

Introducción

RONNIE FARFÁN, SANTIAGO MARIANI Y CECILIA O'NEILL

La democracia, que se ha visto restaurada en América Latina a partir de los años ochenta del siglo pasado (Huntington, 1994), se muestra todavía –en especial en el Perú– como un proceso que cosecha niveles bajos de satisfacción ciudadana en lo que respecta a su desempeño y resultados¹. Sin desconocer que, por primera vez en la historia de nuestra región, la estabilidad y continuidad en la dimensión electoral no tienen precedentes y representan un dato contundente (Malamud, 2002), la posibilidad de seguir avanzando hacia un mayor desarrollo en el marco de las libertades logradas ha incentivado el esfuerzo de académicos y decisores sobre posibles caminos para lograrlo (Nohlen, 2008). En tal sentido, la dinámica institucional, y sus implicancias y efectos sobre la consolidación democrática, ha ido generando en las últimas décadas una atención creciente, desde las ciencias sociales en general y desde la ciencia política en particular, mediante diversos y renovados aportes (Ortega Riquelme, 2004).

La literatura académica que se ocupa del tema de las instituciones en particular ha estado tradicionalmente enfocada en los países altamente industrializados y con instituciones democráticas maduras o consolidadas. Los mayores aportes y contribuciones se han realizado tomando a estos países como unidad de análisis. Las últimas décadas, con el regreso de la democracia a nuestra región, han generado novedades en este campo de estudio.

¹ Durante la última década, son numerosos los estudios que dan cuenta de la insatisfacción generalizada y la baja credibilidad que cosechan las instituciones democráticas. Véanse, por ejemplo, los informes de Latinobarómetro. Pueden consultarse en <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Después de una serie de reformas institucionales que se han ensayado en América Latina durante los años ochenta y noventa del siglo pasado, se ha ido profundizando el debate sobre los resultados que han tenido las experiencias reformistas a nivel de las reglas de juego. El estudio de los resultados potenció un debate académico que ha intentado explicar los efectos producidos por las nuevas reglas que se introdujeron, pero incluyendo la perspectiva de cómo las instituciones, no solo en el nivel de las reglas formales, determinan o limitan las expectativas y comportamientos de los individuos. Se trata de una nueva agenda de investigación que trae aportes diversos y renovadas perspectivas, en el marco del interés creciente sobre la consolidación de los regímenes democráticos de nuestra región, pero desde un enfoque distinto (Ortega Riquelme, 2004).

Una de las principales conclusiones que se recogen en este debate ampliado a nuestra región es la debilidad del entorno institucional como la principal característica que nos define (Nohlen, 2008; Levitsky & Murillo, 2012). La debilidad institucional supone dos cuestiones. Por un lado, que la aplicación adecuada de las normas no es recurrente y que este rasgo está acompañado de un margen de arbitrariedad elevado en su aplicación efectiva. Por otro lado, el argumento se complementa con una permanencia de corta duración de las normas en el tiempo y con un registro de muy pocos casos de «sobrevida» o continuidad ante cada cambio en la configuración del poder (Levitsky & Murillo, 2012).

La certeza sobre esta debilidad institucional que destacan algunos autores se deriva de constatar que la durabilidad de las reglas de juego diseñadas e implementadas en las transiciones democráticas, algo que se daba por sentado hace más de dos décadas, tuvo resultados bien distintos a lo esperado: «en lugar de echar raíces y generar expectativas de comportamiento compartidas, las reglas formales son ampliamente impugnadas, rutinariamente violadas, y frecuentemente cambiadas» (Levitsky & Murillo, 2010, p. 32).

A partir de la verificación de la inestabilidad institucional como un patrón característico en la mayoría de los países de la región, el «reemplazo constante» es uno de los conceptos que mejor sintetizan esa dinámica donde el cambio institucional está lejos de seguir un patrón más gradual e incremental, tal como sucede en los países industrializados con altos niveles de desarrollo (Levitsky & Murillo, 2012, p. 18). El cambio institucional en estos países no se produce, como pareciera ser la característica dominante en América Latina, por un reemplazo repentino y abrupto de las reglas formales o como algo «frecuente y radical», sino esencialmente por la acción de actores que «lentamente las subvierten, y construyen nuevas alrededor de ellas, o las redireccionan» (Levitsky & Murillo, 2012, p. 20).

