

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Coaliciones presidenciales e incentivos para la elaboración de reformas y
captura de demandas sociales

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Bachiller en
Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Vásquez Mendoza, Josemiguel Enrique

Asesor(es):

Tanaka Gondo, Ricardo Martín


Lima, 2022

Informe de Similitud

Yo, Tanaka Gondo, Ricardo Martín, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Investigación de Bachillerato titulado Coaliciones presidenciales e incentivos para la elaboración de reformas y captura de demandas sociales del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Vásquez Mendoza, Josemiguel Enrique dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 7 %. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 16/05/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Investigación de Bachillerato, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 17 de mayo del 2024

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Tanaka Gondo, Ricardo Martín</u>	
DNI: 06408442	Firma 
ORCID: 0000-0001-6640-1518	

Resumen

Históricamente en la región latinoamericana, las élites de gobierno e instituciones del Estado se han mostrado generalmente autoritarias y renuentes a dinámicas de enraizamiento con la población. Este contexto se da cuando la apertura del gobierno para el recojo de demandas es una dinámica que debería estar de manera permanente en las políticas de gobierno de una democracia. Esta relación enraizada significa un acercamiento de la sociedad civil con el Estado, la cual fortalece las dinámicas de democracia participativa y deliberativa. Ante las demandas de reformas para la inclusión de la población, las élites políticas han llevado a cabo reformas políticas, que en su mayoría, lograron con éxito fortalecer la dimensión electoral de la democracia pero sin poder llenar otros vacíos democráticos, dando como resultado en mayor medida éxitos para el beneficio de las mismas élites. Aun en tal panorama de ambición de poder político que refleja el contexto descrito, existen mecanismos de pluralidad, consenso y gobernabilidad que son importantes de estudiar ante la particular dinámica democrática de nuestra región, predominantemente presidencialista, con sistema de segunda vuelta, y sistemas de partidos plurales. En este contexto, de débiles mecanismos participativos y deliberativos, así como de marcadas tradiciones electorales, se vuelve interés de estudio la dinámica partidaria en época electoral y los incentivos y desincentivos para la conformación de coaliciones en un ambiente de ambición de poder elitista.

Palabras clave: Coaliciones presidenciales, reforma política, partidos políticos, segunda vuelta.

Índice

1.	Introducción	1
2.	Estado de la cuestión.....	3
	2.1 La acción ciudadana en las reformas políticas	5
	2.2 Panorama de las reformas políticas en el Perú	7
	2.3 La complejidad de los presidencialismos	9
	2.4 La reforma de la segunda vuelta	12
	2.5 La difícil combinación	13
3.	Conclusiones	16
4.	Bibliografía.....	17



1. Introducción

En las últimas décadas ha predominado en la región un sistema de elección de segunda vuelta, el cual tiene como fines aumentar la legitimidad del ganador y moderar a los partidos políticos (McClintock, 2018). Sin embargo, este mecanismo de elección es permisivo con la entrada de nuevos múltiples actores a la dinámica política, pudiéndose así derivar en contextos de multipartidismo. En el caso peruano, en la actualidad, se cuenta con un sistema de partidos fragmentado, con muchos partidos en el juego político tanto a nivel electoral como dentro de las instancias de poder. Además, cabe señalar que ante la segunda vuelta y el ingreso de más actores a la política, se vuelve más difícil que el ganador de la elección obtenga una mayoría parlamentaria. En ese sentido, la “difícil combinación”, indica que ante el conjunto de un presidencialismo, sin mayoría parlamentaria y sin una coalición de gobierno, se derivaría en inestabilidad del régimen político. A diferencia de como se creía en la academia, las coaliciones no son únicas de los parlamentarismos (Chasquetti, 2008: 98).

En el caso peruano, elección tras elección, la diferencia entre los dos candidatos del balotaje disminuye, así como el número de partidos aumenta. Asimismo, el partido del candidato ganador, no suele obtener mayoría parlamentaria por sí mismo. A diferencia de países como Chile, Brasil o Uruguay, el Perú no ha tenido presidencialismos de coalición, el último viniendo a ser en el gobierno de Fujimori pre 1995 (Chasquetti, 2001: 10). Al mismo tiempo que la crisis política en Perú aumenta, los partidos se fragmentan más tanto externa como internamente, y las instituciones políticas se ven cada vez más deslegitimadas. Si el presidencialismo de coalición o coalición gubernamental, presupone beneficios como el de pluralidad, intercambio de información y de recursos, entre otros, entra al debate la duda sobre el porqué no ha sido utilizada como una solución a las demandas persistentes de la sociedad ante una crisis del sistema político. Por todo lo mencionado, resulta de interés el investigar, analizar y responder qué factores han limitado la formulación de presidencialismos de coalición en el Perú en los últimos periodos de gobierno, como un aporte más para la bibliografía de ciencia política.

Asimismo, en este trabajo se ha recabado material bibliográfico que nos permite contextualizar la evolución de la crisis de representatividad en el sistema político peruano, seguir la tradición de formulación de reformas políticas, y los problemas del presidencialismo y alternativas de coalición.



