

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



Ingeniería constitucional y debilidad de los partidos políticos peruanos
en el periodo 2001-2016

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGISTER EN
CIENCIA POLÍTICA

AUTOR

Jorge Antonio Jáuregui Mendieta

ASESOR:

José Francisco Durand Arp Nissen

Noviembre, 2017

Resumen

La tesis estudia la relación entre el diseño de la ingeniería constitucional de 1993 y la debilidad de los partidos políticos en el Perú entre el 2001 y 2016. La justificación de esta investigación se encuentra en cuanto tradicionalmente la debilidad partidista es explicada por factores psicológico y culturales de los líderes partidarios, como el caudillismo y personalismo o el financiamiento de la actividad partidaria por fuentes opacas o ilícitas; no obstante, nosotros encontramos que la debilidad de los partidos en el periodo analizado es efecto del diseño del sistema de representación política establecido en la Constitución de 1993. La tesis identifica los elementos del diseño de la ingeniería constitucional de 1993 que causan la debilidad institucional de los partidos políticos en el periodo 2001-2016, en un contexto de elecciones competitivas, así como la relación que desarrollan los grupos de poder económico y los partidos en este tipo de sistema político.

Los supuestos teóricos en los que se basa la investigación se ubican en los desarrollados propuestos principalmente por Sartori, el cual concibe la constitución como una ingeniería institucional de estructuras basadas en producir incentivos, los cuales determinan el comportamiento de las instituciones políticas. También hemos tomado los estudios de Nohlen y Lijphart, que nos permiten apreciar los efectos que producen los sistemas electorales en los partidos políticos de un país.

La investigación constituye un estudio del sistema político de enfoque cualitativo respecto de las instituciones que conforman el sistema de representación establecido en la ingeniería constitucional de 1993 y los efectos que producen en el tipo de institucionalidad política del Perú en el periodo analizado. De modo que encontramos evidencia de como dicha ingeniería constitucional bloquea el proceso de institucionalización de los partidos, al impedir la consolidación de partidos con una organización de base territorial nacional, así como el desarrollo de relación fuerte entre representante-representado, indispensables para la formación en un mediano plazo de un sistema de partidos políticos.

Finalmente, encontramos como la ingeniería institucional de 1993 facilita la captura de la política económica peruana por parte de los grupos de presión corporativos y el consecuente incremento de la concentración económica en Perú en el periodo analizado.

ÍNDICE

1. Tema	5
2. Unidades de Observación y Análisis	7
3. Problema de investigación	8
4. Justificación	10
5. Pregunta y Sub Preguntas	10
Pregunta Matriz	10
Sub Preguntas	10
6. Objetivos	11
Objetivo Matriz	11
Sub Objetivos	11
7. Hipótesis	11
Hipótesis 1	11
Hipótesis 2	14
Hipótesis 3	16
<hr/>	
CAPÍTULO I	19
ESTADO DE LA CUESTIÓN RESPECTO DE LA DEBILIDAD DE LA POLÍTICA EN EL PERÚ DURANTE EL PERIODO 2001-2016	
1.1 Teorías explicativas de la debilidad de la política en el Perú como consecuencia de la precariedad institucional de los partidos políticos.	19
1.2 La debilidad de la política en el Perú como consecuencia de un tipo de sociedad con desigualdad social.	22
<hr/>	
MARCO TEÓRICO RESPECTO DE LA DEBILIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO PERUANO EN EL PERIODO 2001-2016	25
<hr/>	
CAPITULO II	30
EL DISEÑO INSTITUCIONAL PERUANO EN EL PERIODO 1993-2016	
2.1. Neoliberalismo e ingeniería política en el Perú	30

2.2. La teoría de la ingeniería política	38
2.3. Elementos de la ingeniería política durante el periodo 2001-2016	43
2.3.1. El Primer Elemento: El sistema de partidos políticos peruano	47
2.3.2. El segundo elemento: El sistema electoral	52
2.3.3. El Tercer Elemento: El sistema de representación política	64
2.3.4. Cuarto elemento: El sistema social o sociedad civil	81

CAPÍTULO III	91
---------------------	----

EFFECTOS DEL DISEÑO INSTITUCIONAL EN EL SISTEMA POLÍTICO PERUANO DURANTE EL PERIODO 2001-2016	
--	--

3.1. Democracia como diseño institucional	91
3.2. Desequilibrio en la ingeniería política peruana durante el periodo 2001-2016	98

