perú, es decir no solo posterior a la elección sino además su presencia posterior como elementos del escenario político nacional.

De otro lado, al tratarse la presente investigación de un análisis comparado en la región, los estudios del caso peruano resultan un punto de inicio, pero de ninguna manera concluyentes para aplicarlos a la realidad regional que trataremos de analizar.

I.3 La democracia en el siglo XXI: ¿Es suficientes el paraguas de la democracia para la supervivencia de los partidos políticos?

En la antigua Grecia el término paideia aludía a la educación que se brindaba a los futuros ciudadanos, la cual se cristalizaba en la formación intelectual,

espiritual y atlética del hombre. Era la formación de la persona a quien le otorgaba finalmente un carácter humano con capacidades cívicas para ejercer responsabilidades tan exigentes como la función pública.

Esta formación debía ser permanente pues así se aseguraba el buen desempeño de las instituciones de la antigua Grecia. Si una institución manejaba bien su marco de procedimientos era porque la paideia había hecho su trabajo con las personas que integraban dicho espacio. La formación buscaba que el ciudadano fortaleciera la institución ya construida.

Era sin duda un procedimiento que a través de la práctica constante se volvió parte de un imaginario social sobre el régimen político de aquellos tiempos. Sin embargo, el tiempo avanzó y los cuestionamientos a ciertas prácticas aparecieron en diferentes partes del mundo. Estos cuestionamientos se refirieron básicamente a poner en duda la eficacia de ciertos procedimientos del régimen democrático que por años se estuvo practicando. Y así entonces empezaron a surgir grupos opuestos a las formas imperantes, surgieron nuevas corrientes de opinión, rebeliones y revoluciones. La democracia fue puesta contra las cuerdas. Como sostiene Castoriadis, “es fácil darse cuenta de que, sean cuales sean los ropajes filosóficos, una concepción meramente procedimental de la democracia tiene su origen en la crisis de los significados imaginarios que se refieren a las finalidades de la vida colectiva...”⁴.

⁴ En su texto “La democracia como procedimiento y como régimen”, Cornelius Castoriadis sostiene además que entender a la democracia como meramente procedimental tiende a ocultar toda discusión en torno a la forma del régimen político.

Sin embargo, el nivel de intensidad de estos cuestionamientos a ciertas prácticas políticas que en su momento fueron instauradas mediante un acuerdo social dependerá en gran medida del relato histórico, social, cultural y político de una sociedad. Mientras más afianzado esté dicho aspecto, más complejo será un cambio radical. Como sostiene Tocqueville, es importante conocer primero todo lo que implica la formación del carácter nacional de una nación como por ejemplo sus costumbres, tradiciones, hábitos y pasiones. Es este conocimiento lo que nos va a permitir saber hasta qué punto una sociedad puede cuestionar una determinada situación y rebelarse contra ella⁵.

Esa evolución que ha experimentado la democracia como un régimen de participación y acuerdo social a uno de delegación del poder ha tenido sin embargo sus matices. Sin duda, uno de los aspectos más saltantes ha sido el protagonismo del individualismo sobre aquel marco institucional que representan aquellos acuerdos sociales que por años se establecieron y evolucionaron siempre bajo el acuerdo. Esto se aprecia en la región latinoamericana con mayor incidencia pues existe más peso sobre la figura presidencial, es decir sobre un individuo al cual se le otorga un gran poder. Claro está que los países latinoamericanos tienen sus matices, pero en general es el protagonismo del individuo político el que prevalece.

⁵ Alexis de Tocqueville señala en "La Democracia en América Latina" que Estados Unidos tuvo la mejor experiencia de evolución democrática debido a que la nación norteamericana era básicamente pareja en condiciones sociales, económicas y sociales. Esa condición permitió que generara una nación sólida que enfrentara al poder dominante de la corona inglesa.

Bien dice la corriente sobre el nuevo institucionalismo – con el profesor estadounidense Guy Peters como uno de sus promotores – que es mejor actuar bajo criterios institucionales establecidos, antes que hacerlo amparado en el bienestar individual. En otras palabras, las decisiones tienen mayor validez y solidez si es que se adoptan sobre la base de una matriz institucional que garantice un bienestar colectivo, es decir el de la organización, antes que el de un individuo o grupo en particular.

Así por ejemplo nos aseguraríamos de que un Gobierno tome decisiones incorporando a los ciudadanos y no solo bajo los argumentos de unos cuantos expertos. Garantizaríamos que un Congreso de la República tenga debates e interpretaciones institucionales y sancione a sus parlamentarios bajo un mismo criterio si comenten una falta claramente precisada en el reglamento. Tendríamos a un Poder Judicial más predecible en los procesos para establecer culpabilidad o inocencia y no someternos a una tómbola.

Pero sin duda, aplicar conceptos más institucionalistas de la democracia dependerá mucho de las costumbres y prácticas de la sociedad. Charles Taylor señala que la gente les da sentido a sus condiciones de vida social, sus relaciones y expectativas a través de los llamados imaginarios sociales modernos⁶. Así por ejemplo si el imaginario social del ciudadano latinoamericano promedio eran las buenas formas democráticas como el diálogo y el consenso, ahora las constantes fricciones políticas vistas en campañas electorales podrían

⁶ En Imaginarios sociales modernos, Taylor sostiene que los imaginarios sociales tienen una función constitutiva. Les dan sentido a las prácticas, haciéndolas posibles.

indicarnos una tendencia a favor de la construcción de un imaginario social que, dentro de los parámetros democráticos, acepta la intolerancia, el individualismo descarnado, la posición extrema y la crítica descarnada. Posiciones extremas que poco a poco se vuelven tolerantes para un sector de la sociedad, poniendo sobre el tablero democrático la discusión sobre el verdadero aporte de la democracia en nuestros días.

Y es precisamente sobre este cambio de percepción ciudadana sobre la democracia donde se mueven los partidos políticos hoy en día. En Latinoamérica, transitar por un camino en donde la sociedad civil tiene cada vez mayor empoderamiento y nivel cuestionador desde el punto de vista más extremo, complica más el panorama para los partidos políticos que ganan una elección y que posteriormente dejan el gobierno. Estar en el gobierno representa para muchos de estos partidos no solo un reto como organización, sino también un enfrentamiento constante al escrutinio de la ciudadanía. Y un escrutinio que cada vez con mayor frecuencia está dejando de lado las buenas formas y apuesta por denunciar sin filtro que ataca sin contemplaciones. Así entonces, una democracia como la que estamos viendo en este período de tiempo no necesariamente representa el paraguas sobre el que se protejan los partidos políticos en el Gobierno.

I.4 Cambio en el tablero: la influencia del caudillo y de las alianzas políticas.

Históricamente, América Latina ha evolucionado políticamente a partir de un sistema democrático con una figura presidencial sobresaliente. El presidencialismo se desarrolló en esta parte del mundo con distintas

particularidades, pero ciertamente las características de mayor importancia siempre recaían en el presidente. Por ello la figura del caudillismo siempre ha estado presente a lo largo de la historia republicana de los países latinoamericanos.

Sin embargo, así como la figura del presidente ha sido siempre relevante, esto ha sido precisamente motivo para que en diferentes instancias se hayan promovido iniciativas para regular este protagonismo excesivo por momentos y evitar en muchos casos un autoritarismo de parte del gobernante. Como sostiene Salvador Sánchez Salvador, “el modelo presidencial, al implantarse en América Latina, fue rápidamente adquiriendo rasgos adicionales. En parte, se trata de la adopción de aspectos del modelo parlamentario, adaptados al presidencialismo. Otros aspectos originales del desarrollo constitucional de América Latina. La prohibición de la reelección presidencial es uno de estos últimos” (González S. S., 2011)⁷.

Pero es sin duda el caudillaje un sello característico de los sistemas democráticos en América Latina. Quizás tiene que ver con la forma de independencia que lograron todos estos países, en donde fue necesaria la presencia de un caudillo líder que impulsara el camino hacia el cambio. Con el transcurrir del tiempo, muchos países fueron frenando un poco los ímpetus de los caudillos, pero casi siempre la figura protagonista de este líder – bajo formas democráticas o no – ha terminado imponiéndose.

⁷ En su artículo el autor parte de la presencia casi exclusiva del presidencialismo en América Latina y su impacto en los sistemas políticos. Si bien parte de la situación particular de Panamá realiza un análisis comparado sobre la evolución de la figura del presidencialismo en la región.

Carlos Alfonso Cárdenas – Hernández y Pedro Alfonso Sánchez-Cubides definen a este tipo de caudillismo como “una institución social plena de contenido ético que lo hace más adecuado para aquellos Estados cuya vida política es determinada por la integración de valores tradicionales individuales y colectivos” (Carlos Alfonso Cárdenas-Hernández y Pedro Alfonso Sánchez-Cubides, 2015).

El caudillismo así expresado nace y se refuerza ante un sistema democrático latinoamericano que llega a consolidarse con instituciones fuertes y completamente estables. La figura de este protagonista reluce precisamente porque encuentra una debilidad en el sistema, en donde su tipo de conducta oculta suplanta muchas veces las deficiencias del sistema. Es una realidad propiamente latinoamericana en donde el ejercicio del poder apoyado directamente en una persona le otorga en general al ciudadano una mayor seguridad antes que confiar los destinos del país en instituciones débiles y sin prestigio.

I.5 Partidos de gobierno y sistema electoral

Moisei Ostrogorski en su obra “La Democracia y los Partidos Políticos” señalaba que “un sistema electoral muy desarrollado no es sino un homenaje puramente formal a la democracia; menoscaba la autoridad del pueblo en lugar de aumentarla: la responsabilidad directa ante el pueblo que este sistema trata de establecer a lo largo de todo el proceso se difumina y, queriendo estar en todas partes, no está en ninguna” (Ostrogorski, 2008). Lo que en otras palabras nos quiere decir Ostrogorski es que los sistemas electorales nos venden la idea de que el ciudadano es el principal responsable de toda la elección, cuando en la

práctica no es así. Lo que pasa entonces es que la responsabilidad recae totalmente en la ciudadanía, lo que permite que los políticos saquen provecho de esta situación. El autor propone que los ciudadanos tengan un poder de elección limitado sobre ciertos funcionarios, permitiendo así que otras estructuras del Estado tengan una mayor sostenibilidad en el tiempo.

Así, el sistema de elección en el mundo ha evolucionado, dándole mayor poder al ciudadano en general. Sin embargo, a la vez se han buscado diversas fórmulas para darle un mayor contrapeso a las decisiones de la ciudadanía. En tal sentido, tenemos regímenes parlamentarios y presidencialistas. En América Latina la tradición ha privilegiado el régimen presidencialista, lo que genera una mayor responsabilidad de la ciudadanía en la elección de una persona como su presidente. La decisión y por ende la crítica hacia esa decisión se vuelve también más personalista.

Así entonces, la performance de los partidos de gobierno tiene que ver mucho con el tipo de régimen presidencial que tenemos en nuestros países. Bajo ese argumento, el presidente de la República tiene a su vez que hacer de primer mandatario y líder de su partido, lo que conlleva no solo a una enorme responsabilidad sino también a enfrentar conflictos. Como dice Linz. “El cargo presidencial es por naturaleza bidimensional y, en cierto sentido, ambiguo: de un lado, el presidente es la cabeza del Estado y el representante de toda la nación; de otro lado, sostiene una opción política claramente partidaria. Si se mantiene a la cabeza de una coalición multipartidaria incluso puede representar una opción

dentro de una opción al lidiar con otros miembros de la alianza electoral ganadora” (Juan Linz y Alberto Valenzuela, 1998).⁸

Es muchas veces el presidente el que marca la performance del partido de gobierno durante su gestión y en esto influye mucho si es que se permite la reelección presidencial inmediata o no, por ejemplo. En general, una reelección permitiría tener un partido de gobierno de largo aliento. Sin embargo, esto también tiene que ver con la cuota de participación de los militantes en el gobierno. De lo contrario la presencia del partido de gobierno quedaría marginada al ámbito parlamentario.

Al respecto, Maurizio Cotta sostiene dos premisas que toman en cuenta los gobiernos respecto a sus partidos. Por un lado, eligen el escenario de apartarse de su partido para no dejarse influenciar por las malas prácticas organizativas del partido. Y, por otro lado, el escenario sería en cambio el involucramiento total con el partido bajo la premisa de que dicha organización se preparó para gobernar. El problema que encuentra el autor es que el formato organizativo de los partidos varía más que el de los gobiernos, y esto puede generar problemas en la relación presidente – partido de gobierno (Cotta, 2001).

Sin duda, el sistema presidencialista que abunda en la región latinoamericana coloca al líder del partido político de gobierno como la figura preponderante y

⁸ Como dice Linz, “no es siempre fácil ser simultáneamente el presidente, digamos de todos los chilenos y de los trabajadores; es difícil ser a la vez el elegante y cortés señor de La Moneda (residencia oficial del presidente chileno) y el orador demagógico de los mítines masivos en el estadio de fútbol. Es probable que muchos votantes y élites claves piensen que jugar el segundo papel signifique traicionar a los primeros.

que da las pautas de acción a la organización política. Caso distinto en los regímenes europeos en donde se prioriza la institucionalidad sobre el protagonismo de una persona. Por ello se apuesta un régimen parlamentario en donde el colectivo es lo que pesa finalmente.

Sin embargo, pese a la marcada presencia del presidente, en América Latina hemos sido testigo de las diferentes variantes que puede tener un mismo régimen. Son muy pocos los países que han debatido seriamente sobre la forma de su régimen. Solo Brasil en 1988 y Argentina en 1994 debatieron la naturaleza de su régimen, apuntando a un sistema parlamentario que nunca se concretó del todo. En todos los demás países hubo siempre matices que orientaron el régimen hacia un poder determinado. Así tenemos por ejemplo una clasificación general en América Latina:

- Presidencialismo puro: Brasil, Chile, Ecuador, Honduras y México.
- Presidencialismo predominante: República Dominicana.
- Presidencialismo con matices parlamentarios: Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay.
- Presidencialismo parlamentarizado: Argentina, Colombia, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela.⁹

⁹ Clasificación hecha en el 2010 por Ricardo Becerra y Daniel Zovatto, presidente del Instituto para la Transición Democrática y Director Regional para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional. Revista Nexos

I.6 Te ayudo, tú me ayudas: las coaliciones de gobierno como forma de sobrevivencia del partido de gobierno.