2. Estado de la cuestión

La falta de representatividad y de legitimidad que están afrontando las instituciones públicas en el Perú y en Latinoamérica en general, son un fenómeno que, en los últimos años, ha venido evidenciando una escalada, llegando incluso a estallidos sociales en más de una ocasión. Sin embargo, estas crisis no son fenómenos repentinos, son más bien el resultado de demandas que se han acumulado en el tiempo. Según Welp, en el siglo pasado, en Europa occidental, surgió una crisis de representatividad e insatisfacción ciudadana, la cual tenía nuevas demandas sociales. Ante esto, entre los partidos políticos de diferentes bandos, llevaron a cabo pactos basados en la institucionalización y establecieron una mesa de negociaciones. En América Latina tal no fue el caso, y más bien predominaron golpes militares como respuesta a nuevas demandas sociales (2022: 49).

Según Picado (2022: 25-28), en América Latina hubo una actividad constante de reformas electorales a partir de la tercera ola de democratización, al cual denominó "carácter supranacional de reformas" y el cual se propagó por toda la región. Sin embargo, el autor hace referencia a reformas de carácter electoral, mientras que otras dimensiones de democracia como la participativa parecen no haber tenido el mismo grado de atención. Tanaka y Vera (2010: 342) diferencian entre dos olas reformistas en la región. En primer lugar, una de debilitamiento de las políticas intervencionistas en la cual se produjeron cambios constitucionales e implementaron políticas de reforma liberal y apertura de mercado. Además, se siguió una lógica de apertura a nuevos actores políticos y sociales para contrarrestar los problemas de legitimidad y representatividad; sin embargo, estas reformas fueron fomentadas por los partidos tradicionales, por tanto, los cambios fueron desde arriba y no se basaron específicamente en las demandas sociales.

Ante la insuficiencia de esta primera ola de reformas en algunos países, surgieron nuevos actores anti sistema que buscaron capitalizar políticamente el descontento de la población por el régimen político. Estos nuevos actores, buscaron incluir a grupos tradicionalmente excluidos y fueron frontales contra modelo económico neoliberal. Los actores de esta segunda ola de reformistas generalmente derivaron en autoritarismos. Esto parece ser un fenómeno recurrente en la región, ya que los países andinos tienen riesgos de convertirse en democracias elitistas, y,

aunque por otra parte, algunos han ganado legitimidad e inclusión social, corren riesgos de concentración de poder y derivar en autoritarismos (Tanaka y Vera, 2010: 357-358), como los países de la “nueva izquierda”, los cuales estaban más inclinados a conflictos que a consensos (Jácome, 2010: 370).

Según Morgenstern (2021: 973), las reformas no pueden prosperar sin condiciones iniciales positivas, su éxito o fracaso está condicionado por su contexto previo. Esta idea parece tomar forma si se interpreta en el contexto latinoamericano, debido a que su pasado y evolución constante están marcados por prácticas autoritarias y no deliberativas. Este panorama se debería por responsabilidad de las élites políticas, pues generalmente han sido las coaliciones partidistas, las que realizaron las reformas con el fin de lograr beneficios propios, sin importar el bando ideológico (Freidenberg, 2022: 11). A pesar de que la movilización ciudadana y la expresión de demandas juegan un peso importante en el proceso de reformas, los políticos persiguen sus intereses personales en lugar del bienestar general de sus representados (Morgenstern, 2021: 975). Las reformas también responden a la movilización de las élites para conservar el control político y mejorar sus aspiraciones de poder. En ese sentido, las reformas serán resultado de la interacción entre las élites políticas y la ciudadanía (Freidenberg, 2022: 3-7). Por tal razón, se afirma que las reformas impulsadas por las élites políticas, en general, no dan los resultados esperados, y terminan empoderando a los ya poderosos y no a los vulnerables (Welp, 2022: 52). Un ejemplo de reforma que fue impulsado tanto por la demanda ciudadana de inclusión como por beneficio político, fue la reforma de descentralización impulsada por García en su primer gobierno, con la cual buscaba incrementar su legitimidad (Tanaka y Vera, 2010: 348).

Por lo general, son distintos actores los que pueden impulsar reformas políticas, pero habitualmente, la aprobación de estas recae en el legislativo. Por tanto el promotor de la reforma debe contar con un apoyo mayoritario del congreso. (Freidenberg, Garrido y Uribe, 2019: 4-5). Aun así, está presente la posibilidad de que el poder ejecutivo impulse o busque dentro del debate sobre reformas, modificaciones que se ajusten a sus preferencias por encima de las del legislativo (Negretto, 2014: 1). En ese sentido, las élites pueden utilizar las reformas como armas contra la oposición del gobierno, los cuales miden los efectos que la reforma tendrá en sus intereses (Tanaka y Vera, 2010: 358). Uribe (2022: 320) señala que las élites políticas

intentan que las reformas no afecten su poder; sin embargo no pueden actuar por sí solas, necesitan buscar aliados partidarios. Para Buquet (2007) hay dos tipos de coaliciones reformistas. Una de partidos en ascenso con partidos que sustituyen antiguas coaliciones; y otra de partidos tradicionales en declive que se ven como futuros perdedores.

Como se ha detallado, en el escenario de América Latina las élites suelen utilizar las reformas a su conveniencia, excluyendo a la ciudadanía de tomar las decisiones sobre las mismas instituciones que la representan. En base a este contexto de predominio de las élites, Negretto señala que se debe dar a los ciudadanos el derecho a participar en transformaciones constitucionales profundas, y que se debe hacer más difícil que las élites puedan invocar un poder constituyente abstracto, el cual es un derecho inherente de la ciudadanía. Sin embargo, en América Latina hay límites profundos para que los ciudadanos puedan ejercer su poder constituyente e incluso, reemplazar constituciones si así lo desearan (2016: 804).