CAPÍTULO IV	131
--------------------	-----

RELACIONES ASIMÉTRICAS ENTRE EL SISTEMA POLÍTICO Y GRUPOS DE INTERÉS CORPORATIVO EN EL PERIODO 2001-2016	
---	--

4.1 Captura del Estado en el Perú como consecuencia del diseño institucional de la ingeniería constitucional de 1993	131
4.2 Concentración económica en el Perú	136
4.3 Constitucionalismo autoritario en materia económica en la ingeniería política de 1993	144

CONCLUSIONES	152
---------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	164
---------------------	-----

1. Tema

En la década de 1990, el Perú experimentó una severa crisis económica y política, materializada en una hiperinflación y recesión de niveles históricos, así como la violencia política desarrollada por el grupo terrorista denominado Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso de ideología marxista, leninista, maoísta, el cual a través de acciones armadas realizó crímenes contra diversos segmentos de la sociedad peruana, entre campesinos, universitarios y ciudadanos, evidenciando la debilidad del Estado peruano para controlar estos crímenes. Este contexto también evidenció la incapacidad de los partidos políticos democráticos para enfrentar exitosamente esta grave situación. Los efectos combinados de esta crisis generaron una coyuntura que permitió justificar el golpe de Estado de 1992, que terminó por instaurar una nueva ingeniería política en el país: la Constitución de 1993.

A más de dos décadas de este evento histórico es posible observar cómo el sistema de representación política, lejos de incrementar sus niveles de institucionalidad y legitimidad, se ha precarizado a niveles mayores que los mostrados en la década de 1980; es decir, que el diseño de las instituciones previstas en la Constitución de 1993 no logró mejorar el rendimiento democrático del sistema político peruano.

En ese periodo, el Perú mostró un ciclo sostenido de crecimiento económico, fenómeno que está asociado a un entorno internacional favorable, efecto del alto precio de las materias primas que constituyen los principales productos de exportación del país, así como la creación y expansión de un incipiente mercado interno, situación que distrajo a la opinión pública del proceso de precarización del sistema de representación política del país.

En el Perú la sostenibilidad de la política económica de libre mercado no se ha logrado a través de la racionalidad política propia de una democracia representativa: es decir a través de procesos de deliberación pública de las políticas a partir de partidos políticos institucionalizados y consensos al interior del sistema político, sino más bien a través de fenómenos como la captura del Estado y las

políticas públicas por intermedio de tecnócratas con frecuencia ligados a intereses de grupos de presión, lo que sugiere que estamos operando en un sistema político carente de controles democráticos efectivos de los representantes respecto de la representación elegida, proceso que se mantiene hasta la actualidad¹.

La ingeniería política que contiene la Constitución de 1993, tema central de este estudio, también ha contribuido a abrir una fractura entre la política nacional y la política a nivel de los gobiernos subnacionales, amén de una mayor fragmentación y volatilidad del sistema de partidos, compuesto mayoritariamente por movimientos, organizaciones políticas locales y partidos sin militancia, carentes de identidad ideológica, y por ende de responsabilidad política con los electores en la medida que salen con la misma facilidad con la que ingresaron al sistema político. Como es natural, este comportamiento va a favorecer una relación asimétrica entre los partidos y el sistema político respecto de los grupos de presión que representan intereses materiales, de grupos de poder económico e incluso de organizaciones criminales que pueden capturar con relativa facilidad determinadas entidades que deciden políticas públicas e incluso gobiernos regionales y locales. Tanto los partidos como el parlamento han perdido la fuerza institucional como para ejercer adecuadamente controles verticales y horizontales, los grupos de poder económico han incrementado ostensiblemente su capacidad de influencia como poder fáctico para influenciar sobre marcos normativos y políticas públicas sin el contrapeso de instituciones políticas y de otros grupos sociales menos favorecidos.