A lo largo de la historia llegar al poder ha significado una larga carrera que implicaba ganar el respaldo de otras organizaciones y partidos. Los grandes partidos de masas si bien tuvieron éxito en muchos pasajes de la historia, en otros momentos siempre necesitan del respaldo de ciertas organizaciones para obtener una llegada más directa a ciertos electores.

Sin embargo, cuando aquel partido no tenía necesariamente el arrastre electoral de un partido de masas, se requería un respaldo de otras organizaciones. En ocasiones este respaldo era producto de coincidencias programáticas y pensamientos políticos. En otras, este respaldo respondía a intereses particulares de lograr cierto poder y prestigio al ganar una elección. Lo cierto es que las alianzas o coaliciones han sido general de dos tipos:

- Previa a una elección para garantizar un triunfo holgado.
- Posterior a una victoria electoral para garantizar gobernabilidad a lo largo del período.

En las que se generaban previamente, básicamente se trataban de alianzas electorales que tenían como fin una victoria en las elecciones. Posterior a la misma, su continuidad iba a depender mucho de las negociaciones y distribuciones en los puestos de mando en el aparato estatal. En las uniones que se formaban posterior a una victoria electoral se buscaba más una coalición, es decir un peso partidario que le asegure sostenibilidad al partido ganador.

En el caso de las coaliciones partidarias, en general siempre se ha tenido como proyección durar más de un período con el objetivo de asegurar la prolongación del beneficio de estar en el poder. Finalmente, alianzas o coaliciones, sus integrantes buscan el fin de un partido político que es colocar a sus cuadros en puestos de mando en el aparato público.

Según Kaare Strom, una coalición de gobierno puede ser definida como “i) un conjunto de partidos políticos que, ii) acuerdan perseguir metas comunes, iii) reúne recursos para concertarlas, y iv) distribuyen el beneficio del cumplimiento de las metas” (Strom, A Behavioral Theory of Competitive Parties. American Journal of Political Science, 1990). De acuerdo con esto, esta agrupación de partidos o movimientos políticos busca un fin principal que es llegar al Gobierno, pero cuyas características para lograr ese objetivo podrían ser diferentes.

Un elemento importante que logran las coaliciones o alianzas es que otorgan a sus integrantes una representación sostenida en el tiempo. Es decir, les garantizan no quedar desaparecidos del espectro político. Si bien siempre hay un partido dominante que normalmente es la agrupación de donde proviene el presidente, los demás grupos integrantes se ven beneficiados porque tienen mayor peso para negociar con la oposición, pero además les brinda vigencia en el tiempo. En Chile, por ejemplo, la Concertación de los partidos por la democracia perdió la elección de 2009 pero se mantuvo como la segunda fuerza política del país. Como sostienen Esther Parra Ramírez y Adrián Albalá, “si los partidos son disciplinados, toda coalición de gobierno traduciría una coalición legislativa, si esta condición no se da como sucede en gran parte de América

Latina, la coalición legislativa irá cambiando según sea el asunto que se trate en el parlamento (Esther Parra Ramírez y Adrián Albalá, 2011) ”.

En muchos casos, como sostiene la autora, las coaliciones o alianzas de gobierno han cambiado a algunos de sus integrantes o han invitado a nuevos miembros. Esto, según sea el caso, puede reforzar o debilitar a la coalición.

Caso distinto ocurre cuando participan partidos solos, sin mucha o nada de tradición política.

Según Parra y Albalá, las coaliciones en regímenes presidencialistas como los que hay en América Latina tienen las siguientes características:

- **Etapas de Formación:** ligada a la voluntad política de los actores, especialmente del presidente de la república.
- **Duración:** Sujeta a la voluntad política de los actores.
- **Negociación:** Interacciones de carácter vertical entre el presidente y los líderes de los partidos.
- **Fines:** Buscan cargos, votos e influencia sobre las políticas públicas.

Al respecto, Daniel Chasquetti en su libro “Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina” (Chasquetti, 2008) sostiene que las coaliciones mayoritarias son más exitosas cuando por ejemplo el presidente cuenta con un apoyo legislativo minoritario, cuando la distancia ideológica entre el presidente y los partidos en el legislativo es moderada, y existe un antecedente anterior exitoso de coalición mayoritaria de gobierno, lo que el autor denomina

aprendizaje de la dirigencia política que garantizaría cierto éxito en la performance de la coalición a lo largo del tiempo.

Chasquetti señala además que una coalición enfrenta riesgos y que aumentan cuando por ejemplo se forma poco tiempo antes de la finalización del mandato presidencial, cuando no existe la posibilidad constitucional de que el presidente sea reelecto y cuando existe una gran coalición de gobierno al cual no pueda enfrentarse en igualdad de condiciones. El autor resalta la importancia que debe tener para una coalición el tiempo de proyección (crearse no con poco tiempo antes del fin del período presidencial y sin la posibilidad de que el presidente en funciones se pueda reelegir) y el rival electoral, pues al ser una coalición de gobierno ya formada y establecida, las posibilidades son remotas para ganar, salvo que el presidente en funciones tenga poca popularidad.

Carroll y Cox¹⁰ señalan en dicho sentido que los acuerdos o coaliciones antes de una elección se pueden clasificar de acuerdo con su nivel de compromiso para gobernar. Así, el compromiso es más débil si esa coalición de partidos se limita a la simple manifestación de trabajar de manera conjunta entre los partidos miembros, es decir si solamente la unión se mantiene exclusivamente por un acuerdo de palabra sin más detalle. Es menos débil si por lo menos trabajan una plataforma programática común que les permita tener puntos de coincidencia en ideas políticas y eventuales medidas para gobernar conjuntamente. Un nivel de

¹⁰ En Carroll, Royce/Cox, Gary (2005) *The Logic of Gamson's Law: Pre-election Coalitions and Portfolio Distributions*.

mayor unidad es cuando las agrupaciones se ponen de acuerdo para diseñar y postular listas conjuntas de candidatos a nivel distrital o nacional. Y finalmente, añaden los autores, la alianza tiene mayor solidez cuando las agrupaciones miembros están dispuestas a negociar candidaturas únicas, es decir cuando los candidatos de los partidos miembros están dispuestos a ceder posiciones y no competir en la misma jurisdicción electoral, evitando así quitarse votos entre sí.

Los autores indican que además de estos tipos de alianzas preelectorales existen otras en donde la relación es bastante ligera como por ejemplo apoyar solo con el voto al candidato principal. En estos casos, estas uniones no tienen mucho tiempo de proyección en el tiempo.

La tendencia cada vez mayor por esta manera de formar alianzas y coaliciones que sirvan de respaldo a un partido político que llega al gobierno ha generado incluso un interés inusitado en el campo de la politología hasta el punto de hablar del presidencialismo de coalición como el futuro inmediato en América Latina¹¹.

I.7 Los sistemas de partidos y elección como factores influyentes en la sostenibilidad o no de un partido de gobierno.

Hemos seleccionado como materia de investigación a los países latinoamericanos que contemplan solamente la reelección presidencial dejando

¹¹ Ricardo Becerra y Daniel Zovatto sostienen en su artículo “30 años de democracias en América Latina” que esta tendencia es parte del llamado fenómeno del multipartidismo extremo producto de la desaparición de los grandes partidos de masas. Ahora – señalan los autores – la fragmentación política obliga a las organizaciones políticas a tender alianzas que le permitan sobrevivir políticamente.

un período de gobierno. Es decir, Chile, Uruguay, Costa Rica, Panamá, El Salvador y Perú. Aunque en esta lista también Haití, solo haremos una pequeña mención por tratarse de un país que durante este siglo ha estado sumido en una serie de conflictos internos que lo convierte en un caso muy particular. La selección de países tiene que ver con adoptar un análisis equitativo entre los casos.

Si bien los sistemas de partidos en el mundo no son tan abundantes, la situación particular de cada país le agrega a su sistema un factor que lo hace diferente al resto. Y es que existen una serie de condiciones que durante el tiempo van otorgándole ciertos cambios al sistema de partidos en una sociedad determinada. Condiciones que tienen que ver sus tradiciones democráticas por ejemplo o con la situación particular de la sociedad en un momento específico. Todo ello contribuye a moldear un sistema de partidos que más allá de tener dos, tres, cuatro o más de cinco partidos, se desarrolla en base las particularidades de la sociedad.

Joaquín Aguiar sostiene al respecto que “las relaciones políticas como las relaciones económicas están históricamente establecidas de modo patrimonialista” (Aguiar, 1988). En tal sentido, el autor señala que los grupos de poder político diseñan una estructura de relaciones entre los centros de poder y las masas o periferias sociales. Esta relación que en teoría debería ser de mediador o articulador, es muchas veces de tipo autoritario generándose un clima desestabilizador en el sistema que ocasione por ejemplo una crisis con el partido de gobierno de turno. Situación que no solo se convierte en un factor de

desgaste para el partido, sino que también es aprovechados por sus rivales políticos que presionar y lograr beneficios a su favor pensando en la próxima elección.

Así entonces, el sistema de partidos visto como una estructura de relaciones puede definir a tipos de partidos según sea el caso. Aguiar señala hasta tres tipos de partido:

- Partidos externos: son los que no pueden acceder directamente al poder. Su electorado no se suma a otros grupos políticos. Requiere de un líder o vocero que interprete su posición para generar presencia política en la coyuntura.
- Partidos dependientes: son aquellos que solo tendrán condiciones de acceso al poder solamente si forman parte de una alianza. Sirven más que todo de apoyo político a una causa liderada por un partido grande.
- Partidos con mayoría: son los que tienen una gran cantidad de apoyo político y ciudadano, y que por tanto son capaces de generar estrategias y propuestas con alcance nacional.

Definiciones a los que un partido de gobierno se enfrenta siempre para intentar una sostenibilidad en el tiempo, ya sea como parte de una alianza o como partido único.

Pero, así como es importante analizar el sistema de partidos, también influye en la performance de un partido de gobierno las características sobre su sistema de elección. Si, por ejemplo, la reelección presidencial es determinante para el futuro de una agrupación política en el gobierno. Sobre este punto han escrito

muchos autores. Por ejemplo, Juan Linz sostiene que “los presidencialismos que permiten la reelección expresan una relación virtuosa a favor del accountability.

El votante puede sancionar o recompensar” (Juan Linz y Alberto Valenzuela , 1997). En la otra orilla se encuentran Shugart y Carey quienes señalan que “la no reelección no permite que los electores atribuyan responsabilidades mediante el castigo o reconocimiento” (Shugart, Matthew y Carey, John, 1992). Gargarella (Gargarella, 2012) y Negretto (Negretto, 2011) también abonan a favor de la reelección presidencial pues consideran que refuerza los poderes del Ejecutivo.

En lo que va del presente siglo, han sido muchos los países de la región latinoamericana los que han implementado o reforzado la figura la reelección presidencial en sus sistemas electorales. En algunos casos era parte de una decisión para darle continuidad a ciertas políticas de gobierno, pero en otros casos respondían al apetito político de los gobernantes de turno. Lo cierto es que en América Latina ya son 9 los países que permiten la reelección presidencial consecutiva durante el siglo XXI, una cifra que sin duda es parte de una predilección por este factor en ciertos países.

Países con reelección presidencial consecutiva	Año de aplicación
Argentina	1994
Brasil	1998
Venezuela (*)	2008

Cuba	Siempre
Nicaragua	2011
Honduras (**)	2016
República Dominicana	2015
Bolivia	2009
Colombia (**)	2004

(*) El año 2009, la Asamblea Nacional de Venezuela hizo una nueva modificación a la constitución incorporando la figura de la reelección presidencial indefinida.

(**) En Honduras fue posible esta figura gracias a un mandato de la Corte Suprema de Justicia.

(***) Colombia siempre fue tradicionalmente ajena a la reelección, ni siquiera la aceptaba tras un período presidencial. Sin embargo, en el 2004, sectores del entonces presidente Álvaro Uribe promovieron y lograron aprobar la reelección inmediata por un periodo. En el año 2015 el Congreso colombiano debatió y aprobó regresar al sistema anterior en donde se prohíbe la reelección presidencial inmediata.

De los 9 países mencionados, 6 incorporaron o reforzaron la figura de la reelección presidencial durante el presente siglo. En el caso de Colombia se incorporó esta figura, pero luego se retiró.

También existe la figura de la reelección presidencial pero alterna, es decir tras un determinado período de tiempo. Estos son:

País	Período
Chile	Tras un período de 4 años
Perú	Tras un período de 5 años
Costa Rica	Tras un período de 4 años
El Salvador	Tras un período de 5 años
Panamá	Tras un período de 10 años
Haití	Tras un período de 5 años

Con particularidades en cada caso, todos estos países han aplicado la figura de la reelección tras un período durante el pasado siglo. Solo en el caso del Perú se permitió la reelección inmediata con la constitución de 1993. Sin embargo, en el 2001 se modificó la constitución reincorporando la figura de la reelección tras un período de gobierno.

Los países que definitivamente prohíben la reelección en cualquier de sus formas son:

- Guatemala
- México
- Paraguay
- Honduras

A este grupo hay que añadir ahora Colombia tras el cambio en su constitución de regresar a la prohibición de la reelección presidencial.



II. LOS REGÍMENES LATINOAMERICANOS DURANTE EL SIGLO XXI

Partiendo de la teoría de considerar a los partidos políticos competitivos en democracia como organizaciones que buscan en mayor o menor medida el voto, el cargo público o la política (Strom, *Minority Government and Majority Rule*, 1990), ¿cuál ha sido la tendencia de los partidos que pasaron por el Gobierno en los países latinoamericanos en lo que va del presente siglo?

Precisamente, en ese período de tiempo hemos visto casos de partidos que pudieron consolidarse como organización unitaria, otros que pudieron hacerlo gracias a la formación de coaliciones y otros que simplemente tras ganar la elección no pudieron sostener una representación política importante al término de su paso por el Gobierno.

En todos los casos, tanto la búsqueda los votos como la de lograr cargos públicos y de hacer política desde el Gobierno han sido los ejes sobre los cuales los partidos se han movilizad para ganar una elección.

Así, los países latinoamericanos en general han respetado el marco constitucional. Salvo excepciones como las situaciones de crisis políticas como las ocurridas en Ecuador, Paraguay, Brasil y más recientemente Perú con la renuncia del presidente Pedro Pablo Kuczynski, los periodos de gobierno se han respetado.

