

# La necesidad de una democracia efectiva y un Estado eficiente

## THE NEED FOR EFFECTIVE DEMOCRACY AND AN EFFICIENT STATE

Ricardo Pérez Luyo

Universidad de Lima

rperezl@ulima.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0002-3201-5704>

### RESUMEN

En el proceso de construcción social de la democracia, los seres humanos hemos tratado de encontrar una serie de reglas de juego (instituciones) que coadyuven a preservar nuestra existencia como colectividad. Esta construcción social constituye un aprendizaje permanente en el sentido que podemos determinar el conjunto de normas que habrían generado los incentivos adecuados para lograr una arquitectura de autogobierno con resultados positivos para la cohesión social y el bienestar, y viceversa. En el presente ensayo, enfatizamos sobre la importancia para nuestras sociedades —y en particular para el caso peruano— del establecimiento de una apropiada legislación electoral que impulse e incentive la conformación de gobiernos efectivos (resultados) y que a su vez la democracia sea una adecuada plataforma política que —en paralelo a un Estado “músculo”— puedan ser los motores institucionales adecuados para lograr el bienestar anhelado. Requerimos de una importante capacidad para entender e interpretar los procesos sociales, políticos y económicos que vivimos en el presente siglo XXI, y que son complejos: crecimiento económico, partidos políticos institucionalizados, cultura democrática, una burocracia de alto nivel, entre otros.

**PALABRAS CLAVE:** economía / democracia / legislación electoral / cohesión social / gobiernos efectivos / autogobierno

### ABSTRACT

In the social construction process of democracy, humans have attempted to establish a set of rules (institutions) that help preserve our existence as a collective. This process constitutes continuous learning, allowing us to identify the set of norms that generate appropriate incentives to achieve a self-governance architecture with positive outcomes for social cohesion and well-being. In this essay, we emphasize the importance of establishing appropriate electoral legislation that promotes the formation of effective governments (results) and turns democracy into a robust political platform. This approach is particularly relevant in the Peruvian context, where a deep understanding and interpretation of the complex social, political, and economic processes of the 21<sup>st</sup> century, such as economic growth, the institutionalization of political parties, the development of a democratic culture, and a high-level bureaucracy, are required.

**KEYWORDS:** democracy / electoral legislation / social cohesion / effective governments / self-government

doi: <https://doi.org/10.26439/en.lineas.generales2024.n011.7368>

Recibido: 4.3.24 / Aprobado: 8.6.24

## INTRODUCCIÓN

El crecimiento y desarrollo económico de los países no es un dato neutro, no es producto de una suerte de generación espontánea, sino que corresponde al resultado del proceso sistémico y complejo entre “voluntad de poderes” en el gobierno de las sociedades. A partir de ello, metodológicamente (deducción, inducción y abducción), podemos analizarlo mediante la estructuración de constructos que la ciencia política identifica como *polity* (la estructura política: el sistema político y las instituciones políticas), *politics* (el proceso político: los actores políticos y el comportamiento político) y *policy* (el resultado político: las políticas públicas y la gestión pública). Es justamente lo que Douglass C. North (1920-2015) nos manifestó a través de *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1990): las instituciones importan, no solo los precios. Finalmente, el progreso de las sociedades viene a ser el resultado de una decisión y construcción colectiva dentro de un régimen político determinado.

Para los fines del presente ensayo y respecto a la estructura política (*polity*) en referencia, hemos de preocuparnos permanentemente si el sistema de gobierno democrático y la forma republicana de gobierno efectivamente responden a los fines para los cuales están orientados. Para efectos prácticos, se entiende el constructo de república como el *hardware* y democracia como el *e*. La república constituye el recipiente o la estructura establecida (fundamentalmente las leyes y otras instituciones) que proporciona el marco necesario para que opere el gobierno democrático. Así, la democracia es el método a través del cual el sistema de gobierno se pone en práctica, lo que permite la participación y representación de todos los ciudadanos.

Sin embargo, como diría Pierre Rosanvallon (2007), la democracia no debe reducirse a una simple agregación de individualidades. La democracia no es el número, sino la razón del número. Es decir, en la democracia moderna observamos que el número (representados y representantes) es más que un simple agregado, y se convierte en una fuerza de deliberación (participación), de decisión (políticas públicas, nacionales, regionales y locales) y de control. Ello se debe a que el número no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar y promover el bien común. Este aspecto es fundamental, pues el número, apunta Rosanvallon (2015), es un arma de doble filo: puede ser utilizado para fortalecer la democracia o para destruirla. En otras palabras, es necesario encontrar un equilibrio entre el número y la deliberación para que la democracia funcione correctamente.

Respecto al proceso político (*politics*), observamos en general una alarmante desafección ciudadana y un sistema de partidos muy debilitado. Esta suerte de desconfianza ciudadana generalizada y la desinstitucionalización política a la que se asiste en la mayoría de las sociedades contemporáneas pueden tener consecuencias muy preocupantes ante propuestas populistas, totalitarias, utópicas, así como distópicas (en su naturaleza). Es

suficiente con observar los resultados del Informe Latinobarómetro 2023, que muestran un sustancial incremento en las posiciones que sostienen que, “en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático” (Corporación Latinobarómetro, 2023, p. 23). A esto se suma el peligro de contar con un Estado ineficiente (disfuncionalidad de la burocracia) y las consecuencias de la inseguridad ciudadana y la corrupción, por mencionar algunas anomalías. Por ejemplo, en México, cerca del 30 % del territorio está infectado por las mafias criminales (López Zamorano, 2021).

Respecto al resultado político (*policy*), es decir, la formulación e implementación de las políticas públicas, nos orientamos a un enfoque pragmático del análisis de estas: los resultados (y el cómo los obtienen) son más importantes que las intenciones (objetivos). Una de las reglas heurísticas corresponde a los enfoques sobre políticas públicas basadas en evidencias —como la Planificación, Programación, Presupuesto y Ejecución (PPBE) y la Formulación de Políticas Basada en Evidencia (EBPM)—, donde se contempla la siguiente cadena de procesos: establecimiento de la agenda, formulación, implementación y evaluación. El primer eslabón corresponde a un asunto eminentemente de decisión política, pues implica encontrar un consenso respecto a la definición de prioridades y necesidades que deben ser atendidas.

