

¿Se puede reformar una democracia sin políticos?

Mauricio Zavaleta

Organizador:



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Aliados:



Acuerdo Nacional
Unidos para crecer



GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS
PUCP



IEP
INSTITUTO DE
ESTUDIOS
PERUANOS

CENTRO DE
INVESTIGACIÓN



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO



TRANSPARENCIA



IDA

Auspiciadores:



NED
NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD





Diagnóstico: Peru es uno de los casos más extremos de descomposición partidaria de América Latina (Levitsky 2018; Mainwaring 2018; Sanchez 2022; Mauro 2022)

- Falta de articulación vertical y horizontal (Muñoz y Dargent, 2016; Vergara y Augusto, 2021)
- Legitimidad “negativa” (Weaver, 2021; Sanchez Sibony, 2022)
- Fragmentación (Barrenechea y Vergara, 2023)
- Volatilidad extra sistémica (Sachez-Sibony, 2022)
- Tenues vínculos entre vehículos de representación y sociedad civil (Levitsky y Zavaleta, 2016).



Causas:

- Informalidad de la economía y erosión de las organizaciones de la sociedad civil (Levitsky y Cameron, 2003)
- Debilidad del Estado (Levitsky, 2018)
- Erosión de las elites regionales (Vergara, 2015)
- La reproducción de estrategias informales de competencia apartidaria (Levitsky y Zavaleta, 2016)

Consecuencias:

- Nivel macro: Baja capacidad de respuesta ante las demandas de la sociedad - el “sistema” no puede brindar soluciones políticas
- Nivel meso (vehículo electorales): Arena hostil para proyectos de construcción partidaria - alta mortandad de proyectos políticos
- Nivel micro (agentes individuales): * Ausencia de políticos profesionales *



Desde el 2001 en adelante, la reforma política se ha centrado en el nivel meso (organizaciones políticas)

Cambio de paradigma en la región desde un marco legal permisivo un enfoque prescriptivo (Schelis, 2021)

- Requerimientos para la inscripción de partidos
- Selección de candidatos
- Financiamiento de las organizaciones políticas

Sin embargo, las organizaciones políticas son muchos más débiles hoy de lo que fueron a principios de los 2000.



Requerimientos para la inscripción de partidos

Propósito: Limitar la oferta política con requisitos de inscripción y umbrales de representación. El Perú tiene altos requisitos de inscripción (Schelis, 2021) y uno de los umbrales de representación más altos de la region (Kouba, 2023).

Resultados: No se redujo la volatilidad. En 2021, la volatilidad extrasistémica fue considerablemente alta: cuatro agrupaciones sin previa representación congresal concentraron en el 47.9% de la votación presidencial.

De hecho, Kouba (2023) encuentra que los umbrales de representación promueven la volatilidad electoral inyectando incertidumbre en los sistema de partidos.



¿Y si miramos el nivel “micro”?

Premisa: el primer orden de las cosas es fomentar la estabilidad en las trayectorias políticas.



¿Cuán difícil es ser un político en el Perú?

Definición:

Los políticos profesionales son aquellos cuya actividad principal es la política. Tienen una carrera relativamente estable y por lo general, progresiva.

Aquellos individuos que acceden al poder sin experiencia previa, tienen una trayectoria intermitente, o ingresan a la política como una segunda carrera, no son políticos profesionales.

En el Perú, desarrollar una carrera política es muy difícil

- Ausencia de partidos
- Alta volatilidad
- No-reelección
- Problemas de financiamiento
- Desprestigio



Tomemos como ejemplo la vida política *después del congreso*

10 años después: los parlamentarios que ocuparon un curul en el congreso en el periodo parlamentario 2011 - 2016, solo 7 han sido capaces de ganar una elección
10 años después: 5 son parlamentarios y 2 ganaron alcaldías provinciales (Callao y Cajamarca)

Tabla 1: Excongresistas que participaron en las elecciones de 2022

Congreso	Candidatos	Ganadores
2020 - 2021	38	4
2016 - 2019	18	2
2011 - 2016	6	2
Total	62	8