En el marco de este mínimo respeto al marco constitucional, los partidos políticos que pasaron por el Gobierno en general han logrado desarrollar una performance sostenida en el tiempo. Es decir, tras su experiencia en el Gobierno, estas agrupaciones – ya sea a través de alianzas o coaliciones – han seguido teniendo presencia importante en la agenda política de sus países.

Para ser más precisos hay que señalar que para efectos de esta investigación, entendemos a los partidos de gobierno como aquellas agrupaciones que postulan al candidato que finalmente sale electo presidente de la República. Esto es más allá de la existencia de una coalición política formada por varias agrupaciones. Dentro de esta coalición o alianza está presente el partido del cual sale originalmente el candidato y el cual puede recibir el respaldo de las demás agrupaciones que forman parte de la alianza. Es decir, una es la posición que el partido de gobierno alcance unitariamente y otra como parte de la coalición política.

II.1 Los partidos de gobierno latinoamericanos y las coaliciones

Partiendo que solo consideramos para este análisis comparado a los países que no permiten la reelección inmediata como el Perú (Uruguay, Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Uruguay y Haití), distinguimos en estos casos las siguientes características. En Chile, Uruguay y Panamá fueron necesarias en más de una oportunidad alianzas o coaliciones políticas para garantizar una sobrevivencia del partido de gobierno original y además otorgar cierta gobernabilidad al régimen. En los casos de Costa Rica y El Salvador se

respetaron siempre al partido único sin alianzas establecidas, al igual que Haití que con determinados problemas de estabilidad siempre mantuvo a partidos sin alianzas.

Así las coaliciones en los países latinoamericanos analizados para la presente investigación han tenido éxito de la siguiente manera:

**COALICIONES QUE GANARON ELECCIONES EN PAÍSES
LATINOAMERICANOS QUE NO PERMITEN REELECCIÓN INMEDIATA EN
EL SIGLO XXI**

CHILE

AÑO	COALICIÓN / ALIANZA	PARTIDOS MIEMBROS
1999	Concertación de Partidos por la Democracia	Partido Socialista + Partido por la Democracia
2005	Concertación de Partidos por la Democracia	Partido Demócrata Cristiano + Partido por la Democracia + Partido Radical Social Demócrata + Independientes
2009	Coalición por el Cambio	Renovación Nacional + Unión Democrática

		Independiente + Chile Primero
2013	Nueva Mayoría	Partido Socialista + Partido Demócrata Cristiano + Partido por la Democracia + Partido Radical Social Demócrata + Izquierda Ciudadana + Partido Comunista + Movimiento Amplio Social.

En Chile se aprecia aspectos interesantes en la conformación de la Concertación de partidos por la Democracia. Tanto en 1999 como en el 2005, participaron con éxito ganando la elección, aunque con nuevos partidos invitados en la segunda elección. Ya en el 2013, la Concertación participa con otro nombre “Nueva Mayoría”, básicamente porque adopta a nuevos integrantes.

URUGUAY

AÑO	COALICIÓN / ALIANZA	PARTIDOS MIEMBROS
1999	Encuentro Progresista – Frente Amplio	Encuentro Progresista + Frente Amplio + Corriente 78 + Partido Demócrata Cristiano
2005	Encuentro Progresista – Frente Amplio – Nueva Mayoría	Encuentro Progresista + Frente Amplio + Nuevo Espacio + Corriente 78+ Partido Demócrata Cristiano

Las coaliciones tanto en 1999 como en 2005 significaron la unión de varias agrupaciones de izquierda para combatir electoralmente contra el tradicional Partido Colorado. Posterior a la elección de 2005, todas las agrupaciones integrantes de esta coalición pasaron a formar parte del Frente Amplio.

PANAMÁ

AÑO	COALICIÓN /ALIANZA	PARTIDOS MIEMBROS
1999	Unión por Panamá	Partido Arnulfista + Movimiento Republicano Liberal Nacionalista + Cambio Democrático + Movimiento de Renovación Nacional.

2004	Patria Nueva	Partido Revolucionario Democrático + Partido Popular.
2009	Alianza por el Cambio	Partido Revolucionario Democrático + Partido Popular + Partido Liberal.
2014	El Pueblo Primero	Partido Panameñista + Partido Popular.

Panamá es uno de los países en donde las coaliciones han sido más frecuentes y cambiantes. En todas las elecciones del presente siglo se ha impuesto una coalición diferente y con integrantes en su mayoría distintos.

II.2 Coaliciones y/o Partidos de Gobierno y su performance luego de estar en el poder

En los otros países que son parte de esta investigación, los partidos que dejan el Gobierno fluctúan entre ser la primera y la tercera fuerza política en el Congreso respectivo.



En Chile, la Concertación de partidos por la Democracia ha logrado mantenerse como principal fuerza en el presente siglo. Incluso en la elección de 2009 donde perdió la presidencia, mantuvo una ligera ventaja sobre el partido de Gobierno.

En el caso de Chile hay que hacer una precisión debido a que se formaron coaliciones políticas para darle una mayor sostenibilidad al candidato presidencial en su eventual gobierno. Así, independientemente de las coaliciones, los partidos de gobierno en este período de tiempo fueron los siguientes:

AÑO	COALICIÓN DE GOBIERNO	PARTIDO DE GOBIERNO
1999	Concertación de Partidos por la Democracia	Partido por la Democracia

2005	Concertación de Partidos por la Democracia	Partido Socialista
2009	Coalición por el Cambio	Renovación Nacional
2013	Nueva Mayoría	Partido Socialista
2017	Coalición	Renovación Nacional

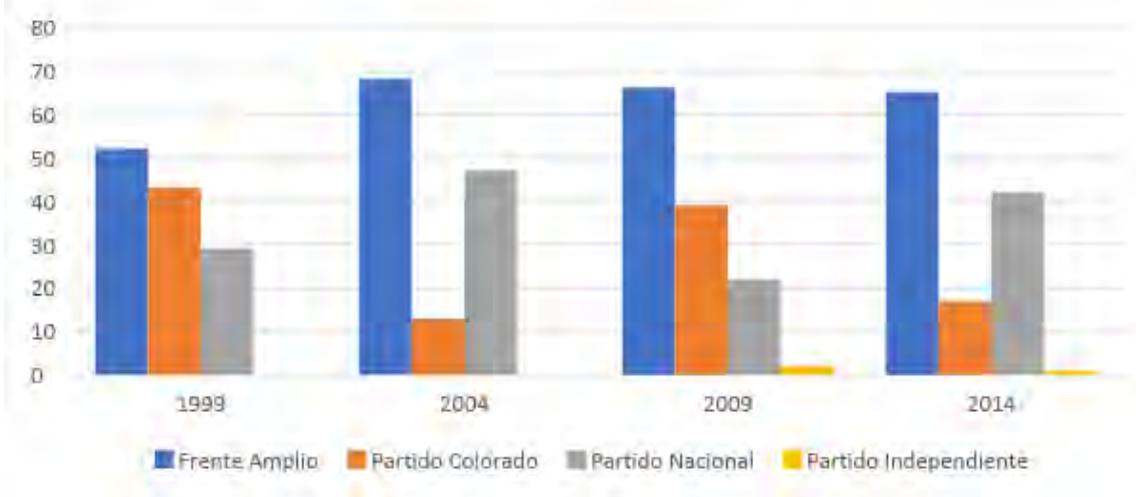
Así definido el partido de gobierno, surge la pregunta ¿Cómo le fue a dicho partido en el período siguiente a su paso por el gobierno? Aquí diferenciamos al partido de gobierno, es decir de donde proviene el candidato presidencial, de la coalición que sirvió de paraguas al conjunto de agrupaciones que apoyaron la causa electoral pre y post elección. Así tenemos lo siguiente:

AÑO	EX PARTIDO DE GOBIERNO	POSICIÓN COMO FUERZA POLÍTICA (*)	COMO PARTE DE UNA COALICIÓN
1999	-	-	
2005	Partido por la Democracia	4ta.	1era.
2009	Partido Socialista	5ta.	1era.
2013	Renovación Nacional	2da.	2da.
2017	Partido Socialista	3era.	1era.

(*) Según número de escaños obtenidos en el Congreso.

Se aprecia claramente que es la coalición la que le permite al partido de gobierno tener una mejor posición en la escena política del momento.

Posición de Partidos de Gobierno en competencia en Uruguay 1999 - 2018



En Uruguay, si bien en 1999 y 2004 se formaron coaliciones, siempre el liderazgo estuvo en el Frente Amplio. Hasta el punto de que las agrupaciones que formaron esas coaliciones luego se adhirieron dentro del FA, agrupación que ha dominado todas las elecciones del presente siglo.

Posición de Partidos de Gobierno en competencia en Costa Rica 2000 - 2018



En Costa Rica sí existe un ritmo sostenido de participación en los partidos que pasan por el Gobierno. En el caso del Partido Unión Social Cristiana que gana la elección en 1998 y 2002, luego baja su representación, aunque no desaparece del todo.



El caso de Panamá es singular porque en todos los procesos electorales del presente siglo ganaron coaliciones con integrantes diferentes. Esto solo ha favorecido a un par de partidos, pero a los demás le ha significado una representación muy irregular.

En este caso también es oportuno hacer una precisión en torno al partido de gobierno dentro de la coalición, es decir al partido del cual proviene el candidato que finalmente se convirtió en presidente de la República. Así tenemos que los partidos de gobierno en lo que va del siglo XXI fueron:

AÑO	COALICIÓN DE GOBIERNO	PARTIDO DE GOBIERNO
1999	Unión por Panamá	Partido Arnulfista
2004	Patria Nueva	Partido Revolucionario Democrático
2009	Alianza por el Cambio	Cambio Democrático
2014	El Pueblo Primero	Partido Panameñista

Pero además es importante saber cómo les fue a los partidos que pasaron por el gobierno al siguiente período inmediato, de acuerdo con su representación en el Parlamento.

AÑO	EX PARTIDO DE GOBIERNO	POSICIÓN COMO FUERZA POLÍTICA (*)	COMO PARTE DE UNA COALICIÓN
1999	Partido Revolucionario Democrático	1 era.	1era.
2004	Partido Arnulfista	2 da.	2da.
2009	Partido Revolucionario Democrático	1 era.	2da.
2014	Cambio Democrático	1 era.	1era.

Aquí es importante precisar que tanto a nivel individual y como parte de una coalición la posición en la escena política del partido de gobierno se mantiene en

el mismo nivel, lo que supone una fuerza individual importante en el espectro política de dicho país.



En el Salvador, el proceso ha sido dominado por dos partidos: el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). Se trata básicamente de un bipartidismo. Hay que precisar además que la elección legislativa se realiza cada 3 años y en momentos distintos a la elección presidencial.

En la mayoría casos se mantienen entre la primera y la tercera fuerza política. Asimismo, los cambios en la posición del partido de Gobierno se conocen rápidamente debido a la simultaneidad de las elecciones. Así podemos realizar la siguiente diferenciación por este factor:

Países con elecciones simultáneas	Países con elecciones en meses diferentes del mismo año	Países con elecciones en años diferentes
México (*) Chile (**) Perú Uruguay Costa Rica Panamá Paraguay Honduras Guatemala	Colombia	El Salvador

(*) En México hay renovación parcial de diputados cada 3 años.

(**) En 2001, en Chile se hizo una reforma electoral renovando la totalidad de los diputados y parcialmente a los senadores. Cada elección general, se renueva parcialmente a los senadores.

II.3 ¿Manda la antigüedad partidaria?

Un factor para tomar en cuenta en este análisis comparado es la antigüedad de los partidos de gobierno y partidos miembros de las coaliciones de gobierno. Es un factor que nos permite tener una línea sobre la experiencia de las mismas agrupaciones en el manejo político de los gobiernos.

En Uruguay por ejemplo el único partido de gobierno en lo que va del siglo XXI es el Frente Amplio, cuyo nacimiento data del año 1971. Incluso entre los partidos que han apoyado en los procesos electorales al Frente Amplio existe como denominador común su buena cantidad de años de existencia.

**PARTIDOS POLÍTICOS QUE APOYARON AL FRENTE AMPLIO EN LAS
ELECCIONES GENERALES DEL SIGLO XXI**

Partido Político	Año de Fundación
Partido Socialista de Uruguay	1910
Partido Comunista	1920
Partido Demócrata Cristiano	1962
Partido por la Victoria del Pueblo	1975
Movimiento de Participación Popular	1989
Vertiente Artiguista	1989
Asamblea Uruguay	1994
Nuevo Espacio	1994
Alianza Progresista	1999

En Chile, salvo el Partido Socialista, los demás partidos de gobierno surgieron durante fines de la década de los 80, en el último tramo del régimen de Augusto Pinochet.

**Año de fundación de partidos de gobierno
durante del siglo XXI en Chile**

Partido de Gobierno	Año de Fundación
Partido por la Democracia	1987
Partido Socialista	1933
Renovación Nacional	1987

En Costa Rica, salvo el último partido de gobierno, los demás tienen una importante trayectoria política en el país. Aquí podría entenderse que, en los últimos años, la ciudadanía pidió renovación política al menos de la cabeza en el gobierno y por ende del partido que lo representaba.

**Año de fundación de partidos de gobierno
durante del siglo XXI en Costa Rica**

Partido de Gobierno	Año de Fundación
Unidad Social Cristiana	1983
Liberación Nacional	1951
Partido Acción Ciudadana	2000

En Panamá se observa la misma tendencia que en Costa Rica. Así Cambio Democrático, el último partido de gobierno, es relativamente nuevo. Lo que responde a una serie de cambios exigidos por la ciudadanía.

**Año de fundación de partidos de gobierno
durante del siglo XXI en Panamá**

Partido de Gobierno	Año de Fundación
Partido Revolucionario Democrático	1979
Partido Arnulfista	1991 (*)
Cambio Democrático	1998

(*) En 1991 el Partido Panameñista fundado en 1931 fue refundado como Partido Arnulfista.

En El Salvador si bien los partidos de gobierno durante el siglo XXI son organizaciones políticas relativamente jóvenes, pues se gestaron durante principios de los 80, han mantenido una presencia sostenida desde el momento de su fundación hasta el día de hoy.

**Año de fundación de partidos de gobierno
durante del siglo XXI en El Salvador**

Partido de Gobierno	Año de Fundación
Alianza Republicana Nacionalista	1981
Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional	1980

En el Perú, el caso es muy sui generis. Salvo el Partido Aprista Peruano, las demás organizaciones políticas que tuvieron la oportunidad de convertirse en partido de gobierno durante el presente siglo son bastante jóvenes. Incluso una (Perú Posible) no tiene una inscripción vigente ante el Jurado Nacional de Elecciones porque no superó la valla electoral el año 2016.