En este punto, debemos resaltar a cuatro autores de los cuales hemos aprendido diversos enfoques y orientaciones que nos han servido sobremanera en la elaboración del presente ensayo: Paul Collier, Christopher H. Achen, Larry M. Bartels y Arend Lijphart.

En *El futuro del capitalismo: Cómo afrontar las nuevas ansiedades* (2019), Paul Collier afirma lo siguiente:

Una política debía juzgarse en función de si había funcionado, no de si se ajustaba a los principios de una ideología. Una proposición esencial de la filosofía pragmática es que, puesto que las sociedades cambian, no debemos esperar verdades eternas. (p. 33)

Collier propone una ética comunitarista práctica (a lo que denomina “pragmatismo moral”), pues argumenta que ni el puro mercado ni las intervenciones del Estado han resultado muy efectivos. Es muy importante afirmar que el fundamento filosófico de sus propuestas deriva y representa un rechazo a las ideologías: admira a Lee Kuan Yew (Singapur), Pierre Trudeau (Canadá) y Paul Kagame (Ruanda). Además, afirma que “la identidad de pertenecer «a la izquierda» se ha convertido en una perezosa manera de sentirse moralmente superior; la identidad de pertenecer «a la derecha» se ha convertido en una perezosa manera de sentirse «realista» ... bienvenido al *centro duro*” (p. 39). Es decir, el pragmatismo tiene dos enemigos: las ideologías y el populismo.

Más aun, en una reciente publicación de Claudio Benzecry, Monika Krause e Isacc Redd, titulada *La teoría social, ahora. Nuevas corrientes, nuevas discusiones* (2019),

respecto a la microsociología, apuntan: “La perspectiva del interaccionismo simbólico derivó en gran medida de las ideas de los primeros pragmáticos estadounidenses como William James, John Dewey y, ... George Herbert Mead” (p. 77). Asimismo, definen las tres premisas de este enfoque:

- a) Los seres humanos actúan frente a las cosas según el significado que esas cosas tengan para ellos;
- b) estos significados no derivan de las cosas mismas, surgen de la interacción social con otras personas; y
- c) estos significados se negocian y modifican a través de un proceso de interpretación en el cual el actor se comunica reflexivamente consigo mismo. (p. 77)

En *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government* (2017), Achen y Bartels argumentan, mediante un extraordinario análisis teórico-empírico, contra la falsa teoría (*folk theory*), generalmente aceptada, que sostiene que, en una democracia electoral, las elecciones revelan la voluntad o las preferencias de una mayoría sobre una serie de cuestiones. Esta idea ha desempeñado un papel central tanto en la ciencia política como en el pensamiento popular sobre la política. Sin embargo, Achen y Bartels explican que los seres humanos están muy ocupados con sus vidas como para estar de forma permanente informados sobre temas eminentemente políticos y económicos (tanto a nivel local como global), lo cual es muy cierto. Dado que esta postura es muy crítica respecto a la eficiencia de la democracia electoral, Achen y Bartels finalmente coinciden con la célebre frase de Winston Churchill (1874-1965): “La democracia es el peor sistema de gobierno diseñado por el hombre. Con excepción de todos los demás”. Sin embargo, nos preguntamos: ¿seguirá siendo la democracia el único principio de legitimidad disponible?, ¿será el mejor sistema de gobierno para el progreso de los seres humanos?

En la segunda edición de *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (2012), el profesor Arend Lijphart elabora una exhaustiva evaluación de 36 democracias en el periodo 1996-2010, donde logra resultados sorprendentes que brindan pertinentes lecciones para mejorar el sistema de gobierno democrático. Por ejemplo, se menciona el efecto del diseño de los sistemas electorales sobre la fortaleza de los sistemas de partidos políticos, así como la importancia de la tradición institucional y la cultura política para el logro de consensos en democracia. Cabe indicar que Dieter Nohlen (nacido en 1939) profundizó en el tema de los sistemas electorales y los partidos políticos.

Por otro lado, a mediados de la segunda década del siglo XXI nos enfrentamos a nuevas “ansiedades, iras y desesperación”, como afirmaría Paul Collier. La globalización y los cambios tecnológicos —como la inteligencia artificial— han sido beneficiosos, pero también han desestructurado el mercado del trabajo y la forma de comunicarnos,

por ejemplo. A esto se suma cada vez con más fuerza la toma de conciencia sobre el peligro del cambio climático, el incremento sostenido de los flujos de inmigración y la agudización por la hegemonía de las potencias globales. El riesgo es que la incertidumbre y la desprotección de quienes se sienten más vulnerables puedan ser la base natural de la desnaturalización del sistema democrático, debido a las imprevisibles consecuencias, tanto regionales como globales.

En este marco de ideas, Pierre Rosanvallon (2007) indica que el problema contemporáneo no es la pasividad, sino la impolítica, es decir, la falta de aprehensión global de los problemas ligados a la organización de un mundo común. El problema de la impolítica es que nos olvidamos de que los gobernantes necesitan ser vigilados. En ese sentido, Jeremy Bentham afirmaba: "The more strictly we are watched, the better we behave" [Cuanto más estrictamente somos vigilados, mejor nos comportamos] (Quinn, 2001, p. 277). Por ello, se requiere implementar y fortalecer mecanismos indirectos y eficientes de supervisión y de calificación de auditoría, los cuales constituyen poderes de control que deben estar mucho más estructurados (rendición de cuentas), con la finalidad de lograr democracias más institucionalizadas y eficientes.