En nuestra región, el patrón de cambios permanentes en las reglas de juego se presenta, entonces, en general, como una constante histórica. Este proceso repentino y radical, que se ha desplegado en diversas ocasiones a lo largo de la historia de nuestros países, se corporiza en ocasiones como una «cirugía mayor sin anestesia»². El Perú, entre otros, pareciera formar parte de ese patrón de «reemplazo constante», a juzgar por las 13 constituciones que se adoptaron desde su independencia en 1821. El contexto peruano podría entonces resumirse como uno en el que las reglas de juego se someten a cambios constantes. Las repercusiones que genera esta dinámica pueden verse en unas políticas públicas que tienden a ser erráticas, volátiles y altamente reversibles (Morón & Sanborn, 2007).

El renovado debate sobre reformas para la consolidación democrática

Desde los primeros debates sobre el tipo de ajuste institucional que se necesitaría para avanzar en la consolidación democrática regional, las propuestas de reformas a todo nivel formaron parte del eje dominante de la agenda pública. El espíritu de aquella corriente reformista, llamada «ingeniería constitucional», partía de la certeza de que las reformas por sí mismas fortalecerían la democracia. Se asumía, desde esta concepción, que el camino idóneo para producir cambios en la dinámica política giraba en torno a implementar las «mejores reglas» (Nohlen, 2008). Es decir que, independientemente del contexto en el que se intentaron aplicar, la cuestión central para afrontar correctamente la debilidad institucional estaba en implementar determinados cambios a nivel formal asumiendo que, con mejores reglas, la dinámica política funcionaría mejor.

Mientras la ola reformista operaba bajo estos supuestos, la «Nueva Economía Institucional» (NEI) irrumpió en escena para destacar la importancia de las instituciones, tanto a nivel formal como informal, en la explicación de los diferentes niveles de desarrollo. La importancia de las instituciones, como una explicación posible de la evolución diferente que han tenido los países desarrollados en comparación con nuestra región, produjo una revisión de los postulados que propuso aquella primera ola reformista.

El punto de partida asumido por los teóricos de la NEI señala a las instituciones como normas o reglas de juego que determinan la dinámica de organizaciones e individuos dentro de una sociedad. Bajo esta premisa, las reglas de juego pueden

² Es un término que utilizó Menem para ilustrar la implementación radical de reformas de cuño neoliberal en Argentina durante su presidencia (1989-1999). Tomado de <http://www.proceso.com.mx/183537/en-argentina-ldquocirurgia-mayor-sin-anestesia-rdquo>

ser tanto formales como informales y las organizaciones son los jugadores que persiguen determinados objetivos compartidos (Burki & Perry, 1998; Drinot, 2006). Pero aun cuando las instituciones son de enorme relevancia, el entramado particular de cada contexto donde se insertan resulta crucial para ensayar explicaciones sobre los niveles de desarrollo alcanzados o las limitantes que lo imposibilitan (Drinot, 2006).

De acuerdo con este razonamiento sobre la importancia de pensar las instituciones tomando en cuenta el entramado donde se insertan, los nuevos intentos de reformas en la región deberían de considerar las diversas variables que operan en el contexto particular de cada situación. El contexto importa, entonces, tanto o más que el tipo de instituciones que se diseñen, porque es el marco donde se asientan y porque las reglas no formales también determinan los distintos efectos que finalmente producen estas reformas (Nohlen, 2008).

A partir de esta mirada, según la cual es crucial tomar en cuenta el contexto donde operan las reglas formales, se proponen, en esta obra una serie de reflexiones y posibles aterrizajes en forma de propuestas que podrían contribuir a fortalecer el endeble andamiaje institucional sobre el que se asienta la dinámica política, económica y social peruana. De allí que el conjunto de trabajos que conforman el libro tienen como punto de contacto el contexto específico peruano en una mirada histórica de largo plazo.

Los posibles cambios que se proponen, se asumen entonces desde los condicionamientos reales que determina el contexto a través de las ideas y valores que se ponen en juego, tanto a nivel de las élites como de la sociedad en general. Desde este punto de vista, como se señala en parte de la literatura, consideramos que la cultura política sería una de las variables de mayor importancia para el debate sobre el tipo de instituciones que mejor podrían contribuir a consolidar la democracia en el Perú (Nohlen, 2008). Tampoco se puede perder de vista que la variable en cuestión, a diferencia de los países donde se ha consolidado la democracia como forma de gobierno, opera en un marco de condicionantes históricos y restricciones estructurales particulares.