**Año de fundación de partidos de gobierno
durante del siglo XXI en Perú**

Partido de Gobierno	Año de Fundación
Perú 2000	1999
Perú Posible	1994 - 2016
Partido Aprista Peruano	1924
Partido Nacionalista	2005
Peruanos por el Kambio	2009

II.4 El factor de la tradición democrática

En los países analizados podemos distinguir claramente a los que tienen una mayor tradición democrática, esto es respeto por la continuidad ordenada de los gobiernos a través de elecciones. Así, por ejemplo, los países analizados registran la siguiente experiencia desde la declaración de su independencia:

País	Número de golpes de Estado exitosos
Chile	6
El Salvador	5
Panamá	4
Costa Rica	2
Haití	2
Uruguay	1

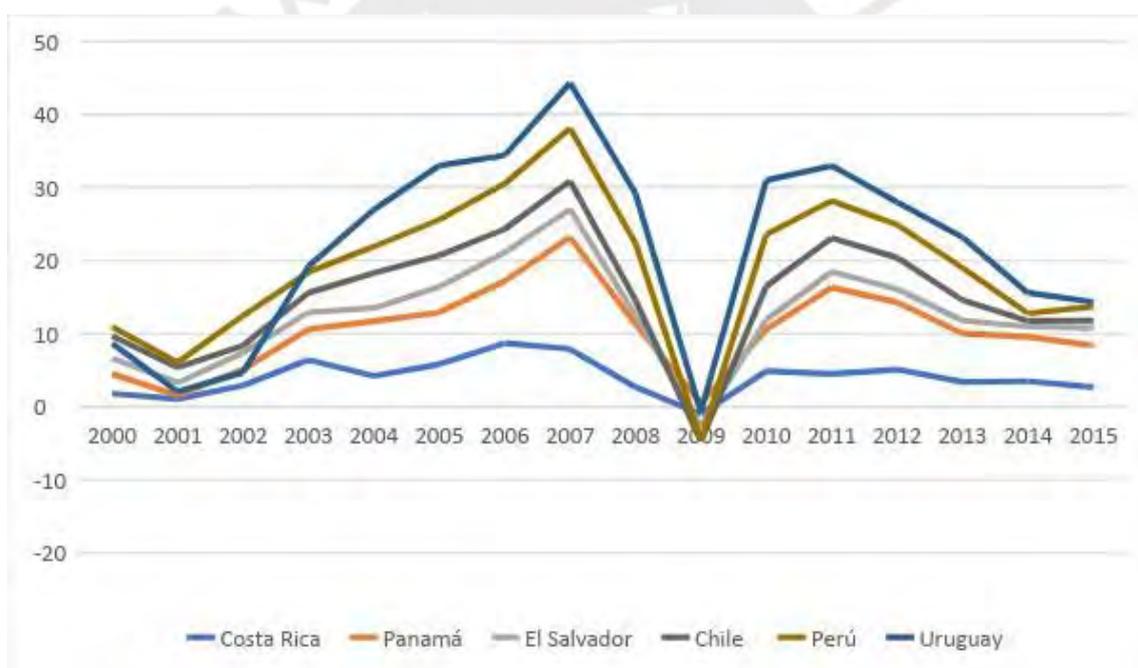
Chile es un caso especial porque pese a haber tenido por lo menos 6 golpes de Estado exitosos, sin contar los intentos, ha logrado desarrollar una solidez en su sistema democrático que le permite tener una representación política bastante homogénea y con partidos políticos sólidos. Esto implica que, pese a estos intentos, la presencia partidaria ha permanecido vigente a pesar a las vicisitudes en su historia. En el caso peruano, por ejemplo, estas situaciones de crisis muchas veces significaban la aparición de nuevos movimientos o agrupaciones pero que no necesariamente estaban completamente renovados pues mantenían herencias del pasado. Se prefería en muchos casos cambiar el nombre o identificación del movimiento. Un factor que hasta el día de hoy se mantiene con grupos políticos que se prestan solamente para catapultar a un candidato específico a cambio de una presencia política. Los movimientos de hoy se presentan en muchas oportunidades como una especie de canalizadores de intereses particulares antes que de intereses partidarios.

Al otro extremo se encuentra Uruguay que con tan solo un golpe de Estado exitoso ha logrado el mismo efecto que en Chile con la representación política y la presencia de partidos políticos estables con experiencia de Gobierno. Y esta estabilidad se aprecia por ejemplo en lo que va del presente siglo, en donde por ejemplo el Frente Amplio ha sido capaz de amalgamar las distintas fuerzas y fomentar una unidad que ningún partido ha podido derrumbar.

II. 5 El factor económico en la performance política

Junto a la tradición, el factor económico es un punto importante para tomar en cuenta para entender mejor la estabilidad de los sistemas políticos de los países analizados. Por ello tomamos como referencia el valor porcentual del PBI per cápita durante el presente siglo como se muestra en el cuadro a continuación.

CURVA DE CRECIMIENTO DE PBI DE PAÍSES LATINOAMERICANOS QUE PROHÍBEN LA REELECCIÓN INMEDIATA



Elaboración propia (Fuente: Banco Mundial)

En el cuadro se aprecia una línea muy parecida en los países seleccionados. En todos los casos hay un crecimiento sostenido entre los años 2002 y 2008. En el 2009, todos caen considerablemente en su PBI per cápita y en el 2010 hay una recuperación. Para finalmente experimentar una caída sostenida, aunque no tan

grave como la registrada en el 2009 producto de la crisis financiera internacional. Uruguay es el de mayor crecimiento económico. Incluso luego de la crisis internacional del 2009, es el que se recupera mejor. En los demás casos, todos tienen un rendimiento parecido antes de la crisis y posterior a ella.



III. UN CASO SUI GENERIS: LOS PARTIDOS DE GOBIERNO EN EL PERÚ

En lo que va del presente siglo, pareciera que en el Perú se ha pasado de un período democrático en el cual predominaba el interés por llegar un consenso de todas las partes a una etapa en la cual la radicalización o imposición – dentro de las normas que fija la ley – es la que toma mayor relevancia.

Tras el régimen fujimorista de los 90 hubo una sensación de despertar democrático. La opinión pública confiaba en que la inercia nos llevaría por el buen camino. Sin embargo, las herencias del régimen fujimorista sobre el sistema político en general provocaron que las organizaciones políticas no estuvieran a la altura de las circunstancias o al menos de la ciudadanía expectante del cambio democrático. Nos referimos básicamente a los partidos políticos que no supieron manejar un proceso democratizador a su favor porque en el fondo estaban debilitados debido a las maniobras de Alberto Fujimori para atomizar a los partidos tradicionales en beneficio de nuevas formas de participación ciudadana a través de organizaciones de base, sindicatos, gremios etc. Organizaciones más pragmáticas y con una relación directa con el líder – presidente sin intermediarios. Esto sumado a la promoción abierta de un discurso de la antipolítica. Se implantó así durante los 90 una serie de prácticas que buscaban neutralizar a los partidos políticos tradicionales en favor de una agrupación hegemónica como el fujimorismo. Y esas prácticas estaban en sintonía con el electorado mayoritario que veía en el político tradicional a un personaje ineficiente y corrupto.

Se generaba así una sensación de triunfo del pragmatismo político sobre la política ineficiente. En otras palabras, se configuraba un imaginario social en un importante sector de la ciudadanía que le daba sentido a las prácticas del régimen fujimorista y también a la forma de pensar del electorado antipolítico tradicional.

El llamado despertar democrático entonces le quedó muy grande a los partidos que enfrentaron esta etapa en los Gobiernos respectivos. Y así los reclamos ciudadanos no demoraron mucho en aparecer.

Una de las acciones de estos partidos por tratar de estar a la altura del nuevo despertar democrático fue mostrarse abiertos al diálogo. Así, en el Gobierno de Alejandro Toledo se impulsaron las denominadas mesas de diálogo, encuentros entre autoridades y dirigentes de las zonas interesadas que terminaban en un documento firmado que fijaba los acuerdos. Ese era el gran logro. Una democracia en permanente diálogo.

Pasó el tiempo, y esos acuerdos no se cumplían. Los cambios de autoridades implicaban un nuevo comienzo y con esto surgía una gran molestia de las partes interesadas. A esto se añadió el factor político. Determinados personajes utilizaban estos acuerdos para demandar acción inmediata y denunciar desinterés por parte del Gobierno de turno. Las mesas de diálogo fueron cambiadas en su denominación durante el Gobierno de Ollanta Humala a mesas de desarrollo. La idea era no relativizar la importancia del diálogo y asumir que había un avance en las conversaciones. Sin embargo, se repetían las formas.

Lo que veíamos era un proceso democratizador que se inició con ese llamado “despertar democrático” que nunca terminó por consolidarse. Como dicen Juan Linz y Alfred Stepan, “la transición a la democracia está completa totalmente cuando se logra un acuerdo suficiente sobre los procedimientos y formas políticas para producir un gobierno electo”¹². Y esa transición nunca maduró.

A todo esto, se suma que en los últimos años hay un mayor escrutinio de la ciudadanía respecto a las acciones de las autoridades. Si antes no había los medios para expresarse, hoy abundan. Y las críticas y cuestionamientos surgen a cada momento. La autoridad no puede dormirse en sus laureles. Su capacidad de respuesta no ha estado a la altura de las nuevas exigencias.

III.1 Partidos de gobierno en el Perú del siglo XXI

El Perú es el caso de mayor inestabilidad en la región en cuanto a los partidos que pasan por el Gobierno. Solo el partido aprista y el fujimorismo (bajo diferentes membretes) tienen representación continua, aunque bastante irregular en lo que va del siglo XXI. Pero los partidos de Gobierno quedan prácticamente desaparecidos en la siguiente elección.

¹² En “Problems of Democratic Transition and Consolidation”, los autores aseguran que esta transición se concreta además cuando la autoridad de facto genera nuevas políticas y respeta la autonomía de los poderes.

Salvo a principios de siglo, en donde la popularidad presidencial difiere del futuro inmediato del partido de Gobierno, en los siguientes períodos es un denominador común que el descenso en la popularidad presidencial fue prácticamente determinante en la posición que lograría la agrupación oficial en el período subsiguiente.

Otro aspecto para tomar en cuenta sobre la figura presidencial es su asociación con denuncias importantes que finalmente desencadenan no solo una baja popularidad sino además un impacto negativo en el futuro inmediato del partido de Gobierno. Como dicen Linz y Valenzuela. “El cargo presidencial es por naturaleza bidimensional y, en cierto sentido, ambiguo: de un lado, el presidente es la cabeza del Estado y el representante de toda la nación; de otro lado, sostiene una opción política claramente partidaria. Si se mantiene a la cabeza de una coalición multipartidaria incluso puede representar una opción dentro de una opción al lidiar con otros miembros de la alianza electoral ganadora”¹³.

Así por ejemplo comparando la relación del líder presidencial y sus denuncias con el impacto en su partido de Gobierno, tenemos los siguientes resultados:

¹³ En “La crisis del Presidencialismo: el caso de Latinoamérica” de Juan Linz y Alberto Valenzuela. 1998. “. Alianza Editorial.

**RELACIÓN ENTRE DENUNCIAS AL PRESIDENTE Y CONSECUENCIAS EN
EL PARTIDO DE GOBIERNO**

AÑO	PRESIDENTE	DENUNCIA	IMPACTO
2000	Alberto Fujimori	Acusaciones de fraude y delitos. Renuncia por fax.	Su partido pasa a ser la octava fuerza en el Congreso.
2001	Alejandro Toledo	Denuncias sobre su paternidad con Zarái Toledo, Falsificación de firmas, irregularidades en la carretera interoceánica, Arequipazo, nombramiento de Fernando Olivera como Canciller.	Su partido (Perú Posible) pasa a ser la sexta fuerza en el Congreso.
2006	Alan García	Denuncia sobre crisis en Bagua y Petroaudios.	Su partido (APRA) pasa ser la sexta fuerza en el Congreso.

2011	Ollanta Humala	Denuncia por manejo de crisis en Conga, Nadine Heredia y Odebrecht.	Su partido no participa en elecciones. Sin representación actualmente.
2017	Pedro Pablo Kuczynski	Denunciado por recibir dinero de la empresa brasileña Odebrecht y de haber promovido compra de votos para evitar que prospere pedido de vacancia.	Su partido actualmente es el segundo grupo en número en el Congreso.

En el Perú hay además mucho espacio para que partidos o agrupaciones pequeñas puedan tener representación en el Gobierno y el Parlamento. Además, se observa que no hay una sostenibilidad permanente en el tiempo. Un factor común son los continuos cambios en la conformación de las bancadas o grupos políticos al interior del Congreso.

PERÚ: CAMBIOS EN BANCADAS DE GOBIERNO 2001 – 2018

Año	Perú Posible
2001	46
2006	34

Año	Partido Aprista Peruano
2006	36
2011	36

Año	Partido Nacionalista
2011	45
2016	23

Año	Peruanos por el Kambio
2016	18
2018	16

Salvo durante el gobierno aprista (2006-2011), en los demás períodos las bancadas oficialistas han sufrido cambios en su conformación debido a renunciaciones o suspensiones. En la mayoría de los casos estos cambios han respondido a luchas internas en la bancada y cuestionamientos a la línea del gobierno. Incluso el actual partido de gobierno ya ha sufrido dos bajas en dos años de gestión.

III.2 Normatividad y su influencia en los partidos políticos peruanos

Tras el régimen de Alberto Fujimori, el Perú comenzó nuevamente en el 2001 un proceso democratizador que sin embargo hasta el momento no ha logrado consolidarse. Por un lado, se había elegido un presidente bajo elecciones limpias y transparentes (tras el Gobierno de transición de Valentín Paniagua) y, por otro lado, se ponía a prueba la apertura democrática a nuevos actores políticos y nuevas instituciones.

Esta etapa previa a la apertura democrática la explica muy bien Martín Tanaka: “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 operativas” (Tanaka, 2005).