Desde un punto de vista minimalista, los asuntos del poder (gobierno) y de la ciencia económica (bienestar) son para la humanidad como dos caras de una misma moneda. Desde un punto de vista axiológico y teleológico cabe preguntarnos: ¿por qué y para qué se debe acceder al poder?, ¿dónde reside la importancia de la ciencia económica para el ser humano? En la literatura existen dos máximas que nos sirven para reflexionar: "Salvo el poder, todo es ilusión" y "La productividad no es todo, pero a largo plazo es casi todo". Demos respuesta a las preguntas planteadas y le daremos la orientación y el sentido a las máximas expuestas.

Como no podría ser de otra manera, en la sección 3.2 del presente ensayo se establecen algunas propuestas de reforma política, de gobernanza y de reforma del Estado a efecto de contribuir a la generación de un impulso cívico y cultural para lograr y fortalecer una adecuada institucionalidad en el proceso dialéctico para la toma de decisiones de gobierno (políticas públicas y sus resultados). Se busca que, en el marco de las dinámicas político-sociales, las fuerzas centrípetas sean mayores que las centrífugas: la convergencia de propuestas en búsqueda del bien común (progreso socioeconómico sostenido y sustentable). Apuntemos a una democracia republicana (constitucional) madura y a que los populismos e ideologías no nos esclavicen en una suerte de alegoría de la caverna de Platón.

## 1. LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA DEMOCRACIA Y LA REPÚBLICA

El historiador norteamericano George Reid Andrews y el historiador francés Herrick Chapman publicaron en 1995 un icónico libro titulado *The Social Construction of Democracy*,

1870-1990. Este explora cómo la democracia se ha construido socialmente en diferentes países de Europa, América y Japón entre 1870 y 1990 desde una perspectiva histórica y sociológica, con énfasis en la interacción entre las estructuras sociales, las culturas políticas y las acciones de los individuos y grupos, a través de un análisis comparativo (Reid & Chapman, 1995). La relevancia de esta obra reside en entender y comprender por qué la democracia ha tenido éxito en algunos países y ha fracasado en otros.

A mayor abundamiento, se analiza cómo las instituciones políticas y sociales pueden facilitar o dificultar la democratización, así como los efectos de la industrialización en la transformación de las estructuras sociales y políticas y su relación con la democracia. Paralelamente, se estudia cómo los movimientos sociales (sindicatos, por ejemplo) han contribuido a la democratización y cuál ha sido el papel del Estado en la promoción y protección de la democracia.

Podemos afirmar que, en el enfoque constructivista, la democracia no es un estado natural o un ideal universal, sino que es el producto de una negociación constante entre diferentes grupos sociales. Este enfoque crítico de la democracia se atribuye a Ernesto Laclau (1935-2014) y Chantal Mouffe (nacida en 1943). Es decir, la democracia es un proceso contingente y conflictivo que requiere la participación de los ciudadanos para su sostenimiento. En efecto, los conceptos de democracia y república han sido producto de dinámicas sociales y políticas muy espaciales. Así, la democracia ateniense del siglo V a. C. presentó determinadas características que luego la llevaron a tener un radical declive como forma de gobierno en la Edad Media y el Renacimiento (siglos V-XVI), lo que dio paso al surgimiento de monarquías, imperios y estados teocráticos.

Sobre el particular, Pierre Rosanvallon en *La sociedad de iguales* (2011) nos indica que la democracia no fue solamente percibida como un régimen político, sino fue advertida cada vez más como una forma de sociedad que se preocupaba en primer lugar por la gente ordinaria. Entonces observamos que la democracia devino en una doble acepción, como régimen de gobierno y forma de sociedad. Por otro lado, sobre el concepto de república —citando a Léon Bourgeois (1851-1925)— Rosanvallon apunta que “no es solamente el nombre de una institución política sino el instrumento del progreso moral y social, el medio continuo de disminuir la desigualdad de las condiciones y de incrementar la solidaridad entre los hombres” (2011, p. 236).

A modo de entender la construcción social, tomemos como ejemplo la ruta histórica de la llamada Revolución inglesa (1642 y 1688), la misma que se caracterizó por una serie de guerras civiles, la ejecución del rey Carlos I, la instauración de una república y la posterior restauración de la monarquía con limitaciones al poder del rey. Sus causas fueron los desacuerdos religiosos (el rey Carlos I era católico, mientras que la mayoría del Parlamento y la población eran protestantes); los conflictos políticos (el rey Carlos I quería gobernar sin la intervención del Parlamento); y la crisis económica subyacente (la participación de

Inglaterra en la guerra de los Treinta Años generó una grave crisis y presión por recaudar más impuestos). Ahora, recordemos las fases de la Revolución inglesa:

- Primera guerra civil (1642-1646). Enfrentó al rey Carlos I y sus partidarios (“los caballeros”) contra el Parlamento y sus partidarios (“las cabezas redondas”). La victoria del Parlamento llevó a la ejecución del rey Carlos I.
- La República (1649-1660). Se estableció una república bajo el gobierno de Oliver Cromwell (1599-1658), conocido como el Lord Protector. A este periodo republicano se le denominó: Commonwealth of England.
- Restauración de la monarquía (1660). El rey Carlos II, hijo de Carlos I, fue restaurado en el trono, pero con la condición de aceptar la supremacía del Parlamento.
- Revolución Gloriosa (1688). El rey Jacobo II, hermano de Carlos II, fue depuesto por el Parlamento y reemplazado por su hija María II y su yerno Guillermo III de Orange.

¿Cuáles fueron las consecuencias? Por un lado, se limitó el poder del rey, pues se estableció la supremacía del Parlamento sobre la corona. Por otro lado, se instauró una monarquía parlamentaria, que consolidó un sistema de gobierno en el que el rey comparte el poder con el Parlamento. También, la Declaración de Derechos de 1689 fue proclamada, se promovió la tolerancia religiosa, entre otros cambios significativos. En definitiva, la Revolución inglesa marcó un antes y un después en el desarrollo de la democracia en el mundo.

Así, posteriormente, con la Revolución francesa (siglo XVIII) se proclaman los derechos humanos y el establecimiento de una república democrática con sufragio restringido, que inspiraron movimientos independentistas en América. Por ejemplo, en Estados Unidos de América se construyó un sistema de gobierno democrático que marcó un verdadero hito para las nuevas repúblicas aún bajo el dominio de la monarquía española.