2.1 La acción ciudadana en las reformas políticas

Las reformas políticas son importantes, ya que si no se llegaran a implementar, podrían surgir problemas de legitimidad. Por ello se deben proteger los espacios de pluralismo, que el poder ejecutivo no sea hegemónico y que haya una oposición presente (Tanaka y Vera, 2010: 358). Asimismo, para mantener un orden constitucional, se necesitan contextos económicos y políticos estables, y un sistema plural de partidos, que genere la posibilidad de alternancia constante en el gobierno. Ejecutar mecanismos de participación y de recojo de demandas funcionales es imperativo como reforma política que podría ayudar a resolver los problemas de representatividad y legitimación de las instituciones públicas. Para Jácome, una de las crisis de Latinoamérica es que las instituciones no canalizan las demandas sociales (2010: 382), y que otros tipos de democracia como la constitucional o la civil, están siendo subordinadas por la electoral.

La institucionalización del sistema de partidos puede ser medida por la estabilidad de los partidos, la competencia entre ellos, el arraigo con sus bases electorales, su legitimidad, y autonomía. En casos como el peruano, todos estos factores se han venido debilitando. Si bien los partidos no han desaparecido, cumplen a cabalidad sus funciones básicas (Welp, 2022: 48).

Ante tiempos cambiantes y renovación de demandas, Negretto hace una diferencia entre las reformas y los reemplazos constitucionales como dos mecanismos en los que la ciudadanía puede ejercer su poder constituyente y el gobierno puede responderle. Señala que los reemplazos completos de constitución deberían ser eventos excepcionales (Negretto, 2012: 750-751). Menciona que hay eventos políticos que hacen que el reemplazo de una constitución sea más probable que su enmienda, como contextos en los que la viabilidad del régimen político esté en peligro, o contextos de transición hacia la democracia (2012: 758).

Junto con la posibilidad de reforma, se ubican las interpretaciones judiciales, las cuales son un mecanismo parecido el cual es utilizado por las instituciones de justicia para adecuar la constitución a nuevos tiempos de modernidad o renovación de valores sociales. Este mecanismo es probable de ser utilizado para resolver discusiones constitucionales entre poderes políticos, o para pronunciarse sobre la constitucionalidad de leyes o decretos (Negretto, 2012: 760-761). Para Negretto un determinante importante de los obstáculos para lograr la reforma son el número de actores institucionales de los cuales se necesita autorización para la aprobación de la reforma constitucional. En Perú, en el artículo 206 de la Constitución Política, se señala que se necesita mayoría absoluta del número legal de congresistas y que además se ratifique mediante referéndum o en aprobación de dos legislaturas distintas. Según los marcos expuestos por Negretto (2012: 767), el mecanismo normativo peruano se encontraría en un nivel intermedio.

Para la implementación de reformas, no solo se depende de las cualidades procesales y normativas del sistema político, sino de la fragmentación del sistema de partidos y el nivel de conflicto sobre el contenido de reforma (Negretto, 2012: 763). Por esto, se necesitaría de ciertos grados de deliberación y consenso entre poderes del estado y partidos políticos para llevar a cabo reformas. El papel de los partidos políticos en el proceso de reformas es también muy importante. Como se ha mencionado, los partidos en la actualidad se encuentran en una crisis de pérdida de representación y de capacidad programática. Por tanto, un apropiado sistema político no puede ser completamente legitimado ante la ausencia de una solidez partidaria, y con ello los procesos de reforma se debilitan (Welp, 2022: 43-44). En esa misma línea, Welp añade que las reformas impulsadas por las élites en ocasiones no han dado los resultados esperados y han debilitado a los partidos (2022: 52). Aun así, los partidos

parecen seguir la misma lógica que las élites gobernantes, según Welp (2022: 44), en el proceso de recojo de demandas ciudadanas, los partidos priorizan sus objetivos de poder y dejan en segundo plano el enraizamiento con la sociedad. Esta dinámica sería igual de dañina para la búsqueda de representación y pluralidad.

Negretto añade que mientras mayor sea la tasa de fragmentación de partidos, mayor será la tasa de reforma, siempre y cuando el nivel de obstáculos normativos para la reforma sea leve; mientras sea más rígido, la tasa de reformas será menor (2012: 773). Esto debido a que un mayor número de partidos representaría más intereses políticos por discutir, ante una normativa leve, los problemas del debate y acuerdos partidarios, no serían mayores; sin embargo, en el caso peruano, en donde se necesita mayoría absoluta en el parlamento y un referéndum para la aprobación de reforma, ante una fragmentación, el proceso será más complejo.