En esa línea, la constitución de 1993 delineó la cancha en donde se moverían los partidos políticos en el futuro inmediato. La nueva carta magna impregnada de un espíritu antipolítico minó el sistema tradicional de representación para abrir nuevos espacios de participación ciudadana¹⁴ que permitieron la aparición de nuevos actores como sindicatos, movimientos y meras agrupaciones sociales en la escena política nacional.

¹⁴ Según Martín Tanaka, estas nuevas formas de participación ciudadana buscaban una supuesta expresión de democracia “auténtica”. Así se incluyó en la nueva constitución derechos como la convocatoria a referéndum, revocatoria de autoridades, iniciativa legislativa, demanda de rendición de cuentas, entre otras.

Este nuevo y más amplio abanico de participación, debilitó a los partidos políticos tradicionales en beneficio de un solo actor hegemónico como fue el fujimorismo en el poder. En esta lógica, se implementaron prácticas clientelares y programas sociales que buscaban básicamente consolidar un apoyo popular a través de programas controlados por el Estado sin ningún intermediario. Así, el fujimorismo personalizado bajo la figura de Alberto Fujimori se consolidaba como el único canal a través del cual los reclamos y demandas ciudadanas se procesaban, dejando en jaque a las prácticas tradicionales de los partidos políticos.

Pero además la normatividad promovida por el régimen fujimorista no solo provocó la atomización de los partidos políticos, sino que además como señala Henry Pease en su libro “La autocracia fujimorista”, la institucionalidad y el marco constitucional fueron manejados de tal manera para reforzar tales propósitos al ser puestos al servicio de intereses autoritarios.

Esta normatividad marcó las acciones en el futuro y que finalmente terminaron por debilitar aún más a los partidos políticos no solo durante los 90 sino de cara a lo que sería la llamada etapa de la recuperación democrática. Aquí es importante aplicar el concepto del institucionalismo histórico, referido a las decisiones políticas que se toman en un momento determinado. Guy Peters señala que “estas decisiones políticas iniciales, y los compromisos institucionalizados que de ellas surgen, supuestamente determinan las decisiones posteriores. Si al analizar el curso de una política no entendemos esas decisiones iniciales, se tornará difícil entender la lógica de su desarrollo”

(Peters, El nuevo institucionalismo, 2003)¹⁵. Estuvimos entonces ante decisiones políticas del régimen de turno que luego carecieron de un análisis profundo por parte de todos los actores involucrados para lograr un mejor panorama con miras al nuevo siglo.

Así entonces, adicionalmente a esta dependencia de las normas, se observó también una reacción poco propicia de las fuerzas políticas que durante el inicio del siglo XXI para romper con esta inercia que significaron los cambios a partir de las decisiones del régimen fujimorista. Peters indica que una buena manera de describir esta situación es denominarla la “dependencia del rumbo” o path depend referida que estas decisiones tomadas en su momento sobre el tablero político nacional tuvieron influencia años más adelante en el desenvolvimiento de estos. Citando a Stephen Krasner en su obra, Peters precisa que “cuando, dentro del ámbito gubernamental, un programa o una organización toma determinado rumbo, hay una suerte de inercia que hace que las decisiones políticas iniciales persisten. Ese rumbo puede ser alterado, pero se requiere una buena dosis de presión política para producir tal cambio” (Peters, El nuevo institucionalismo, 2003). En el Perú, ese rumbo no ha sido alterado del todo aún. El llamado despertar democrático tras la caída de Alberto Fujimori no representó esa suficiente presión política para cambiar la inercia por la cual no han logrado hasta el momento adaptarse a las nuevas condiciones de nuestros tiempos los partidos políticos en general.

¹⁵ Guys Peter en el “Nuevo Institucionalismo” refiere que las políticas dependen del rumbo que tomen y que una vez lanzadas continúan hasta que alguna fuerza política lo suficientemente fuerte los desvía de ese rumbo.

III.3 El militante heredado del fujimorismo

Estos cambios en la normativa configuraron en cierto modo un nuevo tipo de militante que los partidos tradicionales no han sabido cómo captar hasta el momento. “El militante comprometido desiste o se vuelve oportunista ya que no existen ideales a los cuales valga la pena dedicar sus mejores esfuerzos. El votante fiel abandona sus convicciones o le desconciertan los cambios y rectificaciones en las orientaciones partidarias y por una u otra de ambas razones asume un obligado pragmatismo”¹⁶.

Así el fujimorismo de los 90 no solo logró su objetivo de reducir la influencia de los actores políticos tradicionales, sino que además implantó un nuevo discurso que tenía que ver con la anti-política tradicional en favor de un discurso más pragmático y cercano al ciudadano de a pie. Buscaba llegar al ciudadano sin mucho trámite, directo a la persona. El fujimorismo se consolidaba como un partido desafiante¹⁷ ante los partidos políticos tradicionales e históricos como el Partido Aprista Peruano, Acción Popular y el Partido Popular Cristiano.

Precisada esta herencia, es claro que se mezclan dos prácticas que podrían explicar la situación en parte de los partidos políticos que llegaron al Gobierno a partir del 2001. Como señalan Carlos Meléndez y Carlos León al explicar la

¹⁶ En GROMPONE, Romeo y MEJÍA, Carlos. 1996. Nuevos tiempo, nueva política. Colección Mínima 32. Lima. IEP)

¹⁷ Se denomina partidos desafiante a aquellos formados desde la década de 1990. Entre los más importantes tenemos: los fujimoristas (Cambio 90, Nueva Mayoría, Fuerza Popular), Perú Posible (PP), Partido Nacionalista Peruano (PNP), Somos Perú (SP), Solidaridad Nacional (SN). TUESTA, Fernando. 2016.” Una reforma sin plan: Cuando los partidos peruanos se multiplican”. En Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978 – 2015).

situación del segundo Gobierno de Alan García (2006-2011) a mitad de su período: “la combinación de una democracia sin partidos y la permanencia de la herencia autoritaria complica las perspectivas de democratización del régimen y dificulta aún más el juego de la gobernabilidad que trata de llevar adelante el actual gobierno”¹⁸.

En este sentido es preciso aplicar también aquí el concepto del institucionalismo histórico para entender mejor esta situación como lo explicamos líneas arriba. Como señalan los autores clásicos de esta corriente, el institucionalismo histórico tiende a ver a los actores políticos como seguidores de reglas porque al final buscan a cambio beneficios. Cuando ocurrieron los cambios en la nueva constitución durante el Gobierno de Alberto Fujimori, se abrió la participación política a nuevos movimientos con actores sindicales y vecinales que se vieron con un inusitado golpe de representatividad y legitimidad ante las autoridades del Gobierno. Pero antes que nuevos actores desafiantes a las políticas del Gobierno se convirtieron en socios para llevar a cabo sus programas, pero también para tener el espacio político que antes no lo habían tenido con los partidos tradicionales.

Es válido aquí la explicación a través del institucionalismo histórico porque se pueden aplicar las mismas preguntas que realizaron sus autores cuando pusieron nuevamente sobre el tapete la importancia de esta corriente. Preguntas como ¿por qué tales instituciones fueron creadas?, ¿cómo se mantuvieron?,

¹⁸ En MELÉNDEZ, Carlos y León, Carlos. 2010. “Perú 2009: Los legados del autoritarismo”. Revista de Ciencia Política Nro. 2 Santiago.

¿por qué no se adaptan?, empezaron a surgir entre el ciudadano de a pie durante los 90 ante la ausencia de respuesta por parte de un Estado ineficiente y de partidos políticos que no tenían legitimidad. Este descontento en general fue tomado por el fujimorismo de esta época para llevar a cabo los cambios normativos y promover la figura de un nuevo ciudadano militante de organizaciones sociales antes que de un partido político.

III.4 El ciudadano del nuevo siglo: un nuevo militante

El acceso a nuevos canales de comunicación y expresión ha ocasionado que hoy en el Perú y en el mundo tengamos un ciudadano más empoderado, más crítico y más desafiante respecto al gobierno, autoridades de turno y al sistema en general. Estos nuevos espacios en donde el ciudadano se expresa van generando a su vez nuevas corrientes de opinión que pueden tomar diversas formas: una protesta callejera, una corriente de opinión entre ciertos representantes políticos electos o la discusión del tema en los medios de comunicación tradicionales.

Sin embargo, en el Perú este empoderamiento aún no ha logrado desarrollarse al punto de configurar organizaciones políticas renovadas que generen propuestas alternativas a las de nuestros gobernantes. Lo que se observa son iniciativas sectoriales no necesariamente articuladas que dan pie a protestas y manifestaciones de diverso tipo o iniciativas entusiastas que finalmente se desmoronan. Por ejemplo, en la última elección del 2016 muchos sectores de la opinión pública vieron con entusiasmo la formación de una agrupación de

izquierda como el Frente Amplio que con elecciones internas marcó la diferencia entre las diferentes organizaciones políticas.

Ya en el proceso electoral, ayudada por una serie de factores, el Frente Amplio logró ubicarse como la tercera fuerza política en el Congreso. Sin embargo, conforme avanzaron los meses, esta agrupación no fue ajena a los problemas internos de los grupos políticos más antiguos. Hoy, el Frente Amplio se dividió en dos bancadas y el sueño de tener una izquierda unificada se esfumó una vez más.

Con este ejemplo lo que vemos es que ni siquiera organizaciones con un espíritu renovado políticamente puede estar ajenas a la configuración del sistema político del país. Una agrupación que logró un empoderamiento importante, finalmente se desmoronó.

Hay un efecto contraproducente en este tipo de hechos. Por un lado, tenemos a un ciudadano ciertamente empoderado que cuestiona el sistema y saluda iniciativas políticas que desafían precisamente ese sistema. Y, por otro lado, ese mismo ciudadano ve como alternativas al sistema político finalmente caen en el mismo error de la política tradicional, es decir peleas internas, desacuerdos y falta de convicción en ciertos temas. En situaciones como ésta se genera tal vez una sensación de frustración frente al sistema democrático que ni con organizaciones tradicionales o renovadas da los buenos resultados que alguna vez nos prometieron.

Es esta frustración la que ocasiona casi siempre una permanente fricción entre el sistema vigente y los no incluidos. Esta fricción es lo que hace que el camino que afronta la democracia en un país como el nuestro este lleno de frustraciones y tropiezos, hasta el punto de cuestionar su verdadero valor, en cuestionar ese llamado consenso del que tanto se habla. Jacques Ranciere en su obra “el desacuerdo” sostiene precisamente en ese sentido que la política democrática está basada en el desacuerdo y no en el consenso. La democracia es la lucha de los excluidos por ser reconocidos y no es el acuerdo porque ya da las cosas por sentadas¹⁹.

Pero lo que también impulsa a esta sensación de frustración respecto a la democracia es el avance de las políticas neoliberales. En el Perú, estas políticas aplicadas desde los años 90 impulsaron un crecimiento económico sin duda, aspecto que ha se mantenido hasta la primera década del siglo XXI y que le ha otorgado en general una mejor calidad de vida al país, acceso a nuevas tecnologías y mercados, mejores oportunidades etc. Sin embargo, esto no ha ido a la par del crecimiento de la ciudadanía en el sentido de acceso a derechos fundamentales y conciencia de ello. Incluso muchos especialistas comentan que este exitismo comercial ha hecho que seamos algo tolerantes a la corrupción.

Saskia Sassen en su obra “Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global” desarrolla el concepto de prácticas predatorias desarrolladas por los grandes gobiernos y grupos de poder para expulsar del sistema para

¹⁹ En su obra “El Desacuerdo”, Ranciere sostiene que la política es siempre una fractura en el orden social porque esa parte que exige reconocimiento plantea una reestructuración de la sociedad.

beneficiarse con la acumulación de capital. Es en otras palabras, un proceso sistemático por el cual unos pocos se incluyen en el reparto de la ganancia para excluir a la gran mayoría²⁰.

Entonces, tenemos que dentro un clima de la llamada tercera ola de la democratización de la que habla Huntington la realidad peruana cuenta con un ciudadano más emporado y cuestionador de la autoridad pero que aún se percibe como excluido del sistema y con una sensación de frustración porque los proyectos políticos que podrían guardar sintonía con su mirada cuestionadora terminan envueltos en el sistema que ellos tanto critican. Es una especie de círculo vicioso en el que la democracia termina atrapada porque finalmente el sistema impide el reconocimiento como igual del excluido.

Aquí se presenta lo que señala Charles Taylor en “el multiculturalismo y la política del reconocimiento” referido al problema que causa un no reconocimiento²¹. Y es que el reconocimiento o la falta de él, moldea la identidad de la persona. Pero, además, puede existir un falso reconocimiento, es decir que no es asumido oficialmente, continuando en la práctica con aplicar una relación de marginación que termina siendo peor al generar una mayor sensación de frustración respecto al sistema.

²⁰ Sassen sostiene que estas prácticas predatorias son la suma de complejos instrumentos de políticas públicas y de avances tecnológicos, financieros y de mercado.

²¹ Taylor sostiene que no dar reconocimiento, oprime. Es decir, no darle luz a los no excluidos va a significar en el futuro la incubación de un sentimiento de venganza hacia el sistema que lo está oprimiendo, y que finalmente se manifestará a través de una ruptura del sistema.

III.5 Un presidente, un líder.

El problema de los partidos de Gobierno tiene que ver mucho con el tipo de régimen presidencial que tenemos en el Perú. Bajo ese argumento, el presidente de la República tiene a su vez que hacer de primer mandatario y líder de su partido, lo que conlleva no solo a una enorme responsabilidad sino también a enfrentar conflictos. Como dice Linz. “El cargo presidencial es por naturaleza bidimensional y, en cierto sentido, ambiguo: de un lado, el presidente es la cabeza del Estado y el representante de toda la nación; de otro lado, sostiene una opción política claramente partidaria. Si se mantiene a la cabeza de una coalición multipartidaria incluso puede representar una opción dentro de una opción al lidiar con otros miembros de la alianza electoral ganadora” (LINZ, Juan y Valenzuela, Alberto. 1998. “La crisis del Presidencialismo: el caso de Latinoamérica. Alianza Editorial).²²

Así en los últimos 18 años hemos visto constantes desencuentros entre el líder partidario – presidente de la República y los militantes – congresistas del partido. Desencuentros que se han expresado en la formulación del Gabinete, en la presencia de determinados ministros o hasta en la aprobación de ciertas leyes.