Finalmente, en este breve balance histórico cabe señalar que la grave crisis generada hacia fines de la década de 1980, sobre todo desde la perspectiva de la violencia terrorista de Sendero Luminoso, sumada a la histórica debilidad del Estado peruano, permitió legitimar la versión de que el Perú se encontraba en una situación límite, en la que el sistema normativo y constitucional vigente en ese momento había perdido la capacidad de dar solución a la grave crisis generada, lo que facilitó legitimar un viraje hacia un régimen de concentración del poder en la

¹ Perú Hoy: La Gran Continuidad. DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo 2012. "El debate sobre la captura del estado peruano", Francisco Durand, pp 24.

institución de la Presidencia de la República, debilitándose las instituciones del control democrático que contiene el sistema de representación política: partidos políticos y el Parlamento. Esta fórmula basada en la urgencia fue que planteada como indispensable para acabar con la crisis política y económica por la que atravesó en país en la década de los ochenta.

Sin embargo, es importante resaltar que aun cuando la crisis fue muy aguda, la organización terrorista Sendero Luminoso nunca logró dejar sin efecto la vigencia del ordenamiento constitucional, ni estuvo en capacidad real de derrotar al Estado peruano a través de la violencia.

Sobre esta base, la ingeniería política de 1993 perpetúa la “excepcionalidad” que se instauró en 1992, limitando el proceso de deliberación pública de las políticas a través del debate parlamentario, propio de una democracia representativa, al delegar en forma casi permanente la facultad legislativa del Congreso al Poder Ejecutivo. A este fenómeno se le denomina “decretismo” y tiene como efecto que bloquea o debilita la función de intermediación de demandas sociales que cumplen los partidos políticos a través de leyes y políticas públicas que solucionen los problemas sociales. Si bien es cierto que en una circunstancia límite es posible suspender el orden constitucional, dicha suspensión o excepción, como lo explicó Carl Schmitt, tiene como característica esencial su temporalidad limitada.

En ese contexto, este trabajo se plantea la siguiente pregunta general: ¿Qué factores legales e institucionales relacionadas a la ingeniería constitucional que adoptó el Perú generan la debilidad de los partidos políticos y las formas de representación política en el periodo 2001-2016?

2. Unidades de Observación y Análisis

Unidad de Observación: El proceso político desarrollado en el Perú desde la instauración del diseño institucional de la Constitución de 1993 hasta el 2016.

Unidad de Análisis: Las instituciones políticas previstas en el ordenamiento constitucional de 1993.

3. Problema de investigación

El diseño y el débil desempeño de la ingeniería política, que incorpora la Constitución de 1993 refuerzan las deficiencias a nivel de los partidos políticos, el sistema de representación y los controles políticos. Esto conlleva a generar una percepción generalizada de insatisfacción con la democracia representativa: los ciudadanos perciben que las organizaciones políticas, el sistema de representación y los distintos niveles de gobierno no los representan realmente.

El problema de investigación de esta tesis está centrado en identificar los elementos del diseño del sistema político-representativo en la ingeniería constitucional de 1993, vigente en el periodo 2001-2016, que influye de manera importante en la debilidad de los partidos políticos en el contexto de elecciones competitivas.

La cuestión de la ingeniería constitucional es considerada un elemento clave para evaluar los sistemas políticos democráticos, al punto que Giovanni Sartori concibe la ingeniería constitucional como estructuras basadas en incentivos que determinan el comportamiento de las instituciones políticas. Este enfoque, y el de otros autores como Dieter Nohlen, sobre los cuales nos apoyamos para desarrollar esta investigación, permiten desarrollar un análisis sobre los efectos que producen los diseños constitucionales de los partidos políticos, de los sistemas electorales, así como del sistema de representación política en la vida política de un país. Como señala Sartori:

“En cierta ocasión Bentham dijo que las dos grandes “maquinarias” de la realidad son el castigo y la recompensa. Sin duda, la ingeniería tiene que ver con las máquinas, su mecánica, diseño y funcionamiento. Al unir la metáfora con la etimología se me ocurrió “Ingeniería Constitucional Comparativa” por ser un título que expresa, primero, que las constituciones

se parecen (de alguna manera) a las máquinas, esto es, a mecanismos que deben “funcionar” y producir algo; segundo, que no es muy probable que las constituciones funcionen como se desea a menos que empleen las “maquinarias” de Betham, es decir, los castigos y las recompensas.”²

En ese sentido, si bien la Constitución de 1993 declara que el Estado peruano corresponde a un modelo de democracia representativa, basado en la deliberación pública de las políticas y las leyes, así como en un sistema de controles horizontales y verticales, en la práctica la evidencia empírica muestra que en este último cuarto de siglo de vigencia de esta Constitución los niveles de fragmentación y volatilidad del sistema de partidos políticos se han incrementado. Paralelamente, la confianza ciudadana en los partidos se ha deteriorado, lo que conlleva a una política más impredecible que termina bloqueando la capacidad efectiva de los controles previstos formalmente.