Negretto indica que el análisis de tasa de reforma sigue siendo incompleto, ya que hay factores explicativos que solo podrían estudiarse de casos individuales que necesitan de análisis cualitativos (2012: 775). Bien se elija un camino de reformas u otro, como indican Tanaka y Vera, es importante que los actores políticos sean consecuentes con su comportamiento y que haya capacidades estatales para llevar a cabo las reformas sin obtener resultados inesperados. Sin un estado capaz y actores responsables, se podría incluso reforzar dinámicas informales y clientelistas (2010: 358-359)

2.2 Panorama de las reformas políticas en el Perú

Pasando del escenario latinoamericano, es importante observar la especificidad del caso peruano para entender cómo ha evolucionado la dinámica reformista en el país. Retornando al siglo XX, poco después de la primera ola de reformistas, en Perú había un sistema de partidos nuevo e inexperto, criticado por su incapacidad de combatir las crisis económica y de violencia política que azotaban al país. Ante ello surgieron los primeros outsiders, personalismos anti políticos que significaron una respuesta a las frágiles estructuras del sistema de partidos (Tanaka y Vera, 2010: 348). Más adelante, con el sistema de partidos casi desaparecido, y con Alberto Fujimori en el poder, tras el autogolpe de 1992, se lleva a cabo un reemplazo constitucional el cual dio sin una regulación previa, con cualidades procedimentales, y sin llegar a un acuerdo entre actores políticos sobre la regulación del Congreso

Constitucional Democrático (CCD). En tanto, el ejecutivo logró que su partido controle el CCD, y a partir de ahí se atribuyó grandes poderes para intervenir en el legislativo y otros poderes institucionales (Negretto, 2015: 207). Más que el origen y contenido inicial de una constitución, es importante el proceso en el que se generó la constitución reformista, el papel jugaron los partidos políticos, las interpretaciones que del poder judicial y consenso ciudadano (Negretto, 2014: 6)

En el siglo XXI, desde el retorno a la democracia, y con la constitución de 1993 vigente, las instituciones y partidos políticos del Perú han estado desacreditados por la población, especialmente por los sectores más pobres (Grompone y Barrenechea, 2010: 113). En el Perú ha venido creciendo un descontento por el carácter conservador del gobierno en cuanto a reformas y por el pensamiento de que la clase política preservaba un sistema de captura del Estado por élites empresariales y políticas. Se planteaba la posibilidad de salir de la constitución de 1993, la cual, como se comentó, surgió en un contexto de hegemonía partidista (Tanaka y Vera, 2010: 358).

Como se ha visto, el Perú es un país con un débil sistema de partidos, con un congreso deslegitimado, y una presidencia con muchos poderes. Sin embargo, es uno de los países con más reformas de la región. El sistema de partidos no tiene que estar institucionalizado para que un país tenga un alto nivel reformista. Por ejemplo, según Freidenberg y Dosek (2016: 52), Perú es un país con nivel de reformismo “hiperactivo” y al mismo tiempo, como se ha mencionado, tiene un bajo nivel de institucionalización del sistema de partidos. Los autores indican que el reformismo parece ser explicado por contextos nacionales particulares.

En el Perú ha habido 24 reformas políticas hasta 2015 (Freidenberg y Dosek, 2016: 91). En el presente siglo, hubo cuatro reformas en el año 2000; una en el año 2003; dos en el año 2004; y tres en el años 2009. En el año 2009, las reformas realizadas fueron sobre materia electoral. En esa línea, Jácome señala que en América Latina ha habido un avance con respecto a la democracia electoral, pero un retroceso en cuanto a la deliberativa (2010: 369-370). Este escenario sería permisivo a la generación de dinámicas hiperpresidencialistas. El sistema se centraría en lo electoral y restringiría las dimensiones constitucionales y ciudadanas de la democracia. La democracia estaría relegada al voto, sin tomar en cuenta a las reglas

e instituciones democráticas liberales. No fue hasta 2019, después de una década, que vuelve a haber reformismo político en el Perú (Freidenberg, Garrido y Uribe, 2019: 14-15), el cual estuvo a cargo de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, cuya propuesta tenía cuatro ejes principales: los partidos políticos precarios y poco representativos; política vulnerable a prácticas de corrupción y con escasa rendición de cuentas; diseño del sistema de gobierno y gobernabilidad; y, limitaciones a la participación política de los ciudadanos (2018, 14-15). Aun así, según Welp (2022: 52), en esta reforma promovida en 2018, no se dieron en procesos que alentaran la información de la opinión pública.

Aun así, esta reforma ha sido positiva. Uno de los crecientes problemas en América Latina, y particularmente en Perú, ha sido la falta de representación política, en ese sentido, las reformas electorales han sido una respuesta a este problema (Freidenberg, 2022: 13), como lo enuncia el Informe Final de la Comisión de Alto Nivel en el Perú (2018). Según Scherlis (2022: 80), en Perú se han implementado mayores requisitos para el registro de partidos, elevándose las barreras de entrada, con reformas que buscan reducir el número de partidos con el fin de dotar de estabilidad y funcionalidad al sistema político ante los problemas del multipartidismo extremo. Tales requisitos contienen, reformas en el financiamiento de los partidos y la inclusión de elecciones primarias y abiertas (2022: 89).

