

# LA PRECARIA CONTINUIDAD DEMOCRÁTICA PERUANA



Steven Levitsky\*

**¿Cuáles son las características de la democracia peruana? ¿Qué condiciones explican su “sorpresa” continuidad dada la historia sinuosa de los regímenes políticos peruanos? La *Revista Argumentos* entrevistó a finales de marzo al politólogo Steven Levitsky, co-autor de *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes in the post-Cold-War Era*, uno de los libros más importantes sobre el tema.**

**¿Qué significan estos quince años de democracia? ¿Hemos pasado dejado atrás el tiempo de los golpes de estado? ¿O bien se trata solo de un paréntesis afortunado?**

Esto se explica, en parte, porque el contexto internacional sigue siendo favorable para la democracia electoral; por lo menos en las Américas. Y esto se debe a que no existe una alternativa al modelo, salvo el bolivariano que podría haber llegado al Perú si Humala ganaba en el año 2006. Perú no estuvo tan lejos de atravesar una crisis.

Sobre la pregunta del regreso de intervenciones y golpes de Estado, me parece que hoy en día es casi impensable que los militares gobiernen en América Latina. Hay algunos casos de intervención breve, pero los militares fueron tan golpeados por los últimos años del régimen fujimorista que es poco probable que los problemas se resuelvan con esos medios. Lamentablemente aún podría haber una crisis constitucional y el Perú podría caer en algún tipo de autoritarismo o régimen híbrido, pero probablemente no sería militar sino civil y electoral.

\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de California en Berkeley y profesor de Gobierno en la Universidad de Harvard

### ¿Algo más parecido al fujimorato?

Probablemente un populista, alguien que logra movilizar y beneficiarse del enojo, de la rabia contenida que todavía hay contra la élite política y los políticos. Utilizar eso mediante mecanismos plebiscitarios para cambiar las reglas de juego y concentrar el poder. Esto, lamentablemente, sigue siendo muy posible. No creo que sea un chavista de izquierda, pero algún otro tipo de populista podría hacerlo.

Este ha sido, sin ninguna duda, el periodo más democrático de la historia peruana. Después de todo ha sido un periodo de éxito democrático electoral con algunas cosas muy positivas. Aunque las instituciones son muy débiles, y voy a volver a ese tema, en la sociedad o, más precisamente, en la sociedad civil y las élites, hay un nivel de monitoreo y cierta capacidad de denuncia no institucionalizadas que han logrado contener a los presidentes en los últimos quince años.

El Perú ni siquiera ha sido una democracia delegativa en los últimos quince años. Los presidentes, con la excepción parcial de Alan García, han sido muy débiles en un barrio regional donde los presidentes han concentrado demasiado poder como en los casos de Uribe, Correa, Morales y, obviamente, Chávez. En cambio, los presidentes peruanos han sido muy bien constreñidos, no tienen mayoría en el Congreso de la República, aunque es cierto que el parlamento sigue siendo muy débil.

Cuando Ollanta Humala llegó al poder se generó mucha preocupación pero no pudo hacer mucho y cualquier cosa que pensaba hacer tenía gritos por todos lados y la sociedad para bien o mal logró contenerlo por completo. Eso es muy indicativo. Tenemos quince años de elecciones libres y

presidentes que no pueden imponerse frente a la sociedad o sus opositores. Por ello, los presidentes terminan, para bien y para mal, muy debilitado. No quiero decir que esto es un régimen completamente liberal, pero hay ciertos contrapesos que creo que no hemos visto antes en la historia política peruana. Ahora, casi todo esto que estoy describiendo sucede por *default*. Eso es lo que más me preocupa.

Es difícil imaginar mejores condiciones para la consolidación democrática que las existentes en estos últimos quince años. Por un lado, un régimen autoritario totalmente desacreditado y deslegitimado; por otro lado, una economía muy fuerte en la mayor parte del periodo, y, finalmente, una dispersión del poder en la que ninguna fuerza, ni el fujimorismo, ni el aprismo, ni la izquierda, ni la derecha tenían la fuerza para imponerse sobre los demás. Nadie tenía el apoyo público o la capacidad organizativa para imponerse.

Entonces, tenemos un pluralismo de poder muy marcado e impresionante, una economía fuerte y cierto espíritu democrático, sobre todo en los primeros años luego de la caída de Alberto Fujimori. Sin embargo, la democracia sobrevivió, lo cual es bueno, pero yo no veo pasos hacia la consolidación. Lo que yo observo son instituciones y un régimen democrático tan débil hoy como hace catorce o quince años. Eso es lamentable y muy preocupante.