Este diseño institucional se construye en el Perú paralelamente con la afirmación ideológica liberal y el enraizamiento del modelo económico de libre mercado introducido en 1990, que tiene como premisa el fortalecimiento de las fuerzas del mercado, la reducción del Estado y una menor intervención regulatoria. Este modelo provoca una mayor concentración del poder económico en un número cada vez más reducido de grandes unidades económicas, lo que a su vez fortalece sus capacidades para actuar como grupos de interés al mismo tiempo que otros grupos sociales, en particular los sindicatos, que actúan como contrapeso, se han debilitado organizativa y materialmente.

La continuidad de este modelo, y la capacidad de influir de los grupos de presión de las grandes unidades económicas sobre el aparato del Estado, es facilitada por la existencia de un sistema de partidos débiles. La evidencia empírica muestra que distintos gobiernos y parlamentos, no han logrado contrapesar la fuerte y permanente influencia de los grupos de presión económicos sobre la política pública.

² Giovanni Sartori. Ingeniería Constitucional Comparada. Fondo de Cultura Económica. 2012. pp.9

4. Justificación

- Es un tema importante porque tradicionalmente los estudios sobre la debilidad de los partidos políticos para el ejercicio del control político son explicados por factores asociados al caudillismo o personalismo de los líderes partidarios, financiamiento de fuentes ilícitas de la actividad partidaria, la existencia de una cultura política antipartido en el país, el transfuguismo, entre otros; aspectos que más bien se pueden considerar como consecuencias antes que causas de la precariedad política, o que se pueden explicar mejor analizando el diseño de las instituciones políticas.
- Es importante porque el análisis de las instituciones de control político, permitirá apreciar cómo estas están diseñadas para que no tengan capacidad efectiva del control sobre los grupos de interés económico que han “capturado el Estado” y la política económica desde 1993.
- La presente investigación es finalmente importante porque, a través de la información de los actores directos y su comportamiento electoral e institucional que participan en el sistema político durante el proceso 2001-2016, se podrá inferir cómo el diseño institucional de 1993 produce y garantiza relaciones asimétricas de poder entre los grupos de presión económica y la política: partidos y parlamento, los cuales carecen de capacidad efectiva para ejercer control político.

5. Pregunta y Sub Preguntas

Pregunta Matriz

¿Qué elementos de la ingeniería constitucional generan la debilidad de los partidos políticos peruanos en el periodo 2001-2016?

Sub Preguntas

1. ¿Cómo está conformada la ingeniería constitucional peruana en el periodo 2001-2016?
2. ¿Cuáles son los elementos de la ingeniería constitucional de 1993 que inciden en la debilidad de los partidos políticos peruanos en el periodo 2001-2016?

3. ¿Qué relación desarrollan los grupos de presión económica corporativa y los partidos políticos en el periodo 2001-2016 y que efecto tiene en la continuidad del modelo económico neo liberal?

6. Objetivos

Objetivo Matriz

Identificar los elementos de la ingeniería constitucional peruana en el periodo 2001-2016

Sub Objetivos

Sub Objetivo 1. Describir los elementos que conforman la ingeniería constitucional peruana en el periodo 2001-2016.

Sub Objetivo 2. Identificar las relaciones que establecen los elementos de la ingeniería constitucional peruana en el periodo 2001-2016.

Sub Objetivo 3. Determinar la relación que desarrollan los grupos de poder económico y los partidos políticos en el periodo 2001-2016.

7. Hipótesis

Hipótesis 1

La estructura de la ingeniería política constitucional de 1993 establece elementos o estructuras institucionales que interactúan para generar un determinado funcionamiento de todo el proceso político, estos son: el sistema de partidos políticos, el sistema electoral, el sistema de representación política y la sociedad civil o sistema social.