2.3 La complejidad de los presidencialismos

En Latinoamérica, los sistemas presidenciales habitualmente concentran mucho poder en el ejecutivo, por lo cual poseen poder tanto para promulgar o cambiar leyes, interceptar en el sistema de justicia, etc. Esto ha llevado a que se llegue a hablar de “hiperpresidencialismos”. Negretto señala que el poder presidencial no es unidimensional, sino que se compone de distintos elementos (Negretto, 2018: 22-23). El ejecutivo, en su búsqueda de mantener un efectivo control político y social, termina absorbiendo ya sea de facto o por reformas, facultades que pertenecían a otras instancias de poder (Alarcón, 2022: 241). Tal escenario demuestra una preocupante tradición autoritaria en la región respecto a la concentración de poder en el ejecutivo (Morgenstern, 2021: 972)

Negretto divide tres áreas de poder presidencial (2018: 23). En primer lugar, el poder electoral y partidista, el cuál es mayor si el presidente tiene apoyo de una

mayoría partidista en el congreso y tiene un control centralizado sobre su partido. En los recientes casos peruanos, se podría decir que según el multipartidismo y/o fragmentación del sistema partidario, y que el valor de la etiqueta de partidos ha disminuido debido al voto personal, habría una reducción de este tipo de poder. En ese marco, los presidentes tendrían que negociar con los partidos de oposición para aprobar leyes o lograr un mejor desempeño. Según Negretto, debido a reglas electorales más inclusivas, la probabilidad de una mayoría congresal o apoyo de un partido sólido, es baja (2018: 24)

En segundo lugar, el poder de gobierno, el cual está orientado a su poder de nombramiento de gabinete y autoridades de otras instituciones; sobre este, Negretto (2018: 24-26) afirma que las medidas de descentralización en estados unitarios restan poder a los presidentes, mientras que las reformas sobre el poder del parlamento sobre la designación o censura de ministros, no tenido mayor efecto. Por otro lado, las reformas que restan su poder de designación sí ha disminuido su capacidad tradicional, sobre todo su influencia en el sistema de justicia se ve mellado por este tipo de reformas.

En tercer lugar, el poder legislativo, el cual hace referencia a la capacidad de influir en la gestación de leyes; por ejemplo, en la capacidad del presidente de fijar el presupuesto, la emisión de decretos, someter la aprobación de proyectos de ley a referéndum. Según Negretto (2018: 26), a pesar de que la región ha pasado por procesos de democratización, parece no haber cambiado el legado de constituciones autoritarias que incrementaron el poder legislativo del presidente. Aun así, el presidente necesita del apoyo del congreso para convertir un decreto en ley, por esta razón, dice el autor, el impacto real de este tipo de poder depende de la interacción con el apoyo partidista en el congreso.

Ante esta colonización de otros poderes del Estado por parte del presidente, la sociedad civil requieren mayores espacios de participación, que vayan más allá de la dinámica electoral (Alarcón 2022: 236). Sin embargo, que tales cambios se efectúen en un proceso de reforma es difícil, debido a que en un régimen presidencial, los procesos de reforma están subordinados al liderazgo presidencial o a una coalición de poder (Alarcón, 2022: 235-236). Aun así, Alarcón refiere que tal modelo presidencialista se encuentra desgastado en toda la región (2022: 233). Con respecto

al caso argentino, con Menem en la presidencia, que analiza Negretto (2014: 5), menciona que la actuación del poder judicial fue sesgada hacia la coalición gobernante, concediéndoles favores o evitándoles críticas por la coyuntura crítica que vivía el país. Esta coalición manipulaba la constitución a su favor, la interpretaba a su interés y había una distribución asimétrica de poder, lo cual afectó más a la crisis de gobernabilidad.

En el caso peruano, tras el autogolpe de 1992, Alberto Fujimori llevó a cabo un reemplazo constitucional el cual se llevó a cabo sin una regulación previa, con cualidades procedimentales, y sin llegar a un acuerdo entre actores políticos sobre la regulación del Congreso Constitucional Democrático (CCD). En tanto, el ejecutivo logró que su partido controle el CCD, y a partir de ahí se atribuyó grandes poderes para intervenir en el legislativo y otros poderes institucionales (Negretto, 2015: 207). Según Grompone y Barrenechea, el presidencialismo peruano en comparación con otros de la región, es de nivel medio. Esto debido a que el congreso tiene la potestad de censurar ministros y el ejecutivo puede disolver el congreso, facultades las cuales han incrementado en los últimos años con respecto a su uso en el pasado (2010: 117). Sin embargo, los autores identifican un problema particular en el régimen peruano, en el cual las instituciones deberían cumplir con las competencias que se les han adjudicado, pero estas facultades de algunas instituciones son limitadas deliberadamente desde arriba (Grompone y Barrenechea, 2010: 140).

Para Grompone y Barrenechea, el problema del orden político peruano recae en que el gobierno desarma las instituciones que podrían ser útiles y que servirían para conectar al gobierno con la sociedad. Además, sobrepone, crea y ha vuelto ineficaces a otras (2010: 132). Según los autores, ciertas instituciones en el Perú fracasan por la incompetencia de sus responsables a nivel del Estado central. Al desmantelar tales instituciones el gobierno alude falta de presupuesto o de personal; sin embargo, los autores señalan que es desinterés, más que un equivocado diseño institucional. Las autoridades podrían hacer esto debido a que estas instituciones interfieren en sus prioridades. Luego, se crean nuevas e improvisadas instituciones. Ese contexto se da en uno en el que los partidos políticos y la sociedad civil no tienen peso. Tal escenario le da al ejecutivo un gran margen de maniobra (2010: 145). Jácome menciona que en el Perú se ha desarrollado un proceso de “desinstitucionalización” de la política (2010: 379). En base a esto, se puede deducir

que el sistema político peruano, a pesar de tener un presidencialismo relativamente menor que en comparación a otros países, indudablemente cuenta con poderes que relegan a demás instituciones, y que esto podría ser debido a un legado del origen autoritario de la constitución (Negretto 2018: 26).