**Pensando en lo que señalas, las evaluaciones, desde Freedom House hasta V-Dem, te muestran que en la última década el Perú ha atravesado por el mejor momento en su historia democrática, pero al mismo tiempo las peores condiciones en el sentido que no hay organizaciones representativas, los partidos políticos prácticamente no existen y las organizaciones sociales son muy fragmentadas. Esto convive, además, con una**

**sensación de hartazgo y desconfianza frente a las instituciones. Es un coctel bastante explosivo si uno piensa en términos del mantenimiento del régimen, y se empieza a notar el agotamiento de estas tensiones y se rompen por el lado más débil, como en los gobiernos subnacionales.**

Ancash y algunos otros casos como el Callao demuestran que la institucionalidad es tan débil que sí un político logra concentrar un poco de poder económico y político, es bastante fácil abusar de ese poder. Esto, de alguna manera, de forma ilegal y autoritaria. ¿Por qué no se ha podido hacer esto al nivel nacional? Considero que es por la fragmentación. No sé si estamos viendo una crisis. No han pasado tres años sin un periodo en el que hablemos del “agotamiento” o la crisis del régimen. Me parece que es como una crisis de baja intensidad, quizás permanente.

Estamos siempre al borde de una crisis o de la posibilidad de una ruptura. Tienes reglas de juego muy débiles, una opinión pública muy desconfiada y descontenta, en general con mucha hostilidad frente a los políticos. Junto Guatemala, Perú tiene los peores indicadores en América Latina.

Pero esto ha sido, más o menos, una constante por diez años. No sé si estamos ante el final de eso o si va a durar diez años más. Si no surge una alternativa para mejor o para peor, este status quo de la última década puede persistir. El próximo gobierno podría ser bastante parecido a los últimos, es decir, un gobierno débil que se desgasta rápidamente, que después de dos años no puede avanzar nada; pero que no se cae y no hay golpe, entonces puede continuar por falta de alternativas.

Como el Perú no ha dado ningún paso serio hacia la consolidación de la democracia, siempre existe

el fantasma del populismo; de un candidato que moviliza a las masas contra todos –“que se vayan todos”- y que logra construir una coalición realmente mayoritaria de un 70% con un proyecto anti-sistema se cae.

**Esto nos lleva a la discusión de estas últimas elecciones, que ya eran algo inédito por ser el cuarto proceso electoral consecutivo en un solo periodo; pero, casi como una maldición, hemos tenido que “parar las antenas” ante circunstancias y hechos que son bastante complicados. ¿Cómo ves tú este escenario? ¿Qué podemos esperar como resultado de esta dinámica?**

Existe un cierto nivel de crisis acompañado por las decisiones del JNE y las severas denuncias a los candidatos que han quedado en campaña que pone en cuestionamiento la legitimidad de las elecciones. Sin embargo, es un problema casi inédito; no son abusos del gobierno como en el caso de Venezuela hoy o de Perú en los noventa. No es el caso de un gobierno que comete fraude, excluye candidatos o impone su reelección; el Estado sí, pero no es un gobierno demasiado fuerte sino, al contrario, un gobierno tan débil que los actores dentro del Estado pueden cometer graves errores y nadie puede controlarlos.

Hay un debate entre quienes sugieren que esto se trata de una “jugada” política impulsada por el aprismo y otros sectores de derecha para sacar a algunos candidatos, otros que dicen que es ombliguismo burocrático por parte de las autoridades electorales; y otros que es responsabilidad de unas leyes que nada tienen que hacer con la realidad. A mí me parece que es un poco de todo. La combinación de malas leyes, una nueva cultura burocrática que pone mucho énfasis en la aplicación de la Ley –como único camino a la institucionalidad-, y una clase política incapaz de responder de forma colectiva a esas distorsiones.

Todo esto es una crisis, sí, pero es más suicidio que asesinato para la democracia. Esto es realmente inédito. Como nunca he visto nada parecido, para mí es muy difícil pensar en qué va a pasar y cómo se va a desarrollar el panorama luego de las elecciones. A mí me parece, y lo he dicho públicamente, que el precedente de sacar candidatos por razones menores o burocráticas, es una pésima práctica para la democracia. Esto tiene muchas consecuencias que ya hemos visto con las denuncias –e incluso pruebas- contra los demás candidatos, y el JNE se puso frente a una situación en la que tienes que “matar la elección” excluyendo más candidatos o permitir injusticias al sacar a unos candidatos y dejar a otros que hicieron lo mismo.