Pero además el liderazgo es producto del excesivo personalismo que adopta la Presidencia en el Perú propio del tipo de régimen. El Gobierno de Alberto

²² Como dice Linz, “no es siempre fácil ser simultáneamente el presidente, digamos de todos los chilenos y de los trabajadores; es difícil ser a la vez el elegante y cortés señor de La Moneda (residencia oficial del presidente chileno) y el orador demagógico de los mítines masivos en el estadio de fútbol. Es probable que muchos votantes y élites claves piensen que jugar el segundo papel signifique traicionar a los primeros.

Fujimori por ejemplo asume esta exclusividad como actor político con una estrategia que tiene sus pilares en dos aspectos antes mencionados: el debilitamiento de los partidos tradicionales y las prácticas clientelistas a través de programas del Estado. Así se percibió a un presidente todopoderoso que tenía poca resistencia en el plano político.

Un cargo sin duda que asume gran parte de los poderes sin intermediarios, convirtiendo a la organización que representa en sumamente volátil y personalista. “Las organizaciones personalistas tienden a una existencia efímera o en tanto persista el elemento de cohesión, que es la atracción de determinado liderazgo” (Meléndez, 2009).

Pero esta figura de Fujimori como principal cara de una estrategia destinada a destruir a los partidos políticos tradicionales tiene su antecedente en el primer gobierno de Alan García, en donde se desarrollan no solo políticas clientelistas sino también la figura todopoderosa de un presidente que termina por opacar a cualquier miembro de su partido. Como bien explica Carlos Reyna en su libro “La anunciación de Fujimori”: “ante el estilo de maniobras desplegado por Alan García desde enero de 1989, el rasgo común del juego de los partidos y movimientos, incluyendo el suyo, fue la subyugación de cada uno por el respectivo líder”²³.

²³ Carlos Reyna sostiene que en todos los partidos de la época se reprodujo una lógica de liderazgo personalista bajo el supuesto de que los atributos individuales de sus líderes los conducirían a una victoria, o por lo menos, a un buen desempeño electoral.

Este excesivo personalismo ha convertido al presidente en una especie de operador comercial, esta especie de funcionario súper poderoso que se convierte en la cara del partido. Lo favorece cuando su índice de popularidad está en alza y lo perjudica cuando baja. En paralelo, los políticos de su partido son los operadores políticos que se aseguran de que la organización a la que representan tenga presencia en el Gobierno. Así tenemos ejemplos como Juan Sheput en el Gobierno toledista, Mauricio Mulder en el Gobierno aprista y Daniel Abugattás en el Gobierno nacionalista. Operadores que durante un tiempo sirvieron de contrapeso a las denuncias contra su régimen. Cumplieron el papel de sicarios o escuderos²⁴ políticos según sea el caso, y no ascendieron a un encargo de mayor rango como por ejemplo ser el sucesor presidencial. Al final inclusive algunos terminaron enfrentados con su propio partido como es el caso de Daniel Abugattás.

A este punto, Eduardo Dargent señala que “el sistema impide la creación de líderes intermedios, fomenta la creación de un presidente personalista que incluso llega a matar a sus mejores cartas presidenciales”²⁵. Como dice Dargent, la particularidad de la figura presidencial en el Perú ha estado marcada básicamente por un predominio casi excluyente del Jefe de Estado, dejando de lado la construcción de líderes que puedan suceder o que puedan continuar la línea de su partido.

²⁴ Eduardo Dargent define al sicario dentro de una agrupación política como el político cuya función es destruir al líder contrario, llenarlo de denuncias. Mientras que el escudero es el que vive para defender al jefe. “El Sicario y el escudero”, columna de opinión publicada en el diario La República el 25 de julio de 2015.

²⁵ Entrevista a Eduardo Dargent, profesor de la Maestría de Ciencia Política y Gobierno de la PUCP. Realizada el 27/05/16.

En tal sentido, el mismo Dargent sostiene que en “el Perú, el presidente quiere seguir siendo dueño de su partido. Actúa para pelearse con su partido en el Congreso, para tenerlo como subordinados”²⁶.

Esta colisión entre operadores comerciales y políticos puede explicar en parte la actuación de los partidos políticos que dejaron el Gobierno desde el 2001. Tanto Perú Posible, el Partido Aprista y el Partido Nacionalista no solo quedaron con escasa o nula representación parlamentaria, sino que además desbarrancaron a sus candidatos presidenciales. Rafael Belaunde y Jeannet Emanuel en el 2006, así como Mercedes Aráoz en el 2011 renunciaron a sus candidaturas por Perú Posible y el partido aprista respectivamente. En la última elección, Milton Von Hesse renunció primero y luego Daniel Urresti fue retirado junto a la lista congresal por la alta dirigencia del Partido Nacionalista.

III.6 La inercia institucional frente al partido que ganó la elección

A estos factores se sumó otro que evidenció la débil institucionalidad política en el país: la cultura tecnocrática que promovió en gran medida Fujimori. Como dijo en su momento Julio Cotler acerca del propio Fujimori: “el carácter tecnocrático de las decisiones y su intervención arbitraria en diferentes instancias gubernamentales se suman para crear situaciones de incertidumbre y conflicto” (Cotler, 1993).

²⁶ Idem.

Es en ese panorama cuando Alejandro Toledo asume la Presidencia con un partido como Perú Posible que tenía las herencias de la democracia sin partidos, es decir una agrupación novel, con militantes nuevos y varios invitados sin experiencia en el sector público. La situación se repetiría en cierta medida con Alan García con un partido aprista con militancia importante pero que invitó a varios técnicos al Gobierno y mantuvo algunas taras de la herencia fujimorista. Esto se volvería a ahondar con Ollanta Humala y su Partido Nacionalista.

Esto nos hace ver que en los últimos 16 años de regímenes democráticos hemos convivido en medio de dos corrientes. “Por un lado, una élite política desprestigiada, precaria y fragmentada que coexiste con una influyente tecnocracia económica, fortalecida por los buenos resultados económicos del país en los últimos años” (Sosa, 2014).

Así se explica lo señalado por Cotler líneas arriba acerca de la práctica fujimorista que ya se veía en los inicios de su Gobierno de dejar de lado la política tradicional, antigua y burocrática para pasar a un régimen de tecnócratas independientes sin intermediarios para aplicar las medidas que se debían tomar. Una política sin duda alineada a la práctica clientelista que promovió Fujimori en su Gobierno.

Esta situación generó que el aparato estatal peruano reuniera más a técnicos antes que políticos. Cuando Fujimori renunció a la Presidencia y luego Valentín Paniagua convocó a elecciones, el sector público aún tenía gran parte de técnicos que ya contaban con cierto empoderamiento en el diseño y aplicación

de las políticas públicas. Al respecto, algunos autores como Martín Tanaka y Eduardo Dargent hablan de una autonomía tecnocrática del Estado Peruano, es decir un grupo empoderado de técnicos que influyen en la formulación de políticas, marcando así el devenir de los Gobierno de turno. “El papel jugado por estas áreas técnicas llegó a ser tan importante que se habló de la aparición en la región de “democracias tecnocráticas”, definidas como regímenes en los que la elección y diseño de políticas públicas se encontraba en gran medida en manos de tecnócratas y no de los representantes democráticamente elegidos” (Silva, 1998)

Sobre el tema, es importante resaltar el trabajo de Eduardo Dargent sobre las llamadas “islas de eficiencia”. Estas islas conformadas por técnicos de alto nivel se instalaron desde 1990 en la alta dirección del Ministerio de Economía y Finanzas, y en la Oficina de Cooperación Internacional del Ministerio de Salud, entre otros. La investigación concluye entre otras cosas que “es más probable que se logre estabilidad e influencia técnica sobre las políticas de corto y mediano plazo en áreas del Estado que tienen mayor impacto en el bienestar general de la población y en las cuales los actores poderosos de la población están interesados” (Dargent, 2008) .

Estas “islas de eficiencia” no solo han ganado terreno. Los técnicos que las conforman se han convertido en una especie de garantes del normal movimiento del aparato estatal. Como sostiene Alberto Vergara: “no son unos guardianes ideológicos de la continuidad, sino los guardianes burocráticos de unos

procedimientos y normas que son considerados como lo eficazmente correcto” (Vergara, 2013).

No solo es la presencia de los tecnócratas lo que ha ganado terreno. También se ha profundizado la falta de capacidad técnica de los cuadros políticos que llegan con el partido que ganó la elección. En los 3 gobiernos motivos de estudio en este trabajo, se ha recurrido a técnicos que no guardan relación con el partido para ubicarlos en puestos claves. Los sectores sociales han sido en cambio manejados básicamente por partidarios y simpatizantes al régimen. Así por ejemplo no era raro escuchar a un congresista oficialista criticando públicamente a su ministro de Economía. “El desarrollo de una institucionalidad partidaria ha sido muy limitado. En medio de una historia marcada por la volatilidad y las interrupciones, los partidos han funcionado, en general, con lógicas verticales y personalistas, y no han logrado construir y consolidar órganos partidarios especializados en la generación de ideas y propuestas de política, y establecer relaciones estables con universidades y centros de estudio, investigación y reflexión académica” (Martín Tanaka, Sofía Vera y Rodrigo Barrenechea, 2009).

IV. CONCLUSIONES

Durante el presente siglo la democracia latinoamericana en general ha logrado desarrollar y consolidar muchos modelos de gobierno. Las interrupciones abruptas a los regímenes no han sido el denominador común. El cuestionamiento a la democracia ha tenido que ver principalmente con los resultados de las acciones de los gobiernos en particular, más no con el sistema en sí. Estas acciones no han correspondido con las altas expectativas de la ciudadanía que en los últimos tiempos tiene una actitud más crítica hacia todo tipo de funcionario público. Según cifras del Latinobarómetro del 2017, el apoyo a la democracia en América Latina volvió a caer por quinto año consecutivo. Solo el 53% de los países de la región prefiere la democracia, en comparación al 13% que prefiere un gobierno autoritario.

Es decir, podemos separar dos aspectos en este análisis. Por un lado, tenemos a la democracia como modelo y procedimiento que dentro de los cauces constitucionales de cada país se ha respetado durante el presente siglo, y por lo tanto proyecta una imagen positiva en general. Por otro lado, tenemos una percepción negativa de la ciudadanía respecto a los resultados de los diferentes gobiernos que tienen que ver básicamente con las brechas económicas entre los diferentes sectores socio económicos de la población y por consecuencia respecto a la poca satisfacción de las acciones de gobierno para solucionar esta problemática. Esto tiende a generar descontentos que van creciendo producto de una suma de acontecimientos particulares en cada país o también como consecuencia de una secuencia de hechos a nivel internacional que finalmente

contagia a países que viven una situación similar. Por ejemplo, el caso de la llamada Primavera Árabe despertó no solo el descontento de varios grupos sociales hacia el poder dominante en Asia y Europa, sino también en América Latina como fue el caso de Brasil.

IV.1 Partidos de gobierno y su relación con la aceptación democrática

En el caso de los países que nos ha tocado investigar, es decir aquellos en donde se contempla la reelección presidencial tras un período en el gobierno, son precisamente aquellos que tienen mayor sostenibilidad de los partidos políticos que tuvieron una experiencia en el gobierno los que gozan de una importante percepción de la democracia. Nos referimos a Uruguay con 70% de percepción positiva de la democracia, Costa Rica con 62% y Chile con un 54%. En un segundo nivel están Panamá con 46%, Perú con 45% y El Salvador con 35%. Aquí podríamos tener hasta tres niveles sobre los cuales se desarrollan los partidos políticos de gobierno:

- **Países partidarios:** con alta aceptación de la democracia y partidos de gobierno sólidos. En este nivel se encuentran Uruguay, Chile y Costa Rica, en donde según el Latinobarómetro tienen una alta percepción positiva de la democracia en general y a su vez los partidos políticos que pasan por el Gobierno básicamente alternan en el poder y mantienen una presencia importante en la representación parlamentaria.
- **Países semi partidarios:** con mediana aceptación de la democracia y partidos de gobierno medianamente sostenibles. Aquí ponemos a

Panamá y El Salvador, que, dentro de su mediana aceptación a la democracia, han logrado mantener a los partidos políticos que pasaron por el gobierno con una mediana expectativa política en el tiempo.

- **Países apartidarios:** con mediana aceptación de la democracia y partidos de gobierno o movimientos políticos con mala herencia. El caso particular es el peruano, en donde los partidos o agrupaciones políticas que ganaron una elección en lo que va del siglo terminaron luego fuera de la escena política. Podríamos considerar también aquí a Haití, país con una alta inestabilidad política producto de los golpes de estado y guerras civiles. En el caso del Perú se observa particularmente que, salvo el partido aprista, las demás agrupaciones que ganaron la elección general en el presente siglo corresponden a estructuras políticas que se crearon con miras a la elección sin una proyección partidaria para el futuro. Esto nos dan luces del cierto fracaso en nuestro país de la creación de partidos políticos estructurados, con base sólida que le permita una proyección en el futuro, independientemente de su performance en el gobierno si se da el caso.

IV.2 Partidos de gobierno según su experiencia en el poder

La característica de los países elegidos se basa en su coincidencia sobre el sistema de votación referida a la prohibición de la reelección inmediata, más sí se trata de la reelección dejando un período de gobierno. La historia particular

de Perú, Chile, Uruguay, Panamá, Costa Rica, El Salvador y también Haití tiene sus matices. Así podemos concluir que existen:

- a) países cuyos partidos políticos que pasaron por el gobierno se fortalecieron esta experiencia,
- b) países cuyos partidos de gobierno pasan a un segundo plano de influencia y
- c) países cuyos partidos de gobierno quedan profundamente afectados tras su experiencia en el gobierno.

En el primer grupo están sin duda Uruguay, Chile y Costa Rica. En el caso de Uruguay, el Frente Amplio con el respaldo de pequeños partidos políticos ha logrado consolidarse como primera fuerza política del país en los últimos 18 años. En el caso de Chile, más allá de los nombres que tuvieron las plataformas políticas, el escenario de gobierno estuvo repartido entre la Coalición por la democracia y la Coalición por el cambio, encabezados por Michelle Bachelet y Sebastián Piñera respectivamente. Ambos han logrado salir del gobierno con una popularidad importante que finalmente ha influido en la presencia política de su agrupación. Así, el gobierno a lo largo de este siglo ha tenido siempre la mayoría en el Congreso. Y posterior a su experiencia gubernamental, el partido de gobierno de entonces pasaba siempre como segunda fuerza política. En Costa Rica ocurre un fenómeno parecido. La primera fuerza política en los últimos 18 años siempre ha recaído en el Partido de Liberación Nacional, coincidiendo con esto desde el 2014.