Por otro lado, en el análisis del número de decretos legislativos y de urgencia emitidos ha sido elevado, aunque con tendencia a la baja hasta 2010, tomando en cuenta que en el pasado se emitían decretos por las crisis que atravesaba el país (Grompone y Barrenechea, 2010: 118-119).

2.4 La reforma de la segunda vuelta

En la actualidad, el sistema de elección por segunda vuelta es el predominante en la región. Se introdujo masivamente en las dos últimas décadas del siglo pasado y a día de hoy doce países de la región lo utilizan como mecanismo de elección presidencial. En un primer momento, su introducción se utilizó con el fin de moderar a los partidos de izquierda post guerra fría, motivándolos a moderarse para poder ser más aceptables y que puedan obtener alianzas en una posible segunda vuelta (McClintock, 2018). Este sistema de elección tiene como beneficio a la moderación de los partidos y la legitimación del ganador, esto debido a que sería elegido por la mayoría de electores, sin cuestionamientos. Sin embargo, esta legitimidad solo constituiría una legitimidad de origen, obligándolo a efectuar coaliciones en el gobierno. Por otro lado, un efecto negativo del método de balotaje, es que su apertura a demás partidos, significa un multipartidismo que en ocasiones puede llegar a ser extremo, como es el caso peruano en la actualidad (Leal, 2018).

Para Barrientos (2004), las segundas vueltas, no logran su objetivo de brindar gobernabilidad dado que más bien produce gobiernos divididos debido a que el presidente no contaría con mayoría parlamentaria, y que debido a la fragmentación del parlamento, las negociaciones con otras fuerzas se dificultarían. Si bien las segundas vueltas logran dar legitimidad de origen al ganador, esta retórica podría ser hasta determinado punto peligrosa por el ganador. Negretto advierte sobre el problema que significaría que ante el descrédito del parlamento y los partidos ante la opinión pública, un presidente el cual se muestre como representante único del pueblo, organice un cambio constitucional plebiscitario y concentre el poder en su figura presidencial, atentando contra los derechos de los ciudadanos (2016: 810).

En el caso peruano, en la experiencia reciente, es importante demarcar las particularidades de las últimas elecciones frente al plano regional. Pudiendo considerarse un efecto negativo de la segunda vuelta, Leal (2018) determina que hubo dos casos de fragmentación del sistema de partidos: la elección de 2006 y 2016. Surge la pregunta sobre cuales mecanismos de cooperación de gobierno tendría que recurrir el presidente ante tal nivel de división de gobierno.

Según Hurtado (2020), particularmente las elecciones de 2006, 2011 y 2016, presentaron altos niveles de competitividad entre los dos candidatos del balotaje, lo cual si bien no niega la legitimidad de origen que obtiene el ganador de la elección, podría indicar que el presidente electo, una vez en el gobierno, necesitaría de nuevas estrategias para fomentar la gobernabilidad y acrecentar su legitimidad.

2.5 La difícil combinación

En la academia latinoamericana, al hablar de segundas vueltas, presidencialismos y multipartidismos, surge el término de “difícil combinación”, el cual indica que un presidente electo por balotaje, el cual no cuenta con mayoría parlamentaria y no ha formado una coalición de gobierno, tendrá mayores riesgos de inestabilidad política (Albala, 2016: 464). Por su parte, Lanzaro señala que si hay un gobierno de presidencialismo de coalición habrá mayor estabilidad democrática (2001: 32). Albala define a un gobierno de coalición como una “alianza de partidos con el fin de una acción gubernamental común, alrededor de un presidente, contando con una convergencia de los recursos organizacionales y financieros de cada uno de los participantes y que desemboca en una repartición de carteras ministeriales entre los mismos participantes” (2016: 463)

En la literatura existe el debate sobre los beneficios o perjuicios del presidencialismo y el parlamentarismo, como dos elementos separados (Lanzaro, 2001: 17). Según Negretto (2018: 24-25) en el siglo pasado, se pensó por un momento en la opción del semi presidencialismo como alternativa de gobierno; sin embargo, se optó por mecanismos de censura ministerial que aumentarían el poder del parlamento con respecto del ejecutivo. Lanzaro señala dos tipos de presidencialismo, uno el cual es mayoritario, con cualidades plebiscitarias, el cual hace referencia al tipo de presidencialismo normalmente concebido; el otro, lo denomina como moderado, con repartición y equilibrio de poderes. Las coaliciones de gobierno, no son exclusivas del

parlamentarismo, cuando se dan en un régimen presidencial, Lanzaro los denomina “presidencialismo de coalición”. Este presidencialismo tiene cualidades pluralistas y reformista. (2001: 15-17). Además, demanda una constante comunicación entre ambos poderes, y con las instancias descentralizadas del Estado. Asimismo, para su funcionamiento, necesita de un sistema de partidos sólido, estable y que cuente con legitimidad (Lanzaro, 2001: 24-26)