Creemos que el valor de este compendio de propuestas de reformas institucionales enfocadas en la democracia peruana reside en la diversidad y amplitud de temas que se intenta abarcar, expresión de esa complejidad económica, política y social que debe considerarse para un país como el Perú. Los aportes en cuestión se extienden desde la discusión general sobre el desafío de implementar reformas institucionales en un contexto como el peruano; el plano de una representación política disminuida y los efectos que se generan sobre el proceso de toma de deci-

siones en los temas nacionales; la normatividad excluyente de derechos y garantías en los sectores más vulnerables, o su contracara, con una profusión normativa que no encuentra una correcta implementación; y las políticas públicas de un Estado que no mide resultados ni logra evaluar sus impactos; hasta incluso cuestiones sectoriales de carácter estratégico.

El nivel en el que deberían operar las reformas

El desafío institucional en nuestro contexto, sobre el cual esta obra intenta aportar reflexiones y propuestas, pareciera navegar entre una democracia electoral que logra por primera vez perdurar en el tiempo, y una gobernabilidad democrática empantanada que no termina de cuajar con firmeza (Malamud, 2002). El dilema de la gobernabilidad en una sociedad crecientemente compleja como la peruana se acentúa con los altos niveles de desconfianza y rechazo que se mantienen desde hace tiempo entre la mayoría de los ciudadanos.

La brecha de confianza que forma parte de nuestra cultura democrática es básicamente un rechazo a quienes pretenden representar a la sociedad para tomar las decisiones colectivas. Ese rasgo de nuestra cultura democrática, imbuida de una baja legitimidad, está también presente, en distinta medida, en la región. Las relaciones familiares y de amistad parecieran ser las que se privilegian para dirimir los asuntos cotidianos en nuestras sociedades (Nohlen, 2008).

En seguimiento a ese planteamiento, la experiencia peruana muestra que se ha confiado en mayor medida en líderes carismáticos para operar sobre la trama de la gobernabilidad, antes que en un conjunto de reglas mantenidas a lo largo del tiempo. En otras palabras, los peruanos han confiado más en personas que intentaron colocarse por encima de las disputas políticas, antes que en un juego de concertación amplio sobre reglas y normas para sostenerse en el tiempo (Morón & Sanborn, 2007). En otros países de la región, como Argentina por ejemplo, se ha seguido un patrón similar, al intentar ligar el cambio institucional con determinados líderes carismáticos (Malamud, 2002). Los resultados de esta andadura cargada de inestabilidad sugieren la búsqueda de alternativas de acuerdos colectivos, que son más costosos de construir, pero que aseguran una estructura distinta de incentivos para los actores que podrían liderar el fortalecimiento de instituciones que aseguren los resultados que las mayorías demandan y esperan de sus gobernantes.

El dato acuciante de esa falta de confianza que nos agobia y el bajo nivel de legitimidad en el que se insertan las instituciones entraña una andadura peligrosa

porque puede inducir el debate sobre las reformas que se necesitan solamente en el nivel de la representación, esto es, en el quién toma las decisiones. Las reformas así pensadas se agotarían en una reforma política a nivel de los gobernantes o decisores, pero entendemos que la burocracia estatal tiene también una importante influencia en la implementación de las decisiones que se toman.

Vale decir que las reformas dirigidas solamente en el nivel de la representación, como respuesta a las demandas de cambio, parecen haber sido o serían insuficientes, porque profundizarían aún más la brecha de legitimidad. Por lo tanto, la visión de una reforma que abarque solamente la dimensión de la representación, sin tener en cuenta la eficacia del aparato del Estado para la implementación de las políticas públicas, seguirá siendo insuficiente para romper la secuencia o círculo vicioso entre desconfianza, demandas de reformas, respuestas incorrectas y mayor aumento de la brecha. El *delivery* o los resultados, en forma de bienes públicos de calidad, requiere incluir también el desafío de pensar las estructuras del Estado. De ello dependerá el fortalecimiento de los niveles de legitimidad, que a su vez dependen de la trama de incentivos que oriente la conducta de los actores (Malamud, 2002).

Aspiramos, a partir de este esfuerzo conjunto de un grupo de académicos, a que la combinación de propuestas de reformas sobre las reglas del régimen político, pero también sobre los distintos niveles de implementación del aparato del Estado, representen otro aporte a la discusión sobre la gobernabilidad. Hemos apostado por una convocatoria a colegas de distintas especialidades para que elaboren propuestas pensadas en estos distintos niveles, que, como sugieren algunos autores, es desde donde se podría lograr una mayor eficacia gubernamental y avanzar hacia una mayor dosis de gobernabilidad democrática (Malamud, 2002).