Sin embargo, la democracia y la república son dos conceptos que se utilizan a menudo de forma indistinguible, pero en realidad no son lo mismo. Conceptual y teóricamente la democracia se refiere a un sistema de gobierno en el que el poder debe residir en el pueblo. El pueblo puede ejercer su poder de forma directa (a través de la participación en la toma de decisiones) o de forma indirecta (mediante representantes electos), y se caracteriza por la igualdad de derechos para todos los ciudadanos, la libertad de expresión y asociación, y la celebración de elecciones libres y justas.

El concepto de república (*res publica*) se refiere a una forma de gobierno en la que no hay un monarca hereditario. Se hace especial referencia a la importancia de la cosa pública y al ordenamiento hacia el bien común en la sociedad en la que vivimos. Si bien es cierto que el jefe de Estado es elegido por el pueblo o por sus representantes, una

república puede ser democrática o no democrática. Por ejemplo, Estados Unidos, Francia e India son democracias y repúblicas; China y Rusia son repúblicas, pero no democracias.

Por otro lado, históricamente la democracia se originó en la antigua Grecia (siglo v a. C.) mientras que la república se originó en la antigua Roma (siglo vi a. C. y duró más de 400 años, para dar paso al imperio). Al respecto Sartori (2003) nos dice:

La reforma de Clístenes es del año 508 a. C. Por otra parte, la palabra democracia es acuñada por Heródoto, lo que nos ubica en la mitad del siglo sucesivo. Si la democracia ateniense virtualmente terminó en el año 323 a. C., estaremos considerando un siglo y medio como máximo. Después no solo desaparece la palabra sino también la cosa. Durante casi dos mil años ya casi no se habló de democracia, y cuando era recordada la palabra era para usarla de modo derogatorio ... Durante dos mil años, el régimen óptimo, la forma ideal, ha sido llamado *res publica*, república. Y decir república es muy diferente a decir democracia ... Y si democracia alude al "poder de alguien" (de una parte), la *res publica*, en cambio, alude al interés general, al bien común. (p. 213)

Por otro lado, en teoría política, el término democracia ha sido asociado como democracia liberal y democracia constitucional. Más recientemente, observamos la interesante propuesta del profesor italiano Luigi Ferrajoli, quien incorpora la teoría del garantismo constitucional en el contexto de una democracia ideal.

Respecto a la democracia, contamos con una muy importante dotación de obras sobre los fundamentos y exégesis de la democracia, desde Norberto Bobbio (1909-2004), Giovanni Sartori (1924-2017), Robert A. Dahl (1915-2014), Gianfranco Pasquino (n. en 1942), Pierre Rosanvallon (n. en 1948) hasta Luigi Ferrajoli (n. en 1940), Bernard Manin (n. en 1951) y Francis Fukuyama (n. en 1952). También podemos identificar autores relativamente más contemporáneos como Yascha Mounk, Steven Levitsky, Pippa Norris y Daniel Innerarity.

Recientemente, el profesor norteamericano David Stasavage en *Caída y ascenso de la democracia. Una historia del mundo desde la Antigüedad hasta hoy* (2021) nos dice:

¿Se democratizó Europa porque se hizo rica? La explicación más común que los politólogos han ofrecido para el surgimiento de la democracia es que este tiene lugar a medida que los países se enriquecen. Esto podría deberse a varias razones distintas. Uno podría ser el efecto directo de unos mayores ingresos si las personas demandan más derechos políticos a medida que salen de la pobreza. También podría haber otros efectos, para los cuales el ingreso per cápita es una medida aproximada: a medida que los países se enriquecen, mejoran las comunicaciones y los medios de transporte que permiten la movilidad de las personas ... Por último, un ingreso per cápita más alto también podría conllevar que las personas tengan más probabilidades de recibir educación y que, por lo tanto, estén más capacitados para resistir los llamamientos de los falsos profetas y demagogos que socavarían la democracia. (p. 249)



En esta misma línea, el politólogo estadounidense Seymour Martin Lipset (1922-2006) realizó relevantes estudios a mediados del siglo xx sobre la relación entre democracia, el desarrollo económico y la cultura política. Lipset (1988) argumentó que existe una fuerte correlación entre el desarrollo económico y la democracia, en el sentido que los países con altos niveles de desarrollo económico tienen más probabilidades de ser democracias estables que los países con bajos niveles de desarrollo. También enfatizó en la importancia de la cultura política para la democracia, la misma que se caracteriza por valores como la tolerancia, la confianza en las instituciones y el compromiso con la participación política (capital social). Igualmente, identificó una serie de requisitos sociales que son necesarios para la democracia, como un alto nivel de educación, una clase media grande y una sociedad civil vibrante. Finalmente, realizó estudios comparativos de diferentes países para identificar los factores que favorecen o dificultan la democracia.

Respecto al concepto de república, indiscutiblemente las obras del filósofo y politólogo irlandés Philip N. Pettit (n. en 1949) destacan sobremanera. Él defiende una versión revitalizante del republicanismo cívico en la filosofía política mediante *Republicanism. A Theory of Freedom and Government* (1997) y *En los términos del pueblo. Teoría y modelo republicanos de democracia* (2023). Un aspecto resaltante de la posición de Pettit es que discrepa del concepto de justicia de John Rawls (liberalismo). Así, Pettit argumenta que la teoría de la justicia de Rawls es demasiado abstracta y no toma en cuenta las realidades del mundo político. Propone una teoría de la justicia republicana, que se basa en la idea de la no dominación y que asigna un papel más importante a la libertad y a la participación política. Es importante resaltar que la teoría republicana de Pettit ofrece un criterio de evaluación orientado a objetivos o consecuencialista, y asocia la justicia a un objetivo determinado.