Garretón, en su estudio sobre los presidencialismos de coalición en Chile, hace énfasis en la discusión presidencialismo-parlamentarismo. Resalta la importancia de eliminar remanentes autoritarios con mecanismos de expresión de voluntad popular para “asegurar institucionalmente el funcionamiento, transparencia y eficacia de una coalición mayoritaria de gobierno” (2001: 199). Esta propuesta se parece a la que recientemente plantea Welp, en el contexto chileno actual, la cual promueve mecanismos la ampliación de mecanismos de democracia directa y participación ciudadana para ratificar reformas constitucionales o acuerdos políticos fundamentales para el país (Welp, 2022: 52). Existe la creencia de que en un régimen presidencial existen dificultades para formar coaliciones de gobierno, Chasquetti prueba empíricamente que no es así (2008: 98), de que en algunos sistemas presidenciales se han generado este tipo de alianzas. Además, demuestra que las coaliciones electorales, mayoritariamente tienden a permanecer como coalición en el gobierno.

Chasquetti menciona que si bien la segunda vuelta genera incentivos para la formación de coaliciones de gobierno -ya que para ganar la segunda vuelta se necesita efectuar alianzas electorales, las cuales podrían convertirse, una vez en el poder, en coaliciones de gobierno- tal vínculo no es determinante. El establecimiento de coaliciones responde más al diseño institucional, la distancia ideológica entre los actores o la conformación del parlamento, y no tanto al proceso electoral (2001:10). En esa línea, Albala menciona que la voluntad de la colaboración y el desempeño de tales alianzas depende de la cultura e historia política de cada país (2016: 460). En el caso peruano, los partidos son débiles en sí mismos así como en su relación con el congreso (Grompone y Barrenechea, 2010: 115). Por otra parte, un rasgo de la política peruana es la volatilidad del electorado, el cual afecta a los partidos, ya que las bancadas del congreso son muy distintas entre periodos. Esto debilita la formulación de coaliciones de gobierno al largo plazo, ya que el futuro político se vuelve impredecible.

De igual manera, se suele afirmar que en un sistema presidencial, el legislativo tendría pocos incentivos para respetar los acuerdos entre su líder de partido y el presidente. Chasquetti menciona que en diversos países de la región se muestran importantes niveles de disciplina (2008: 99); sin embargo, como se ha mencionado, cada país cuenta con una cultura política distintas. Sobre el Perú, el autor solo toma en cuenta el periodo anterior a 1995, indicando que sí había disciplina en el legislativo. Sobre el Perú, el perfil cambiante de las bancadas y partidos en el congreso, resta responsabilidad a los partidos. (Grompone y Barrenechea, 2010: 125), por lo cual se podría decir que tendrían menos incentivos a respetar los acuerdos de la coalición. Sobre esa línea, en 2010, Grompone y Barrenechea (128) comentan que los partidos no tienen incentivos para cooperar el presidente, ya que dependerían del éxito del ejecutivo, y si este fracasara, los arrastraría a un aislamiento. Es pertinente estudiar qué tanto han cambiado los incentivos de los actores de gobierno para la colaboración.

Alarcón considera al mecanismo de segunda vuelta como uno para conseguir un presidencialismo óptimo (2022: 246), esto debido a que permite el diálogo en una segunda instancia y un mejor pensamiento del voto. Cuando la toma de decisiones es inclusiva y hay un poder compartido, la tasa de reforma disminuye. Asimismo, hay menor demanda de cambio cuando la toma de decisión es inclusiva (Negretto, 2012: 775)

3. Conclusiones

De todo lo anterior, se puede entender que las respuestas a demandas sociales en el Perú y en la región latinoamericana en general, han sido ineficientes y, por lo general, ha traído más problemas que soluciones, desencadenando en dinámicas elitistas o autoritarias de poder, y en ocasiones en golpes de Estado. Asimismo, las reformas muchas veces no han logrado los resultados que se querían porque las élites han cerrado la entrada al núcleo de poder de la reforma. Aun cuando se han logrado un alto número de reformas, como es el caso peruano, en su mayoría han sido en torno a materia electoral, la cual ha tenido apropiados avances; sin embargo, se han subordinado otros tipos de democracia como la participativa o deliberativa. En otro plano, la democracia constitucional, se ve mellada con la presencia de fuertes presidencialismos que buscan intervenir en todos los poderes del Estado. En síntesis, los problemas de la dinámica política peruana en tanto a crisis de legitimidad y representación son más profundos de lo que parecen, y el actuar de las élites de gobierno, parlamentarias y partidos políticos, parece no ser en función del bienestar social.

A pesar de la clara tradición y dinámicas hiperpresidencialistas que existen en el sistema político peruano, la incipiente fragmentación de partidos, en combinación con el sistema de segunda vuelta, dan cuenta de algo denominado en la academia como “difícil combinación”. Ante el peligro que significa este fenómeno para la estabilidad de gobierno, cabe la posibilidad de que a partir de alianzas en el proceso electoral, surja entre el ejecutivo y legislativo una “coalición presidencialista”, la cual significa una relación pluralista y de información compartida en aras de la gobernabilidad democrática. Es pertinente un análisis de los incentivos y desincentivos que tal coalición significó en los últimos gobiernos peruanos, los cuales han sido marcados por el problema de la fragmentación partidaria.