A pesar de todo eso, sigue la fragmentación y me parece muy negativo que haya sucedido todo esto, pero existe la posibilidad de que las elecciones terminen y quien quiera que gane opere bajo la misma democracia débil que ya hemos tenido. Con la llegada del nuevo gobierno elegido –especialmente si no se trata del fujimorismo-, esa crisis del proceso electoral va a pasar. Si Keiko Fujimori gana en este contexto de cuestionamiento sobre el proceso electoral, las dudas sobre la legitimidad pueden poner en riesgo la legitimidad del régimen. Pero si no es así, creo que se van a olvidar fácilmente de estos problemas electorales y vamos a continuar en la senda de una democracia débil.

**Esto es interesante si lo comparamos con el resto de la evaluación. ¿Lo que tenemos al frente es una suerte de “fraude por default”?**

Sí, especialmente dada la debilidad del gobierno y la clase política. La debilidad de los políticos aumenta el poder de la burocracia, tanto en la parte económica como, hoy, con la burocracia electoral. Esta cultura burocrática de querer

mejorar la democracia mediante la formulación y aplicación de una legislación con requisitos exhaustivos para forzar la creación de los partidos políticos, es muy generalizada y trasciende a los miembros del JNE. Esta cultura tiene cierto eco en la sociedad, no es vista como algo negativo o peligroso.

**Tú has trabajado el tema de fortalecimiento institucional. ¿Cómo evalúas esta situación?**

Es una lección colectiva sobre las dificultades de fortalecer instituciones, lamentablemente no es tan fácil. Todos queremos partidos políticos más fuertes en el Perú, pero no es tan simple como hacer una ley que exige partidos fuertes. Así como un Estado de Derecho que funciona no se obtiene mediante la aplicación ciega de la ley, es mucho más complicado que eso. Las leyes requieren cierta flexibilidad y proporcionalidad que no es fácil de lograr. No hay una receta fácil ni tampoco hay casos en los que se haya saltado de la debilidad institucional a Suecia de un día para otro.

El proceso que lleva al fortalecimiento institucional no es inmediato, es un proceso largo, lento e incremental. Eso de pensar que basta con legislar una democracia para que funcione es errado. Las instituciones fuertes vienen con la práctica, con años y años de comportamientos de los mismos actores. Este es un proceso que usualmente viene de abajo, desde la sociedad, no desde arriba o desde el Estado.

**Las elecciones que se han dado a lo largo de este periodo han tenido reglas parcialmente diferentes. En cada elección se han ensayado reformas y exigencias, y muy pocas veces tenemos una discusión seria sobre lo que implica sacar e introducir artículos completamente descontextualizados.**

No son reformas bien pensadas. No son reglas basadas en el conocimiento de cómo funciona la política peruana. La idea, por ejemplo, de prohibir el reparto de regalos en la campaña está basada en la suposición de que existe un problema grave de compra de votos en el Perú. Es decir, se supone que hay gente que recibe regalos y, por lo tanto, están obligados a votar por alguien. Si fuera así, habría que combatirlo y esta ley sería muy importante. Pero, como ha demostrado Paula Muñoz, ese tipo de clientelismo casi no existe en el Perú; la gente recibe regalos de todo el mundo y luego vota como quiere. Los políticos regalan cosas en la campaña para llenar plazas, para que la gente vaya a escucharlos. Si no dan cervezas o hacen rifas, nadie va a sus mítines.

No estoy diciendo que las dádivas son una cosa positiva, pero la enfermedad que se intenta combatir mediante la ley -que además es muy drástica-, no existe. Este artículo de la ley electoral está basado en un análisis muy errado sobre la forma cómo funciona la política peruana. Lo mismo pasa con los requisitos que exige la Ley de Partidos, que están dispuestos de tal manera que ni siquiera los partidos alemanes podrían cumplir con esas exigencias. Están desfasados. Pensar que un partido como el Nacionalista, Perú Posible o el partido de Guzmán, no puede cumplir con estos requisitos es una ficción colectiva.

Esto me hace pensar que, quizás, estamos en un círculo vicioso en el cuál el colapso del sistema de partidos y el hecho que la mayor parte de políticos sean novatos está bajando seriamente la calidad de la legislación. Hay un costo muy serio por tener un Congreso lleno de novatos y en estas elecciones estamos pagando las consecuencias de ello.

**Es un círculo vicioso porque son ellos quienes aprueban las leyes que encuadran las elecciones donde se elige a estos legisladores.**

Y también el comportamiento del Congreso es realmente lamentable, pero cada cinco años es peor. Este es el Congreso de la tristemente célebre “repartija” y otras medidas que el Congreso ha aprobado para luego tener que dar marcha atrás ante el reclamo de la población y la prensa. Ha sido un Congreso escandalosamente malo.