En este grupo podemos incluir también a El Salvador en donde durante el presente siglo ha ocurrido un fenómeno que podríamos catalogar hasta incluso de bipartidismo. Y es que tanto el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y la Alianza Republicana Nacionalista se ha disputado todas las elecciones como la primera y segunda fuerza.

En el segundo grupo podemos incluir a Panamá, país que en lo que va de este siglo si bien ha sufrido muchos cambios en el escenario político, un buen grupo de partidos ha mantenido presencia luego de pasar por el poder.

En el último grupo colocamos al Perú como un caso especial en la región pues, los partidos políticos quedan profundamente afectados tras pasar por la experiencia del gobierno.

IV.3 Partidos de gobierno y su trayectoria

Otro punto importante que destacar es la antigüedad de los partidos de gobierno como factor de estabilidad. De los países analizados podemos concluir que el Perú es en general el país que ha tenido los partidos de gobierno más jóvenes. Salvo el Partido Aprista Peruano, cuya acta de fundación data de 1924, los demás partidos (Perú 200, Posible, el Partido Nacionalista y Peruanos por el Cambio) son agrupaciones que se crearon en los últimos 28 años. Incluso uno (Perú Posible) ya perdió su inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones debido a que no pasó la valla electoral en los comicios generales de 2016.

En este último punto entonces podemos concluir que existe una relación casi directa entre antigüedad del partido y durabilidad en el tiempo. Mientras más antiguo sea el partido político, hay más posibilidad de que se mantenga en el tiempo luego de una experiencia en el Gobierno. Así lo demuestran las tendencias en los países analizados para esta investigación.

Ahora bien, tomando en cuenta la teoría de la marca de partido que sostiene Noam Lupu acerca de los vínculos partidistas. El autor señala que estos vínculos son *“identidades grupales, similares a los vínculos que las personas forman con sus grupos sociales. Están basadas en los estereotipos que las personas tienen sobre cada grupo. Las personas se han formado una idea de cuál es el arquetipo de alguien pobre o de cómo se comporta un banquero prototípico, además de que se categorizan a sí mismos como parte de una identidad grupal, comparándose con el prototipo de dicho grupo”* (Lupu, 2016)²⁷.

Así podemos concluir que se aprecia una tendencia de mayor apego del votante a un partido determinado en los países en donde la sostenibilidad del partido de gobierno es más alta. Por ejemplo, en Chile, Uruguay y Costa Rica una de las razones que podría explicar la sostenibilidad en el tiempo de los partidos tras pasar un período en el gobierno es el buen nexo e identificación que se tiene con el votante común y corriente. En otras palabras, lo que se observa que hay un mayor enlace o linkage, es decir esa cadena de conexiones y relaciones entre

²⁷ En su artículo “Marcas Partidarias” Lupu sostiene además que estos prototipos de votantes pueden visualizarse como puntos a lo largo de una línea. Para algunos, la clase social es la dimensión relevante para la identidad política. Algunos partidos son percibidos como “propobres”, mientras que de otros se cree que están a favor de los adinerados

ciudadanos y Estado (a través del Gobierno) que responden a la identificación política, a la empatía con las acciones de gobierno y la coherencia de las decisiones políticas (Lawson, 1988).

Caso contrario ocurre con el Perú en donde la volatilidad del votante es evidente por el permanente cambio en el tablero político. Quizá sea ese una de las tareas pendientes que no han logrado enfrentar los partidos políticos en el Perú. Nos referimos a la génesis de los partidos políticos en el país, es decir su acta de nacimiento. La construcción de estructuras partidarias en los últimos años ha sido evidente y responde a una serie de factores post gobierno de Fujimori y a ese factor muy particular de escrutinio ciudadano sobre cualquier tipo de funcionario público o político en general. Esa combinación de factores ha hecho que el Perú se convierte en un caso especial en Latinoamérica y en especial en la lista de países analizados. Si bien hay un respeto por la continuidad de los regímenes presidenciales, esto no ha sido suficiente para garantizarle al partido que gana una elección un futuro prometedor. Su ingreso a las grandes lides como partido de gobierno le otorga en teoría poderes especiales para poder desempeñarse desde el más alto nivel. Sin embargo, la tradición política de la sociedad peruana y las características del votante de hoy le juegan en contra, y hacen que su experiencia en el Gobierno no sea la más fructífera.

Otro factor al escenario peruano es que la volatilidad del electoral promedio también afecta a las mismas agrupaciones políticas. Es decir, los pequeños partidos se han ido gestando durante finales del siglo pasado y el presente siglo han ido cambiando de rumbo político según sea su interés y no necesariamente

su convicción. Así vemos a partidos de una posición de derecha que tuvieron que ponerse en el centro ideológico para lograr los votos necesarios. O partidos de izquierda que tuvieron que ponerse muy cerca al pensamiento de derecha para lograr la victoria en una elección.

Estos cambios sin duda generan cierta vulnerabilidad en el partido que finalmente gana una elección porque desde el primer momento ya se enfrenta a un dilema: seguir con los designios del partido o con los cambios prometidos al electorado. Así, el partido de gobierno tiene al frente un escenario de crisis desde que asume dicha función y, por ende, se convierte en un escenario de constantes fricciones con el presidente y líder de su partido que a la larga le pasa factura en su sostenibilidad política.

IV.4 ¿Es la no reelección un factor en contra de la sostenibilidad de los partidos políticos que pasan por el gobierno?

Sobre teorías a favor y en contra de la reelección presidencial hay muchas. En general, existe una tendencia a favor de evitar la reelección presidencial porque representa un factor que sobre todo en democracias aún en proceso de maduración podría utilizarse como un mecanismo de perpetrarse en el poder. Un ejemplo de ello es lo expuesto en esta investigación, en lo referido a que, si bien existe una tendencia por aplicar la reelección presidencial inmediata, en la mayoría de casos esto ha sido promovida por un afán de mantenerse en lo más alto del poder. Es positiva la discusión de la reelección presidencial cuando la sociedad ha promovido un debate serio sobre esta posibilidad, las mismas que se deban básicamente en donde ya existe un clima responsable ante este tipo de reformas. De los países latinoamericanos en donde la discusión tuvo una

corriente de opinión referida a la madurez de la democracia para aplicar la reelección presidencial fue Honduras. En los demás predominó básicamente el interés del gobierno de turno por permanecer más tiempo en el poder y aplicar lo que consideraba lo mejor para su país.

Entre los países analizados para el presente trabajo, si bien no podríamos ser determinantes para sostener que la no reelección presidencial es la mejor fórmula para garantizar la sostenibilidad de los partidos políticos de gobierno en el tiempo, sí podemos establecer una tendencia de cuanto afectaría este modelo según los resultados obtenidos en lo que va del presente siglo.

Así, por el análisis comparado, el Perú ha demostrado que en lo que va del siglo ha sido el país que el factor de la no reelección presidencial inmediata constituye un elemento que arrastra a los partidos de gobierno. Es decir, al tener un régimen en donde la figura presidencial es muy protagonista, lo expone a una situación de crisis y permanente escrutinio de un electorado más empoderado. Ese factor genera que el presidente y líder de su partido traslade esa crisis hacia la agrupación de turno y la deja vulnerable hacia la próxima elección. El presidente no se preocupa por dejar un partido sólido y con condiciones para una sostenibilidad en el futuro. Esto sin duda está relacionado con lo que consideramos un fracaso en la construcción partidaria en el Perú de principios de siglo, en donde las agrupaciones que llegan al poder son un claro ejemplo de la destrucción partidaria tradicional del gobierno de Fujimori, pero además de su incapacidad para adaptarse a los nuevos tiempos de ciudadanos más involucrados en las acciones de los gobernantes.

Incluso el actual partido de gobierno (Peruanos por el Cambio) ha sufrido la caída de su líder original como Pedro Pablo Kuczynski (quien renunció ante denuncias por supuesta compra de votos para evitar su vacancia en el Congreso). Actualmente, mantiene una relación funcional con el presidente de turno Martín Vizcarra. Sin embargo, en ninguna de las dos situaciones, parece ser que este partido de gobierno terminará con poco o nula representación al final de su período porque no tuvo una construcción partidaria sólida (su origen fue el partido Perú Patria Segura) y además tiene un liderazgo político claro y sobre todo auténticamente partidario.

Caso contrario ocurre en países como Uruguay, Chile, Costa Rica, Panamá y El Salvador, en donde en general – con pequeños matices – existe una tendencia a que el partido que pasa por el gobierno tiene resto político para el siguiente período en la escena nacional. Aquí podríamos concluir que la no reelección presidencial inmediata no afecta prácticamente en nada para que los partidos de gobierno puedan seguir teniendo una vida política más allá de su experiencia por el gobierno.

En tal sentido, destaco dos factores que permiten esta situación. Una es la antigüedad partidaria en la mayoría de estos países lo que constituye que la construcción partidaria ha seguido ciertos estándares que han permitido una conexión con cierto tipo de ciudadanos. Y eso en estos tiempos es vital para lograr una identificación con la sociedad. Y el otro factor es la adaptabilidad de los partidos históricos para generar alianzas con otras agrupaciones que les

permitan llegar a electores distintos y acercar así su propuesta original. Adaptarse a los nuevos tiempos no significa solamente cambiar el tipo de lenguaje, sino también buscar nuevos canales de expansión para lograr la empatía con otros sectores de la sociedad. Allí está el gran logro de estas agrupaciones políticas que no se han quedado en la representación clásica de hace años.



V. Bibliografía

Aguar, J. (1988). Dinámica del Sistema de Partidos: condiciones de estabilidad.

Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), 22.

Carlos Alfonso Cárdenas-Hernández y Pedro Alfonso Sánchez-Cubides. (2015).

La reelección presidencial en América Latina. Un fenómeno que afecta la democracia republicana. *Revista Principia Iuris*, 11-23.

Carreras, M. (2013). Presidentes outsiders y Ministros neófitos: un análisis a través del gobierno de Fujimori. *América Latina Hoy Nro. 64*, 95-118.

Chasquetti, D. (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina*. Madrid: Ediciones Cauce.

Corvetto, P. A. (2004). *Durmiendo con el enemigo. Análisis de caso de la relación entre el gobierno y el partido de gobierno de la primera mitad del mandato constitucional del presidente de la República Alejandro Celestino Toledo Manrique (28 julio 2001 - 31 diciembre 2003)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Corvetto, P. A. (2009). ¿Aliados o rivales? Relación entre el gobierno y el partido.

Análisis de la primera mitad del gobierno del presidente constitucional Alejandro Toledo. *La Ciencia Política en el Perú de hoy*, 199-261.

Corvetto, P. A. (2014). CORVETTO, Gobierno sin partido: el reclutamiento de personal en la relación entre el gobierno y el partido de gobierno en el Perú (1980-2011). *Revista de Ciencia Política y Gobierno I*, 11-36.

- Cotler, J. (1993). *Descomposición política y autoritarismo en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cotta, M. (2001). Sobre la relación entre partido y gobierno. *Desarrollo Económico*.
- Dargent, E. (2008). *Islas de eficiencia y reforma del Estado: Ministerios de Economía y de Salud 1990 – 2008*. Lima: CIES.
- Esther Parra Ramírez y Adrián Albalá. (2011). ¿Nuevos actores, nuevas prácticas? Los casos de reordenamiento de los bipartidismos en Argentina, Colombia y Uruguay desde la década de los años ochenta. *Estudios Políticos*, 153-180.
- Gargarella, R. (2012). *El nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. Algunas Reflexiones Preliminares*. Crítica y Emancipación.
- González, J. J. (1989). El Margen de maniobra de un partido de Gobierno. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 103-113.
- González, S. S. (2011). La Reelección del Presidente de la República de Panamá. *Revista Panameña de Política*, 37-71.
- Juan Linz y Alberto Valenzuela . (1997). *La Crisis del Presidencialismo: el caso de Latinoamérica. Perspectivas comparadas*. Madrid: Alianza Editorial.
- Juan Linz y Alberto Valenzuela. (1998). *La crisis del presidencialismo. El caso de Latinoamérica*. Madrid: Alianza Editorial.

- Lawson, K. M. (1988). *When Parties Fail: Emerging Alternatwe Organizations*.
Princeton: Princeton University Press.
- Lupu, N. (2016). La dilución de marca y el colapso de los partidos políticos en América Latina. En F. Tuesta, *Partidos Políticos y Elecciones. Representación política en América Latina* (págs. 33- 71). Lima: Pontifica Universidad Católica del Perú.
- Martín Tanaka, Sofía Vera y Rodrigo Barrenechea. (2009). *Think tanks y partidos políticos en el Perú: precariedad institucional y redes informales*. Lima: Idea Internacional.
- Más, L. (2013). *Ganar para gobernar y gobernar para perder: aportes para comprender el desempeño electoral de los partidos de gobierno peruanos entre 2001 y 2011*. Lima: Pontificia Universidad Católica.
- Meléndez, C. (2009). La insistencia de los partidos. Una aproximación sobre la permanencia de los partidos políticos tradicionales en los países andinos. En M. Tanaka, *La nueva coyuntura crítica en los países andinos* (pág. 406). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Negretto, G. (2011). *Shifting constitutional design in Latin America. A two level explanation*. Texas: Texas Law Journal.
- Ostrogorski, M. (2008). *La democracia y los partidos*. Madrid: Trotta.
- Panbianco, A. (1993). *Modelos de Partido. Organización y Poder en los Partidos Políticos*. México: Alianza Editorial.

- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa.
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y Sistema de Partidos: Marco para un análisis*.
México: Alianza Editorial.
- Shugart, Matthew y Carey, John. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. . Cambridge: Cambridge University Press.
- Silva, M. Á. (1998). *The Politics of expertise in Latin American*. New York: St. Martin's Press.
- Sosa, R. B. (2014). *Perú 2013: la paradoja de la estabilidad*. Santiago: Revista de Ciencia Política Nro. 1.
- Strom, K. (1990). *A Behavioral Theory of Competitive Parties*. *American Journal of Political Science*. Texas: University of Texas Press.
- Strom, K. (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strom, K. (2013). Una teoría sobre el comportamiento de los partidos políticos competitivos. *Andamios*, 52.
- Tanaka, M. (2005). *Democracia sin Partidos 2000-2005*. . Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Vergara, A. (2013). *Ciudadanos sin República. ¿Cómo sobrevivir en la jungla política peruana?* Lima: Planeta.