Para Pettit, no es suficiente la concepción de Rawls de la justicia como igualdad de libertades básicas; es decir, la libertad no se trata solo de tener derechos, sino también de no estar dominado por otros. Otra crítica de Pettit respecto a Rawls es que la justicia no debe tener prioridad sobre la eficiencia, pues argumenta que la eficiencia es necesaria para generar la riqueza que luego puede distribuirse de manera justa. También sostiene que la teoría de Rawls asigna un papel demasiado amplio al Estado. Afirma que el Estado debería tener un rol más limitado en la economía y en la sociedad (lo que refiere al Estado justo y democrático). Finalmente, Pettit también discrepa de la versión comunitarista de Rousseau que, al incorporar el concepto de soberanía popular, se desvió de la tradición republicana.

En general, el republicanismo de Philip Pettit difiere del liberalismo (John Rawls y Ronald Dworkin, por ejemplo) en propugnar un ideal de libertad más radical, particularmente en el orden de una ciudadanía contestataria. Recordemos que, a finales del siglo xviii, la tradición republicana fue rechazada por la emergente perspectiva

liberal, así como por la vertiente republicana de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Como representantes del liberalismo clásico destacan John Locke (1632-1704), David Hume (1711-1776), Adam Smith (1723-1790), Edmund Burke (1729-1797), Montesquieu (1689-1755) y Voltaire (1694-1778), entre otros.

En esta misma línea del redescubrimiento del concepto de república, contamos con la obra *Teorías de la república y prácticas republicanas* (2021) de la editora Macarena Marey. No solamente se destaca el republicanismo de Philip Pettit, sino lo que ellos denominan el neorrepblicanismo de John Greville Pocock (1924-2023), Quentin Skinner (n. en 1940) y John Dunn (n. en 1940), quienes comparten el denominado contextualismo histórico, que enfatiza en la relevancia de comprender las ideas políticas dentro de su contexto histórico.

Una particularidad del neorrepblicanismo es la importancia que le asigna a la participación activa y control político de los ciudadanos en la vida política, pues es esencial para el mantenimiento de la libertad y la igualdad. Esta participación puede tomar diversas formas, como el voto, el debate público, la protesta social y la participación en organizaciones comunitarias.

Cabe resaltar en este punto que tanto Pettit como Skinner reformularon el concepto de libertad establecido por Isaiah Berlin (dogma liberal berliniano) en su famoso ensayo *Dos conceptos de libertad* (1958), en el cual distingue entre dos significados diferentes de libertad (Berlin, 2001). El primero es la libertad negativa, entendida como la ausencia de interferencia de otros en la consecución de los propios deseos y metas; es decir, el ámbito de acción que no está limitado por la intervención de otros. El segundo es la libertad positiva, comprendida como la capacidad de los individuos de actuar de forma autónoma y moldear sus propias vidas de acuerdo con sus propios valores y elecciones; es decir, la capacidad de ser dueño de uno mismo y de controlar su propio destino. Pettit apostó por modificar la definición negativa de la versión liberal: la libertad como ausencia de dominio por parte de otros y no en una ausencia de mera interferencia.

Sobre el particular, es preciso indicar que Gerald A. Cohen (1941-2009) criticó duramente el dogma liberal berliniano. En *Por una vuelta al socialismo: o cómo el capitalismo nos hace menos libres* (2014) manifiesta lo siguiente: "Mi principal tesis, que contradice importantes ideas expresadas por Isaiah, es que la falta de dinero, la pobreza, acarrea falta de libertad" (p. 116). Independientemente del componente ideológico, desde un punto de vista pragmático y objetivo, no le falta razón a este planteamiento.

## 2. ¿CÓMO LOGRAR UN BUEN GOBIERNO EN DEMOCRACIA?

En general —como afirma Pierre Rosanvallon (2007, p. 265)— no contamos propiamente con una teoría democrática de la acción gubernamental y el desarrollo de las formas

indirectas de democracia fue proporcional a la incapacidad de la política electoral representativa de cumplir sus promesas. A mayor abundamiento, Rosanvallon apunta:

Este es uno de los aspectos trágicos de la vida política contemporánea, porque hoy, en una época de cohesión social vacilante y decisiones cruciales que deben tomarse sobre el futuro del planeta, tenemos más necesidad que nunca de una democracia viva y por lo tanto de “buenos gobernantes”. No es algo que vaya a encontrar una solución con la llegada de hombres providenciales o salvadores supremos, figuras mágicas destinadas a exorcizar las formas de impotencia y mediocridad en las cuales están envascadas las democracias de nuestros días. Hay que remontar la pendiente más modestamente para tratar de producir efectos más duraderos. Lo que se trata de reconstruir es ante todo una relación rota entre los gobernantes y la sociedad. (2015, p. 294)

Alguna vez el profesor Rafael Roncagliolo Orbegoso (1944-2021) nos mencionó que “hoy los ciudadanos exigen resultados de la democracia”. Entendimos entonces que estábamos cursando de un “ciudadano ideológico” hacia un “ciudadano pragmático” (resultados). Pero uno de los presupuestos de una democracia efectiva es contar con un Estado eficiente.

Formalmente, el Estado es la organización política de una nación, es decir, la estructura de poder que se despliega sobre un determinado territorio y población, a través de un gobierno (*ius imperium*) y una organización jurídica (instituciones formales). En nuestro entender —y bajo una manera figurativa— el Estado es a la república, lo que el gobierno es a la democracia.

Sobre el particular en 1997, el Banco Mundial publica el *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, en el cual nos mostraba las condiciones institucionales para que los Estados puedan ejercitar funciones mínimas, intermedias y activas. Posteriormente, Francis Fukuyama en su obra *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI* (2004) nos propone una interesante suerte de Matriz de Eficiencia del Estado (MEE) que la reformularemos de acuerdo con la Tabla 1.

La utilidad de la formulación MEE reside en que ayuda a las autoridades y gestores públicos a evaluar no solamente la capacidad institucional y organizativa (teórica y técnica) para la formulación de políticas públicas y sus respectivos programas y proyectos (aplicación de los instrumentos de la Teoría del Cambio, por ejemplo), sino que también para evaluar la capacidad intra- e interinstitucional para la implementación, seguimiento y monitoreo de las mismas. De tal modo, se asegure una eficiente asignación de los recursos (fundamentalmente públicos), pues en las decisiones económicas, por ejemplo, los resultados importan sobremanera (existe un costo de oportunidad implícito, entre otros).