Consecuencias del amateurismo político

Tabla 1: Parlamentarios sin experiencia (2011 - 2021)

Congreso	2011 - 2016	2016 - 2019	2020 - 2021	2021 -
Amateurs	56.2%	53.1%	67.4%	81%

- Los políticos amateur actúan en un **marco temporal de corto plazo**.
- Están poco familiarizados con el ejercicio del gobierno o la producción legislativa y por lo general tienen un leve compromiso con la democracia.
- Son propensos a actuar sobre la base de consideraciones políticas individuales porque no deben rendir cuentas a sus partidos o electores.



¿Qué se puede hacer para alentar las trayectorias políticas duraderas?

En lugar de promover reformas que generan inestabilidad, como la prohibición de la reelección y la renovación parcial del parlamento, debemos construir un sistema de incentivos que permita a los políticos pensar en horizontes de largo plazo.

Ello involucra:

- Reestablecer la reelección inmediata
- Opciones de financiamiento a nivel individual
- Aumentar el número de parlamentarios y reducir la magnitud de los distritos electorales (plurinominales)



Financiamiento a nivel individual

Aquellos parlamentarios electos en 2011 electos en 2021 o 2022, son aquellos que tiene amplios recursos personales (Ramirez, Luna, Elias, Cordero...)

Pero se puede dotar de recursos * para hacer actividades políticas* a otro tipo de posibles representantes. Dos opciones:

- **Financiamiento público individual:** Candidatos se adhieran de manera voluntaria bajo la condición de no recibir aportes privados, el levantamiento de su secreto bancario y auditorias regulares por parte de los órganos competentes.
- **Financiamiento privados regulado:** Generar incentivos para que donantes privados establezcan asociaciones de donantes cuyos fondos sean transparentes, y los candidatos beneficiados pasen por un proceso de preselección interno que garantice una mínima idoneidad política.



Fortalecer las capacidades regulatorias del Estado

- Es necesario fortalecer considerablemente las capacidad de vigilancia del Estado.
- Hoy, la auditoria de los fondos partidarios excede tanto las competencias y como sus capacidades de la ONPE.
- Una opción posible es la creación de un sistema de órganos de control del financiamiento de partidario integrado por los organismos electorales, los reguladores del sistema financiero, la SUNAT y el Ministerio Público, entre otras oficinas.
- Una correcta auditoría de los fondos políticos requiere de capacidades y competencias que han sido desarrolladas por diferentes entidades, tanto autónomas como dependientes del Poder Ejecutivo.
- Un sistema podría ser más efectivo en sus tareas de fiscalización y sanción.



Distritos plurinominales de menor magnitud

- Las circunscripciones parlamentarias son relativamente amplias para el número de los miembros del parlamento. Esto diluye los vínculos entre representantes y representados.
- Incrementar el número de congresistas y crear circunscripciones multinomiales más pequeñas podría contribuir al desarrollo de vínculos más directos entre electores y representantes.
- Además, el acceso al parlamento de grupos históricamente excluidos. Por ejemplo, si se consideran circunscripciones que abarquen provincias o distritos mayoritariamente indígenas.



Entonces ¿nos olvidamos de promover partidos?

- Los partidos esenciales para la democracia. Sin embargo, las reformas normativas tienen una limitada influencia en fortalecerlos, o generar las condiciones para su surgimiento (Levitsky y Zavaleta, 2016; Schelis, 2021, Sanchez-Sibony, 2022)
- Desde principios de los 2000s, la legislación nacional ha buscado promover la agregación partidaria desde lo nacional hacia lo subnacional. No ha resultado.
- Existe una distancia muy grande entre los dos tipos de organizaciones política legalmente existentes.
- Los partidos regionales deberían poder postular candidatos a regiones contiguas y, de hacerlo en una proporción significativa, tener la oportunidad de presentar candidatos al congreso.
- En otras palabras, promover, a través de incentivos concretos, la creación de bloques políticos regionales. Ello se condice más con la historia del país.



Gracias