Ware, A. (2004). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Istmo.



VI. ANEXOS

VI.1 ENTREVISTA A EDUARDO DARGENT, PROFESOR DE LA MAESTRÍA Y CIENCIA POLÍTICA DE LA PUCP (Realizada el 27/05/16)

- **¿Cuál es tu análisis de la relación entre el presidente y sus militantes en los últimos 3 Gobiernos democráticos en el Perú?**

En el Perú al no haber partido, no hay contrapeso al poder del líder. No hay una organización que lo obligue a estar pensando en gobernar para el partido, en que haya ciertas reglas que lo limiten.

Creo que hay organizaciones personalistas que llegan al poder. Más allá de ser más organizados o menos organizados, todos desarrollan la misma conducta: un líder partidario que no invierte en el fortalecimiento de líderes intermedios. Sí puede invertir en traer a gente, pero no hay una acción de fortalecimiento de líderes intermedios.

- **¿Qué falencias se detectan ante la ausencia de partidos en los 3 últimos Gobiernos?**

El líder piensa en sí mismo. Hasta niveles irracionales. Te vas al poder sin bancada. Al final se preocupa y buscan por lo general un liderazgo externo. Hay casos de 3 fracasos. En el caso de Perú Posible, Jeannet Emmauel y Belaunde Aubry. En el Apra, Mercedes Aráoz. Y ahora Humala no tiene nada. Todos en el último año.

- **¿No hay interés en los militantes de los partidos?**

Han sido Gobiernos que no creen figuras partidarias intermedias. Que no eligen delfines. Es un patrón que tiene que ver con ausencia de organización partidaria.

- **¿El Presidente no quiere tener una competencia?**

El Presidente quiere seguir siendo dueño del partido. Va contra su propio interés. Actúa para pelearse con su partido en el Congreso. Para tenerlo como subordinados. Mientras más subordinado, menos candidato presidencial.

- **¿La tecnocracia estatal es una especie de limitación al crecimiento partidario y nombramiento partidario?**

La tecnocracia está insertada en el Estado, pero el presidente tiene amplios sectores para meter a su gente. Pero lo que finalmente impera es que el presidente que se cree dueño del partido y finalmente lo destruye.

Es una realidad distinta a lo que ocurre en otros países. En Colombia, el sucesor de Santos es el ministro de Vivienda. Reparte casas. En Chile, los sucesores de presidente fíjate donde han estado. En Colombia no hay fortaleza partidaria, hay más fortaleza de alianzas. Lo lógico es que el Gobernante elija a un sucesor, sea porque quiere o porque el partido se lo exige. Es claro, en el Perú no se ha visto en los últimos 3 períodos presidentes que quieran construir partido.

- **¿Pero hacia qué tipo de partido deben aspirar los que llegan al Gobierno?**

Cuando tienes un partido pasan dos cosas. O tú como líder has invertido en la organización del partido y dejas que continúe. O el partido se hace tan fuerte que

te exige crecer con líderes y candidatos. En los últimos 3 períodos no hemos tenido ni lo primero ni lo segundo.

- **¿Si no hay liderazgos intermedios, entonces qué hay?**

El éxito en la política peruana es siempre es segundón. Para que quedar bien o tener puestos, tienes que quedar bien con el líder. O porque eres un escudero o porque es un sicario. Mira el caso de Mauricio Mulder y el de Gustavo Pacheco. Esta política personalista no genera liderazgos intermedios, sino este tipo de actores. Y el que quiere saltar es castigado.

- **¿Estamos hablando de un sistema que no promueve renovación partidaria?**

Es un sistema que impide la creación de líderes intermedios. Un sistema que refuerza la figura de un presidente personalista y llega incluso a matar sus mejores cartas presidenciales.

VI. II REFERENCIAS PERIODÍSTICAS

- Entrevista a Percy Medina (Director de Idea Internacional) al diario La República el año 2015. (<https://larepublica.pe/politica/723889-elecciones-2016-partido-que-abandona-la-presidencia-solo-deja-4-congresistas-revela-tendencia>)

La República

POLÍTICA ECONOMÍA SOCIEDAD MUNDO DEPORTES ESPECTÁCULOS TENDENCIAS | TEMAS ▾

POLÍTICA

Elecciones 2016: partido que abandona la Presidencia solo deja 4 congresistas, revela tendencia

¿Cuántos legisladores podrá colocar el **partido nacionalista** en el próximo periodo presidencial?

El partido político que termina su **periodo de Gobierno solo logra colocar como máximo cuatro parlamentarios en el Congreso de la República**, según una tendencia registrada en los últimos procesos electorales.

PUEDES VER: [Elecciones 2016: estos son los candidatos presidenciales más conocidos](#)

Esta tendencia se viene observando desde el 2001. Ese año, Alejandro Toledo, líder de Perú Posible, logró ser presidente del Perú, el partido saliente, Cambio 90-Nueva Mayoría, **solo obtuvo 3 escaños**, cifra bastante menor a los 67 legisladores que tenía cuando estaba en Gobierno.

En el 2006, cuando Alan García, líder del Apra, consiguió ganar las elecciones, Perú Posible **solo colocó a dos congresistas en el Parlamento**, a diferencia de los 45 legisladores que tenía entre el 2001-2006.

Cinco años después, en el 2011, Ollanta Humala alcanzó la Presidencia, y el partido aprista solo puso en el Congreso a **4 parlamentarios**, en contraste a los 34 legisladores con los que

Percy Medina, representante de Idea Internacional en Perú, señaló a Andina que **esta tendencia responde a la debilidad de los gobiernos salientes**, los cuales llegan al final de su gestión desgastados políticamente.

Medina añadió que **no es positivo que los partidos salientes tengan tan pocos congresistas porque dificulta la continuidad de iniciativas que pueden ser abordadas como políticas de Estado**.

- Columna de Eduardo Dargent en el diario La República: “El sicario y el escudero” del 2015 (<https://larepublica.pe/politica/205024-el-sicario-y-el-escudero>)



POLÍTICA

El sicario y el escudero

Desde hace buen tiempo las agrupaciones políticas se han llenado de sicarios y escuderos. El sicario es el político cuya función es destruir al líder contrario, llenarlo de denuncias, mientras que el escudero es el que vive para defender al jefe. Solemos entender las causas que explican el ascenso de estos personajes, pero dedicamos menos tiempo a evaluar sus consecuencias.

Diversos observadores resaltan este rasgo de la política peruana. Carlos Meléndez, por ejemplo, nos habla de escuderos y de partidos convertidos en portátil. Los analistas discuten cómo la política se centra hoy en denuncia y ataques, mientras los debates importantes escasean. No es que el fenómeno sea peruano: todo político es un poco sicario y escudero de su partido y su líder. Y en todo el mundo se discuten las consecuencias de la creciente personalización y judicialización de la política. Pero en el Perú estas tendencias son bastante exageradas y estos personajes dominantes.

Sabemos bien que el auge de estos personajes nace de la extrema debilidad partidaria. En esta política hiperpersonalista todo se juega en la cabeza, en el líder, el jalador de votos. En perspectiva comparada nuestros partidos siempre han sido débiles y personalistas, pero hoy incluso hemos perdido el debate de temas e ideas entre pesos medios partidarios. Al interior del partido

tampoco hay políticos que critiquen en público a sus líderes. Es muy riesgoso criticar al jefe: si cae, caemos todos. Incluso esa especie en extinción que es el militante ideológico ya es funcional a esta dinámica: más que ideólogos han trocado en traductores del líder.

Pero que la política se centre en sicarios y escuderos es también una causa que impacta fuertemente en la forma en que funciona la política y en la posibilidad de construir mejores partidos. Se han profesionalizado estos papeles. En este contexto ser sicario y escudero es un incentivo premiado por los líderes. Son hoy criterios de ascenso.

Y esto es bastante grave. Porque si estos son los incentivos para triunfar, se vuelve mucho más difícil atraer o promover ciudadanos que quieran pensar en temas de largo plazo, o ideas. Porque la gente inteligente no suele prestarse a ser simples defensores, sobones permanentes u obsesos perseguidores. Mire, si no, cómo va decayendo la calidad de los voceros nacionalistas. Además, cualquier persona de buena voluntad, con intereses públicos, ve el terreno político como un miasma donde te pueden masacrar y empapelar. Y sin escudero que te defienda vales poco. La política es dura, sin pellejo no se puede ejercer, pero aquí el costo de entrada parece altísimo.

Los sicarios y los escuderos, además, no sirven para hacer reformas. Especializarse en temas, leer sobre asuntos complejos, requiere tiempo y ellos están muy ocupados. Incluso buenas personas, que entran a la política con la idea de aportar, terminan encasilladas en estos papeles. Recuerde a quienes eran promesas hace unos años. ¿No es triste que líderes intermedios que pudieron ser quienes renueven a sus partidos pasen sus días como Felpudinis políticos?

Que no se me malentienda. No propongo una tregua en las acusaciones, que los políticos se tapen sus cuchipandas o que los medios no las reporten. No me preocupa tanto que esta dinámica desprestigie a la clase política, eso ya pasó hace tiempo. Lo que me preocupa es que la política sea apenas eso, que solo discutamos denuncias. Todo parece indicar que vamos a la campaña con más escuderos y sicarios de nuestra historia. Será el pasaporte, el o la supuesta amante, la casota o la cuenta secreta, lo que llenen los días de elección. De reformas, de ideas, poco o nada.

- Columna de Ignazio de Ferrari, politólogo de la Universidad del Pacífico, en el diario El Comercio el 2018: <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/elecciones-alcaldes-gobernadores-democracia-reeleccion-ignazio-ferrari-noticia-499413>



¿Elecciones sin reelección?, por Ignazio De Ferrari

“No es sorprendente que solo la mitad de los 18 países de la región permita a sus presidentes postular a un mandato consecutivo”.

En octubre de este año los peruanos estamos una vez más llamados a elegir autoridades subnacionales. Estas **elecciones** tendrán una particularidad: por primera vez los **alcaldes** y **gobernadores** regionales no podrán postular a un nuevo mandato consecutivo. Pero ¿ha sido conveniente eliminar la **reelección**? Y en un contexto más amplio, ¿debería la **reelección** estar prohibida para cualquier cargo ejecutivo, incluido la presidencia?

En primer lugar, es importante notar que la sola idea de la **reelección** como problema asume que la **democracia** no funciona bien. En otras palabras, tiene como punto de partida el temor al abuso de poder y la perpetuación de la corrupción. En un sistema político en el que los mandatarios respetan las normas constitucionales, la **reelección** no tiene por qué tener una connotación negativa. Todo lo contrario. El voto es el instrumento central que los ciudadanos tienen a su disposición para lograr que sus **gobernantes** actúen de acuerdo a sus preferencias. La **reelección** ofrece más opciones a los votantes y les permite castigar de manera directa a los representantes que gobiernan mal y premiar a los que lo hacen bien. La posibilidad de continuar en el cargo puede ser un poderoso incentivo para que los políticos cumplan un buen desempeño.

Pero como en América Latina la **democracia** funciona razonablemente mal, no es sorprendente que solo la mitad de los 18 países de la región permita a sus presidentes postular a un mandato consecutivo. La posibilidad del abuso de poder está siempre latente. Presidentes como Fujimori en el Perú, Chávez y Maduro en Venezuela, Ortega en Nicaragua, Correa en Ecuador o Morales en Bolivia han utilizado sus **reelecciones** para avasallar a la oposición o hasta para incurrir directamente en fraude.

Sin embargo, en todos esos casos el problema de fondo no ha sido la **reelección** en sí. Todos estos presidentes fueron elegidos en sistemas que originalmente la prohibían, pero que ellos lograron reformar para poder volver a postular. Si la **democracia** se vio debilitada fue, en primer lugar, porque las instituciones que la respaldaban no eran lo suficientemente fuertes y, en segundo, porque el sistema que había existido hasta entonces tenía tan poco respaldo que los ciudadanos estaban dispuestos a darle un cheque en blanco a los presidentes populistas. Donde las instituciones eran más sólidas – como en Argentina, Brasil o Colombia – la **reelección** presidencial no condujo a un debilitamiento de la **democracia**.

En el Perú, el temor a que los caciques regionales y provinciales se entronizaran en el poder y ampliaran sus redes de corrupción llevó a eliminar la **reelección** inmediata. Sin embargo, el temor no estaba del todo fundado. Como recuerdan los politólogos Jorge Aragón y José Incio en la revista "Argumentos", solo el 44% de los **gobernadores** regionales, el 52% de los **alcaldes** provinciales y el 61% de los **alcaldes** distritales postularon a la **reelección** en el 2014. Solo el 16% de los primeros, 11% de los segundos y 17% de los terceros lograron mantenerse en el cargo. Esto sugiere que los **alcaldes** y **gobernadores** se adelantan a una posible derrota electoral y no vuelven a postular y que, cuando sí lo hacen, los ciudadanos los castigan.

Mientras en el Perú el debate ha girado siempre en torno a la **reelección** inmediata, hemos obviado la **reelección** no consecutiva. Esta sí puede ser particularmente dañina para la consolidación democrática de los partidos, pues dificulta que surjan nuevos liderazgos que compitan con los de los ex presidentes. Un ex presidente, **gobernador** regional o **alcalde** es un candidato probado, pues ya ha demostrado que es capaz de ganar una **elección**. No sorprende que la militancia y los altos cargos partidarios les juren lealtad absoluta, posponiendo la renovación partidaria. A nivel de la presidencia, el resultado ha sido que casi todos nuestros ex jefes de Estado se han convertido en candidatos vitalicios de sus partidos.

En resumen, la **reelección** da más opciones a los votantes y puede ser un incentivo para que los políticos se desempeñen bien en el cargo. Limitada a un solo mandato adicional y acompañada por la prohibición de la **reelección** no consecutiva, puede contribuir a la renovación partidaria y no tiene por qué conducir al abuso de poder. El modelo de dos mandatos de cuatro años consecutivos sin la posibilidad de postular nuevamente tras abandonar el cargo ha sido el modelo de la presidencia estadounidense desde la posguerra. Mal no les ha ido y América Latina ha empezado a tomar nota. En los últimos dos años, República Dominicana y Ecuador han adoptado ese modelo. Nosotros también deberíamos iniciar el debate.

VI. III REFERENCIAS DE INVESTIGACIÓN

- Informe del Latinobarómetro 2017:
<http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf>