Requerimos de un Estado músculo, con efectiva capacidad de elaboración y ejecución de políticas y de promulgación de leyes (análisis costo-beneficio); administración eficaz con la mínima burocracia; control del soborno, la corrupción y el cohecho; mantenimiento de un alto nivel de transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas.

**Tabla 1**

*Matriz de eficiencia del Estado (MEE)*

Fortaleza de la institucionalidad estatal y de sus organizaciones	Cuadrante 1 (+ / -)	Cuadrante 2 (+ / +)
	Cuadrante 3 (- / -)	Cuadrante 4 (- / +)
<b>Alcance de las funciones del Estado</b>		
	Corregir las "fallas" del mercado	Mejorar la equidad
Funciones mínimas	Previsión de bienes públicos puros: Defensa, seguridad ciudadana (ley u orden), salud pública, derechos de propiedad, estabilidad macroeconómica (equilibrio interno/externo)	Protección a los pobres, programas de lucha contra la pobreza, asistencia en catástrofes.
Funciones intermedias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover las externalidades positivas: educación, sostenibilidad ambiental</li> <li>• Regular los monopolios: regular la provisión de servicios públicos (agua, electricidad, energía), regular las estructuras monopólicas</li> <li>• Atacar la información asimétrica: Seguro de salud y de pensiones, regulación financiera y bancaria, protección al consumidor</li> </ul>	Ofrecer un sistema de redistribución de rentas: pensiones mínimas a personas vulnerables, subsidios familiares, seguro de desempleo.
Funciones activas	Promover la actividad empresarial privada: políticas de desarrollo productivo (PDP) y acceso a mercados (doméstico y externo)	Políticas de redistribución de activos (muy complejo)

Sin embargo, uno de los aspectos más críticos para lograr una democracia representativa efectiva y sostenible reside en el sistema electoral que mejor se ajuste a la cultura cívica de las sociedades, entre otros. Producto del sistema electoral es que elegimos a los representantes del Poder Ejecutivo y el Legislativo; es decir, a las personas que a través de sus organismos dictan las leyes y los reglamentos que regirán la vida de los ciudadanos, familias y empresas.

### **3. PROPUESTAS PARA LOGRAR UNA DEMOCRACIA EFECTIVA E IMPULSAR EL BIEN COMÚN**

Con el ánimo de lograr una democracia más sustancial y efectiva para detener la consistente desafección de los ciudadanos respecto a la democracia y el peligro del surgimiento de posiciones ideológicas extremistas o del populismo, consideremos para el análisis la siguiente proposición: el derecho que tenemos los ciudadanos a ser bien gobernados es superior al derecho que tenemos los ciudadanos a ser elegidos.

La operativización de la referida proposición es moderadamente compleja y sistémica (por ejemplo, el fortalecimiento de los partidos políticos), para lo cual debemos abordar el tema de la reforma política y específicamente la del sistema electoral. A través del sistema electoral, los ciudadanos podemos acceder legítimamente al poder político y ejercer las funciones para gobernar. En definitiva, el rediseño institucional del sistema electoral es indispensable para promover una mejor calidad de nuestros representantes, no solamente en el ámbito de las competencias y conocimientos requeridos, sino también en el aspecto ético, adhesión a los valores democráticos y fundamentalmente al espíritu republicano.

#### **3.1 Antecedentes recientes sobre comisiones para la reforma política**

Mediante Resolución Suprema 228-2018-PCM (21 de diciembre del 2018), se crea la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP) con el objetivo de proponer las normas orientadas para la implementación de la reforma política, con miras a las elecciones generales de 2021. Lamentablemente, por la disrupción institucional no se pudieron efectuar las reformas. Posteriormente, mediante Resolución Suprema 079-2023-PCM (26 de mayo de 2023), se crea la Comisión Consultiva encargada de brindar asesoría especializada en materia constitucional a la Presidencia de la República, en este caso, en atención a las próximas elecciones del 2026. Cabe indicar que toda modificación al marco legal que regula los procesos electorales debe publicarse un año antes del día de la elección programada. Entonces, entendemos por reforma política los cambios en las reglas de juego que regulan el sistema político, el mismo que comprende: i) el sistema de gobierno (democracia representativa), ii) el sistema de partidos y iii) el sistema electoral. Así, la CANRP elaboró un diagnóstico que comprende cuatro grandes ejes de problemas:

- a) La existencia de partidos políticos y movimientos regionales precarios y poco representativos
- b) Una política altamente vulnerable a prácticas de corrupción, con escasa rendición de cuentas
- c) Problemas de gobernabilidad y de control político en el sistema de gobierno

- d) Problemas referidos a diversas limitaciones a la participación electoral y política de los ciudadanos

Es así como la CONARP presentó doce iniciativas legislativas que abordan los problemas de gobernabilidad, fortalecimiento de partidos políticos, políticas para mejorar la integridad y lucha contra la corrupción, así como mayor participación electoral. El paquete completo estuvo compuesto por cuatro reformas constitucionales y ocho reformas legales. Respecto a las principales áreas en que se enfocaron las propuestas emanadas de la CANRP tenemos:

1. Inscripción y cancelación de organizaciones políticas
2. Democracia interna
3. Financiamiento político
4. Gobernabilidad y control político
5. Reestablecer la bicameralidad.
6. Modificación al sistema electoral nacional
7. Modificación al sistema electoral subnacional
8. Participación ciudadana

Cabe resaltar que respecto a la modificación al sistema electoral nacional se propusieron los siguientes puntos relevantes:

- a) La elección del Congreso debe considerarse en la segunda elección presidencial, también conocida como segunda vuelta electoral o balotaje (proveniente del término francés *ballottage*). Para ello, se requiere un adelanto de la segunda elección presidencial respecto de la primera.