4. Bibliografía

Alarcón, V. (2022). El presidencialismo latinoamericano y la problemática de los gobiernos eficaces en América Latina. En F. Freidenberg (Ed.). *Reformas electorales en América Latina*. (pp. 231-256). Universidad Nacional Autónoma de México.

Albala, A. (2016), Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina: un análisis del papel de las instituciones. *Revista de Ciencia Política*, 36(2), 459-479.

Barrientos, F. (2004) La segunda vuelta electoral y la gobernabilidad en los sistemas presidenciales latinoamericanos. México: *Revista del Instituto Electoral del Estado de México*.

Buquet, D. (2007) Between Legitimacy and efficacy: reform in presidential election systems in Latin America. Montevideo: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 3.

Chasqueti, D. (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la "difícil combinación"*. CAUCE. http://www.coalicionesgicp.com.ar/wp-content/uploads/2016/02/Chasqueti2008_Cap3.pdf

Chasqueti, D. (2001). Balotaje y coaliciones en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 9-33.

Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2018). Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300957/Comisi%C3%B3n_Informe_Completo-compressed_compressed.pdf?v=1553274382

Constitución Política de Perú [Const]. Art. 206. 29 de diciembre de 1993 (Perú)

Freidenberg, F. (2022). *Reformas electorales en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Freidenberg, F. y Došek, T. (2016). Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). En K. Casas-Zamora, M. Vidaurri, B. Muñoz-Pogossian y R. Chanto (Eds.), *Reformas en América Latina tendencias y casos* (pp. 25-92). Organización de los Estados Americanos. https://www.researchgate.net/profile/Flavia-Freidenberg/publication/301200184_Las_reformas_electorales_en_America_Latina_1978-2015/links/570bc23408ae2eb94223ad72/Las-reformas-electorales-en-America-Latina-1978-2015.pdf#page=25

Freidenberg, F., Garrido, S y Uribe Christian. (2021). ¿Por qué unos países cambian sus reglas más que otros? Análisis multivariado de las causas de las reformas político-electorales en América Latina. *Universidad Nacional Autónoma de México*. 1-27.

Garretón, M. (2001). La cuestión del régimen de gobierno en el Chile de hoy. En J. Lanzaro (Ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. (pp. 189-202). CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101028013651/lanzaro.pdf>

Grompone R. y Barrenechea, R. (2010). Régimen político, improvisaciones institucionales y gobernabilidad democrática en Perú. En M. Tanaka y F. Jácome (Eds.), *Desafíos de la gobernabilidad democrática* (pp. 113-148). Editorial.

Hurtado, J. (2020) La segunda vuelta electoral en Latinoamérica y su posible introducción en México. *Intersticios sociales*, 19

Jácome, F. (2010). Movimientos sociales, democracias y reformas en la región andina. En M. Tanaka y F. Jácome (Eds.), *Desafíos de la gobernabilidad democrática* (pp. 365-388). Editorial.

Lanzaro, J. (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101028013651/lanzaro.pdf>

Leal, U. (2018). Efectos de la segunda vuelta electoral y de la mayoría relativa simple sobre el sistema de partidos políticos en las elecciones presidenciales en América Latina, 1999-2017. *Instituto electoral del Estado de México*, 59.

McClintock, C. (2018). *Electoral Rules and Democracy*. Oxford University Press.

Morgenstern, S. (2021). Democratic Reforms, Institutional Fixes and Political Failures. *Latin American Research Review*, 56(4), 968-976.

Negretto, G. (2014). Origen y efectos de la reforma de 1994, Una reflexión en torno a la atenuación del presidencialismo. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, (15), 1-7.

Negretto, G. (2015). Procesos constituyentes y refundación democrática. El caso de Chile en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*, 35, 201-215.

Negretto, G. (2016). El poder constituyente en la tradición constitucional americana. El legado problemático de los escritos federalistas. *Revista Chilena de Derecho*, 43(3), 787-812.

Negretto, G. (2012). Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America. *Journal of the Law and Society Association*, 46(4), 749-779.

Negretto, G. (2018). Constitutional-Building processes in Latin America. *Internacional IDEA*. <https://doi.org/10.31752/idea.2018.10>

Picado, H. (2022). ¿Cómo viajan las reformas electorales de un país a otro? La difusión y la convergencia electoral en América Latina. En F. Freidenberg (Ed.).

Reformas electorales en América Latina. (pp. 25-40). Universidad Nacional Autónoma de México.

Scherlis, G. (2022). El cambio de paradigma en la regulación de los partidos políticos latinoamericanos. En F. Freidenberg (Ed.). *Reformas electorales en América Latina*. (pp. 69-96). Universidad Nacional Autónoma de México.

Tanaka, M. y Vera, S. (2010). Entre la democracia elitista y los personalismos autoritarios: reformas institucionales y gobernabilidad democrática en la región andina. En M. Tanaka y F. Jácome (Eds.), *Desafíos de la gobernabilidad democrática* (pp. 339-364). Editorial. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/46490/133004.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Uribe, C. (2022). Las reformas electorales en América Latina: los retos en los procesos de cambio institucional y los desafíos para la construcción democrática. En F. Freidenberg (Ed.). *Reformas electorales en América Latina*. (pp. 315-330). Universidad Nacional Autónoma de México.

Welp, Y. (2022). Sin partidos la democracia no funciona; con estos partidos, tampoco. *Nueva Sociedad* 298, 43-54.