**Un ejemplo de lo que dices es la eliminación de la reelección de autoridades regionales.**

Así es. Ese es un buen ejemplo porque es otra ley que está basada en un desconocimiento profundo de la realidad. La gran mayoría de los alcaldes y presidentes regionales no son reelectos, la tasa de reelección es considerablemente baja. Otra vez: se trata de un remedio contra una enfermedad que no existe. Esto hace daño porque el Perú necesita que se formen políticos experimentados pero, al mismo tiempo, la ley les prohíbe que puedan reelegirse y hagan una carrera política.

**Esto también genera menos responsabilidades frente a los electores porque no hay la necesidad de congraciarse con ellos para la reelección.**

Hay cierta evidencia de que el rendimiento de las autoridades es peor en esas circunstancias. Lo que se genera es una conciencia de corto plazo por parte de las autoridades. Si sabes que no te pueden reelegir, no tienes que pensar en el bien público ni en el futuro porque tú no vas a ser candidato ni autoridad.

Digo que esto es un círculo vicioso porque este mal rendimiento, este cortoplacismo, las torpezas y la corrupción generan más desgaste, más desconfianza y descontento público frente a la democracia. ¿Y cómo responde la gente? Votando por *outsiders* o por populistas.

**Señalabas que una victoria del fujimorismo en este escenario es bastante complicada por la legitimidad. ¿Esto era también posible si es que la izquierda llegaba al poder de la mano de Verónica Mendoza?**

Si es que la izquierda llegaba al poder hubiera tenido sus problemas, de otro tipo. Nadie cree que la izquierda estuvo detrás de las maniobras del JNE, lo que si pasa con el fujimorismo y el aprismo. En ese sentido, la salida de Guzmán abrió una ventana de oportunidad para Mendoza, que no tenía antes. Pero, de haber llegado a la presidencia lo hubiera hecho derrotando a Keiko Fujimori y creo que eso le hubiera dado una fuerte legitimidad democrática. Pero la izquierda tiene sus propios problemas, como no tener una mayoría en el Congreso y tener una derecha mediática y económica bastante fuerte en contra. Nuevamente, tendrían sus propios problemas para gobernar.

**Sin embargo hay un sector que mira a la izquierda, e incluso la postura moderada de Alfredo Barnechea, con mucho recelo.**

Ya vivimos esa película. Un posible gobierno de Mendoza podría haber respondido de una manera distinta que Ollanta Humala, pero creo que es difícil imaginar algo más cuestionado y polarizado que las elecciones del 2011. Ahora, Humala optó por ceder casi por completo frente a estos cuestionamientos, esa fue su estrategia para ganar. El Frente Amplio nace por el repudio a la traición humalista al proyecto de la Gran Transformación. Por eso, esta izquierda es una fuerza mucho más militante, ideológica, comprometida y homogénea que el nacionalismo. Su respuesta podría haber sido diferente y generado más conflicto.

**Luego de la ola de tachas y exclusiones, en la orilla nos encontramos con una elección**

**con ejes programáticos y actores que representan propuestas más claras: la izquierda, la social-democracia, la derecha tecnocrática y un populismo conservador. Una configuración azarosa.**

Parece que sí. *Outsiders* tenían que haber, pero subestimamos eso al principio frente a un panorama dominado por Keiko Fujimori, PPK, Alan García y, quizás, Toledo. Esperábamos unas elecciones de centro derecha y derecha, algo bastante aburrido. Quizás debimos saber que había un espacio enorme, quizás no para un anti-sistema pero sí para un outsider. Eso ocurrió, pero los dos políticos que llenaron ese espacio –Acuña y Guzmán–, eran moderados, sin mucha ideología, quizás se podría describirlos como de centro. No eran candidatos polarizantes, no eran candidatos programáticos.

Creo que si no los hubiera excluido el escenario hubiera sido diferente. Parece que Acuña ya estaba cayendo por su propio peso, pero Guzmán estaba jugando un rol protagónico y hubiera moderado las elecciones. La jugada inédita de sacar a dos candidatos mayoritarios de la carrera hizo surgir a otros dos que, por casualidad, eran programáticamente más definidos y más a la izquierda.