Consideramos que la finalidad de esta propuesta es muy importante, pues genera los incentivos para evitar la fragmentación de la representación en el Congreso y así facilitar los procesos convergentes en las decisiones políticas (leyes), y disminuye paralelamente algunas lamentables prácticas de corrupción con los grupos de interés. Adicionalmente, los ciudadanos podemos tener una menor cantidad de opciones de candidatos al Congreso, con lo cual se reduce el “costo de transacción” de evaluación de la calidad de estos (que alienta la participación ciudadana y debería incrementar el nivel de transparencia).

- b) Eliminación de voto preferencial para elección de representantes al Congreso y que, respecto a las “barreras de entrada” para la postulación, no puedan postular quienes cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro años.

Respecto a la Comisión Consultiva creada en el 2023 (CC-2023), resaltamos los temas siguientes:

1. Sistema de representación:
  - a) Sustituir la elección de los congresistas de listas departamentales por distritos uninominales. La finalidad es mejorar el grado de representación (quién representa a quién).
  - b) Sustituir el sistema proporcional por la elección individual, es decir, por el sistema mayoritario.
  - c) Reelección de los congresistas (diputados y senadores).
2. Bicameralismo. Con una cámara de origen (Cámara de Diputados) y la otra de revisión (Senado)
3. Calendario electoral. Sustituyen las elecciones simultáneas por elecciones escalonadas simétricas. Si el mandato presidencial es de cinco años, los diputados deben elegirse cada dos años y medio. Además, el mandato de los senadores debe tener un tiempo de siete años y medio, y se renueva por tercios, es decir, cada dos años y medio.

### 3.2 Análisis, síntesis y propuestas

Con la finalidad de analizar adecuadamente las principales recomendaciones de la CONARP y la CC-2023, en la Tabla 2 mostramos una sistematización comparativa entre variantes institucionales en las democracias representativas:

**Tabla 2**

*Enfoque del cambio institucional en sistemas de gobierno democráticos*

Sistema electoral	Proporcional vs. Mayoritario
Sistema de partidos	Bipartidismo vs. Multipartidismo
Congreso (Asamblea Legislativa)	Unicameral vs. Bicameral
Estructura del Estado	Unitaria vs. Federal
Autoridad central (poder)	Parlamentarismo vs. Presidencialismo
Sistema Judicial	Tribunal Constitucional vs. Revisión previa
Gobierno regional/local	Poca autonomía vs. Mucha autonomía
Acceso a la función pública	Clientelismo vs. Meritocracia
Fuerzas Armadas y Policiales	Profesionales vs. Servicio Militar Obligatorio
Relación Estado-economía	Neoliberalismo vs. Comunitarismo

*Nota.* De *Nuevo Manual de Ciencia Política* por R. Goodin y H.-D. Klingmann (Eds.), 2013, Istmo.

Con base en la Tabla 2, elaboraremos la Tabla 3, que presenta un cuadro comparativo entre las propuestas de la CANRP y de la CC-2023:

**Tabla 3**

*Cuadro comparativo de las propuestas: CANRP y CC-2023*

Concepto	Propuesta de reforma	Comentarios o consecuencias esperadas
Sistema electoral	Mayoritario (CC-2023)	Incentiva la consolidación de grandes partidos y evita la fragmentación (corrupción).
Sistema de partidos	Bipartidismo (CC-2023)	Promueve una mayor estabilidad política y progreso económico.
Congreso	Bicameral (ambas) Eliminación del voto preferencial	Mejora la calidad de la representación y asignación de funciones.
Estructura del Estado	Unitaria (Constitución 1993)	El federalismo no es aconsejable en el Perú.
Autoridad central (poder)	Presidencialismo	Propicia una cultura democrática.
Sistema Judicial	Tribunal Constitucional (Constitución 1993)	Debe considerarse en el marco de una Reforma del Poder Legislativo.
Gobierno regional/local	No abordada	Sugerencia: Poca autonomía hasta observar un desarrollo institucional que asegure una buena gobernabilidad y poca corrupción.
Acceso a la función pública (debe considerarse en el marco de una Reforma del Poder Ejecutivo)	No abordada	Sugerencia: Meritocracia (Ley Servir).
Fuerzas Armadas y Policiales	Profesionales (Constitución 1993)	Mejora el orden interno y la defensa nacional.
Relación Estado-economía	Economía Social de Mercado y Principio de Subsidiariedad (Constitución de 1993)	Incentiva la toma de posiciones de centro y el diálogo entre poderes del Estado y los ciudadanos.

Finalmente, elaboraremos algunas recomendaciones estructuradas para el caso peruano de acuerdo con las tres esferas consideradas en la ciencia política:

1. A nivel de la *polity* (la estructura política: el sistema político y las instituciones políticas)

Este nivel consiste en la normatividad que regula el sistema político, es decir, una reforma política (el sistema de gobierno), el sistema de partidos y el sistema electoral.

1.1 El Poder Ejecutivo. Mejorar la idoneidad política, moral y de liderazgo que requiere el presidencialismo. Se recomienda evaluar la elección del presidente de la república por el sistema de los delegados (caso de los Estados Unidos de



América). El sistema de delegados para la elección de presidente de la república es un método indirecto de elección en el que los ciudadanos no votan directamente por el presidente, sino por un grupo de delegados que luego eligen al presidente. El supuesto es que los delegados conocen mejor (más información) a la persona que aspira a la magistratura presidencial, lo que evita el riesgo de “aceptar la opción que debió ser rechazada”.

1.2 El Congreso de la República. Mejorar la legitimidad de la representación política y promover la institucionalidad y continuidad democrática. Evaluar la adopción del sistema electoral por mayoría simple (MS) bajo el sistema mayoritario uninominal, según corresponda. Incentivar la consolidación de grandes partidos. Lo ideal sería una representación binominal sostenida. El actual sistema de representación proporcional constituye un incentivo para el fraccionamiento y debilidad de los partidos políticos.