De hecho, todo lo hasta aquí expuesto es compatible con las hipótesis formuladas por los distintos autores que participan de este libro. Paula Muñoz y Eduardo Dargent advierten el riesgo de desatender las circunstancias particulares del país en el momento de intentar promover cambios a través de la modificación de reglas formales. Coinciden Ronnie Farfán y Leda M. Pérez, al llamar la atención sobre un Estado que promueve políticas públicas y regulaciones que no son evaluadas y sobre las cuales muchas veces ni siquiera existen reglas o sistemas de información que permitan fiscalizar su cumplimiento. Y, en la misma línea, Rocío Villanueva y Carlos J. Zelada dan cuenta de cómo las estructuras normativas no son suficientes allí donde no exista un aparato burocrático debidamente capacitado para hacerlas cumplir; en estos casos, para la protección de las mujeres ante la violencia y para el reconocimiento de derechos de la ciudadanía LGBTI.

Roxana Barrantes insiste en la imposibilidad de avanzar allí donde no se incorpore un enfoque que considere los derechos de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, por más técnicas que estas sean, y halla un ejemplo claro en el uso de las metodologías utilizadas para definir la viabilidad de los proyectos de inversión. Se suma a este punto la necesidad de introducir mecanismos que permitan mejorar los niveles de representación de los ciudadanos en una institución fundamental para la democracia como el Congreso de la República y que, al mismo tiempo, coadyuven a asentar el arraigo político de las decisiones públicas, tal como señalan Santiago Mariani, Martín Pérez y Milagros Campos. La mejora de los canales de representación política de las poblaciones indígenas, que encuentra un cauce valioso en mecanismos como el de la consulta previa, se presenta como una línea de acción que apunta en el mismo sentido, según lo advertido por Mauricio Zavaleta.

Finalmente, William Postigo evidencia las consecuencias de la profusión normativa y de las graves deficiencias de gestión de un Estado que no puede implementar correctamente sus decisiones, desde el punto de vista de lo que ocurre en la promoción de la inversión privada y de los avances formales que se han llevado a cabo en el uso de las herramientas que provee el ordenamiento territorial. Jorge Valenzuela apunta en la misma dirección al dar cuenta de la necesidad de articular correctamente la colaboración público-privada para cerrar las brechas que obstaculizan el desarrollo y limitan la calidad de vida de los ciudadanos, como sucede en el caso de la cobertura de energía en el país.

La evidencia empírica sobre las reglas de juego que determinan cómo se institucionaliza la política, resulta de vital importancia para iluminar posibles situaciones de privilegios y desventajas que, de perdurar en el tiempo, pueden generar un mayor cuestionamiento y mayor desencanto con los representantes elegidos y las instituciones que configuran el proceso de toma de decisiones. La persistencia de una dinámica viciosa que es desde hace tiempo cuestionada tendrá, a nuestro juicio, un impacto altamente negativo sobre la endeble legitimidad que sostiene la democracia en el Perú. En última instancia, creemos que las instituciones políticas deben posibilitar mayores niveles de igualdad entre los ciudadanos, de modo que puedan influir y participar en el proceso de toma de decisiones.

En síntesis, esta obra busca contribuir a replantear, o por lo menos a enriquecer, a través de las propuestas esgrimidas, los términos del debate público, con miradas alternativas y críticas a esa inercia en la cual resulta casi una herejía la discusión de las posibles asimetrías del poder constituido y las lógicas excluyentes. Las diferentes propuestas tienen entonces por objetivo proveer algunas de

Introducción

esas respuestas concretas que necesita una democracia que, luego de haber sido recuperada en 2002, se asienta todavía sobre una estructura endeble y precaria susceptible de colapsar o de permanecer en esa inercia que obstruye el ingreso del Perú a la senda del desarrollo.

Referencias

- Burki, S., & Perry, G. (1998). *Mas allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.
- Drinot, P. (2006). Construcción de nación, racismo y desigualdad: una perspectiva histórica del desarrollo institucional en el Perú. En Crabtree, J. (Ed.), *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980* (pp. 11-31). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Universidad del Pacífico / Instituto de Estudios Peruanos.
- Huntington, S. F. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. España: Paidós Ibérica.
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2010). Variación en la fortaleza institucional. *Revista de Sociología*, 24, 31-56. Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University.
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2012). Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. *Polítai*, 3(5), 17-44.
- Malamud, A. (2002). Gobernabilidad, gobernancia y reforma política en Argentina. Presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.
- Morón, E., & Sanborn, C. (2007). *Los desafíos del policymaking en el Perú: actores, instituciones y reglas de juego*. Documento de Trabajo 77. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Nohlen, D. (2008). Instituciones y cultura política. *PostData*, 13, agosto, 27-47.
- Ortega Riquelme, J. M. (2004). El nuevo institucionalismo en la ciencia política. *Revista Mexicana de Sociología*, 66, número especial (octubre), 49-57.