**Aquí se reconfigura la discusión. Se introduce de nuevo el debate sobre el modelo que parecía obsoleto.**

Nadie había hablado de eso y nadie esperaba eso. Menos la derecha que, como he visto en algunos reportes de grupos de inversionistas, decía que en esta ocasión estaba claro que no había ningún candidato importante que amenace el modelo. Nadie esperaba a un candidato serio de izquierda o de centro izquierda. Así son las elecciones. Si empiezas a jugar con fuego y sacas algunos candidatos,

terminas cambiando la lógica del juego. Lo resal- tante es que íbamos a tener, de una u otra forma, candidatos fuera del *establishment*. Son muchos los peruanos que buscan candidatos que están distanciados del poder, y empezaron con Acuña y Guzmán.

**Si quisiéramos ver al Perú en perspectiva com- parada, especialmente en la región. Esa des-afección no es tan dramática en otros países, pero tenemos la sensación compartida de un hartazgo con la política y la corrupción. Brasil, uno de los modelos más “estables”, empieza a tener problemas serios. Dentro de esa lógi- ca, Perú tiene un modelo que parece no alte- rarse tanto.**

Para el Perú esta puede terminar siendo una elec- ción más, con algunos elementos anecdóticos, pero como una continuidad de lo que ya hemos visto.

**Pero eso no tiene un correlato en la discusión académica. Existe una discusión álgida sobre las características de la democracia peruana y, en algunos casos, la resolución de que el Perú no es una democracia.**

A mí me aburre un poco esa discusión. La demo- cracia probablemente no tiene los resultados que quisiéramos y reconozco que se puede definir a la democracia de varias maneras. Yo uso una de- finición procedimental y liberal ampliamente uti- lizada en mi disciplina, pero no necesariamente compartida por todo el mundo. Si uno usa otra definición de democracia, vas a terminar con otros resultados.

La democracia peruana tiene muchos defectos, pero muchos de ellos tienen que ver más con el Estado que con el régimen. Pero en términos de libre competencia por el poder, dejando de lado

las exclusiones de Guzmán y Acuña, hay una aper- tura y una fluidez en la democracia peruana que son vistas en muy pocos países. Es importante el hecho de que Alejandro Toledo y Ollanta Humala puedan ganar la presidencia; que Verónica Men- doza y el Frente Amplio pudieran ganar la pre- sidencia sin recursos económicos y totalmente fuera del *establishment*; o que lo haga Guzmán, un viceministro desconocido; o que Acuña pueda construir su proyecto político de la nada y desde provincia.

Este tipo de cosas no se ven en otro tipo de demo- cracias latinoamericanas que son más oligárquicas porque tienes algunos partidos que comparten el poder y canalizan las carreras de cierto modo que hay mucha gente que jamás podría aspirar al poder. O que, simplemente, son sociedades más oligárquicas como Colombia o Chile, donde si no tienes determinados apellidos o asististe a ciertos colegios o universidades, puedes olvidarte de querer ser presidente. En ese sentido, que me parece muy importante, el Perú es muy democrá- tico. Hay cierto acceso democrático al poder, -go- bernar es otra cosa- que es inédito en el país y en la región.

Nosotros solemos decir que los partidos son la so- lución a los problemas. Yo me he pasado varios años quejándome de la ausencia de partidos en el Perú y señalando que los problemas de la demo- cracia peruana tienen que ver a estas deficiencias. Esto es cierto y lo sigo creyendo. Pero hay que tener un ojo en el resto de la región: hay una cri- sis de representación bastante fuerte en casi todos los países como Brasil, Chile y México; países con partidos bastante fuertes. Hay una brecha entre el electorado, por un lado, y los gobernantes, por otro, que genera una sensación amplia en estas sociedades de que los políticos no los representan, no responden a sus intereses.

Esto es muy fuerte en Chile -que para los politólogos es casi un modelo de democracia- y se está sintiendo esta crisis de representación de manera muy severa. Hay politólogos en Chile y Brasil que dicen que su futuro es el Perú; que aquí, con el colapso del sistema de partidos, está a la vanguardia de la región y que los otros países podrían llegar a parecerse en los próximos años. Es decir, hay una crisis de representación en el Perú que lo convierte en un caso extremo donde la desconfianza en los partidos y las instituciones hacen que el actor principal de las elecciones no sean los partidos sino los candidatos. Un sistema hiper-personalista que, con la excepción parcial de Guatemala, no tiene paragón. Pero hay otras democracias más "exitosas" están sufriendo esta crisis en sus clases políticas y la ciencia política no ha logrado explicarlas. En ese sentido, el Perú tiene una crisis particular pero no está solo en este proceso. —□

**Este artículo debe citarse de la siguiente manera:**  
Levitsky, Steven. "La precaria continuidad democrática peruana". En *Revista Argumentos*, año 10, n.º 2 Julio 2016.  
Disponible en <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/la-precaria-continuidad-democratica-peruana/>  
ISSN 2076-7722