Sobre el bicameralismo, cabe señalar que el 6 de marzo del 2024 el Congreso de la República del Perú aprobó en segunda votación el retorno a la bicameralidad, normativa que se aplicará en las próximas elecciones generales programadas para el año 2026.

1.3 Calidad legislativa. Toda ley debe ser sustentada adecuadamente con base al análisis costo-beneficio (externalidades), a efecto de evitar las propuestas denominadas como populistas.

## 2. A nivel de la *politics* (el proceso político: los actores políticos y el comportamiento político)

### 2.1 Reforma del Poder Ejecutivo

Algunos tópicos específicos:

- Evaluación de fusión de algunos ministerios. Se observa en el caso peruano mucha yuxtaposición de competencias y funciones entre algunos ministerios, lo cual genera un Estado ineficiente.
- Rol más efectivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).
- Enfoque territorial y convergente en el diseño e implementación de las políticas públicas (nacionales y regionales).
- Establecer una plataforma única de información entre los ministerios y los gobiernos intra- e interregionales, y el uso intensivo de las TIC y la inteligencia artificial para el seguimiento y monitoreo eficiente y oportuno de los resultados.
- Ingreso meritocrático a la función pública. Aplicar la Ley del Servicio Civil (Ley Servir) a todo nivel de gobierno.

- Reformular las funciones y competencias de los gobiernos regionales. Deben focalizarse en la evaluación del servicio de educación, salud y programas sociales (pobreza). No deben intervenir en obras públicas que se declaren de interés nacional o regional.

Para el caso específico de la corrupción:

- Rol más proactivo de la Contraloría General de la República. Por ejemplo, se debe proponer modalidades modernas de contratación de obras públicas, que optimicen la calidad y entrega de las obras, y que paralelamente minimicen las posibilidades de corrupción.

La jefatura del Área de Recursos Humanos de los ministerios debe depender presupuestariamente de Servir, así como la jefatura de Abastecimiento de la OSCE (Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado), con la finalidad de minimizar posibles fuentes de corrupción y de ineficiencia en la gestión.

## 2.2 Reforma del Poder Judicial

Algunos tópicos específicos:

- Reestructurar el Ministerio Público y su Reglamento de Organización y Funciones
- Fortalecer la independencia e idoneidad de la Procuraduría Pública en los organismos del Estado

A nivel de la *policy* (el resultado político: las políticas públicas y la gestión pública)

Algunos tópicos específicos:

- Institucionalizar una agenda quinquenal de gobierno entre el Poder Ejecutivo y Legislativo
- El presidente de la república debe emitir un mensaje a la nación cada tres meses, donde informe sobre el desempeño, avances y logros con base en las metas programadas sectorialmente (política interna y externa).
  - a) Fortalecer el control de la ciudadana sobre la gestión pública a través de los siguientes tres aspectos: Ampliar el actual Consejo Fiscal hacia un Consejo Fiscal y Monetario (MEF y BCR), que institucionalice la importancia de la congruencia entre estas políticas, con el fin de consolidar una política de bajos niveles de inflación, que idealmente garantice una inflación interna menor a la inflación mundial
  - b) Evaluar el establecimiento de directorios (técnicos) en los ministerios (salvo en el MEF, la Cancillería y los ministerios de Defensa e del

Interior) para asegurar la efectiva implementación y seguimiento de las políticas públicas

- c) Que el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República tengan participación (voz) en los Consejos Regionales (modificación de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales)

## REFERENCIAS

- Achen, C., & Bartels, L. (2017). *Democracy for realists: Why elections do not produce responsive government*. Princeton University Press.
- Banco Mundial. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/701691468153541519/pdf/173000WDR0SPANISH0Box128708B00PUBLIC0.pdf>
- Benzecry, C., Krause, M., & Redd, I. (2019). *La teoría social, ahora. Nuevas corrientes, nuevas discusiones*. Siglo Veintiuno Editores.
- Berlin, I. (2001). *Dos conceptos de libertad*. Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1958)
- Cohen, G. A. (2014). *Por una vuelta al socialismo o cómo el capitalismo nos hace menos libres*. Siglo Veintiuno Editores.
- Collier, P. (2019). *El futuro del capitalismo: cómo afrontar las nuevas ansiedades*. Debate.
- Corporación Latinobarómetro. (2023, 21 de julio). *Informe 2023*. [https://hoy.com.do/wp-content/uploads/2023/07/Latinobarometro\\_Informe\\_2023\\_230721.pdf](https://hoy.com.do/wp-content/uploads/2023/07/Latinobarometro_Informe_2023_230721.pdf)
- Douglass, C. N. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Ediciones B.
- Goodin, R., & Klingmann, H.-D. (Eds.). (2013). *Nuevo manual de ciencia política*. Istmo.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.
- Lipset, S. M. (1988). *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Tecnos.
- López Zamorano, J. (2021, 18 de marzo). *México 'ingobernable': narco controla hasta 35% del país, dice EU*. El Financiero. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/controla-el-narco-hasta-35-del-territorio-en-mexico-alerta-eu/>

- Marey, M. (2021). *Teorías de la república y prácticas republicanas*. Herder.
- Pettit, P. N. (1997). *Republicanism: A theory of freedom and government*. Oxford University Press.
- Pettit, P. N. (2023). *En los términos del pueblo. Teoría y modelo republicanos de democracia*. Trotta.
- Queen, M. (Ed.). (2001). *The collected works of Jeremy Bentham: Writings on the poor laws* (vol. 1). Oxford University Press.
- Reid, G., & Chapman, H. (1995). *The social construction of democracy, 1870-1990*. New York University Press.
- Rosanvallón, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Manantial.
- Rosanvallón, P. (2011). *La sociedad de iguales*. Manantial.
- Rosanvallón, P. (2015). *El buen gobierno*. Manantial.
- Sartori, G. (2003). *¿Qué es la democracia?* Taurus.
- Stasavage, D. (2021). *Caída y ascenso de la democracia. Una historia del mundo desde la antigüedad hasta hoy*. Turner.