El primer elemento está conformado por el sistema de partidos políticos, que está constituido por el conjunto de los partidos que buscan representar demandas sociales y agrupar intereses, en base a lo cual participan en la competencia política. Las características del sistema de partidos y de los partidos políticos están determinadas por los incentivos que incorpora el diseño del sistema electoral.

El segundo elemento que podemos apreciar es el sistema electoral, el cual está conformado por el conjunto de reglas que permiten transformar votos en escaños o cargos de elección popular, en los diferentes niveles de gobierno: nacional y subnacional, siendo de especial importancia el diseño del sistema electoral para el Congreso de la República, en tanto este constituye el principal espacio político para la representación y el control democrático. Este sistema es como el vértice de la ingeniería constitucional en una democracia, en tanto genera incentivos para fortalecer o debilitar tanto al sistema de partidos como al sistema de representación.

El tercer elemento es el sistema de representación política, que se expresa en la configuración del régimen político, compuesto por el conjunto de los cargos de autoridad política que provienen de elección ciudadana, así como la forma como éstos se interrelacionan a través de sus competencia institucionales. En el Perú el sistema de representación corresponde a un sistema presidencialista parlamentarizado, un parlamento unicameral, un sistema Estado unitario y descentralizado con tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, que a su vez puede ser de dos tipos: provincial y distrital.

Finalmente, el cuarto elemento es el sistema social o sociedad civil, conformado por los grupos de presión social de la sociedad civil, que son los segmentos de la sociedad que tiene la capacidad de organizarse para influir en el proceso de decisión política del Estado o formación de políticas públicas, pero no como parte del sistema de representación política, sino a través de otras formas como la incidencia política o la captura de las políticas públicas en su forma más intensa de intervención.

La intervención de los grupos de presión social es relevante para el proceso político, en función a su capacidad de incidencia o captura de la política económica que a su vez determina estructura productiva del país. La política económica está conformada por la política nacional en materia económica, es decir, se refiere a las diferentes formas de intervención y promoción en la economía, que permita lograr determinados objetivos de la política de Estado. Una

definición muy didáctica es la que ofrece Aurelio Jiménez, quien propone que “[l]as políticas económicas son las herramientas de intervención del Estado en la economía para alcanzar unos objetivos, que como veremos más adelante son, fundamentalmente, el crecimiento económico, la estabilidad de los precios y el pleno empleo. De esta forma, los gobiernos tratan de favorecer la buena marcha de la economía a través de variables como el PIB, el IPC o las tasas de empleo, ocupación y paro. Por tanto, estas intervenciones del sector público sobre la economía se denominan políticas económicas.”³

Mientras que la estructura productiva más bien se refiere las actividades a través de las cuales se realiza la actividad productiva de un país. Estas comprenden tres sectores: el sector primario o extractivo, el sector secundario o de transformación y el sector terciario o de servicios. De este modo la estructura productiva determina las características del consumo, en lo que se refiere al mercado interno, así como de las exportaciones que conlleva al ingreso de divisas, de la recaudación tributaria lo que determina a su vez el gasto público, de ahorro e inversión pública y privada.

Estos cuatro elementos interactúan de forma sistémica, en la medida que el primer elemento de éstos: los partidos políticos pueden acceder, a través del sistema electoral al Estado donde se ubica los cargos que componen el sistema de representación, y desde ese ámbito modificar la política económica, con lo cual es posible modificar a su vez la estructura productiva del país.

Nuestra enfoque propone que los elementos de la ingeniería constitucional, descritos anteriormente, fueron concebidos para dificultar la participación y representación social y al mismo tiempo facilitar la influencia de las élites económicas en el proceso de implementación de las medidas de política económica de corte neoliberal aplicadas a partir de la década de los noventa en el Perú, impulsados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en los países del Sur ante el estallido de la crisis de la deuda externa, cuyas principales medidas estuvieron centradas en la privatización de empresas públicas, la liberalización del comercio y de los mercados de capitales a nivel internacional, la minimización de las condiciones a la entrada de

³ <https://www.elblogsalmon.com/conceptos-de-economia/que-son-las-politicas-economicas>

inversión extranjera directa y la desregulación de los mercados laborales internos⁴, entre otras medidas.

En dicha racionalidad se estableció en la Constitución de 1993 una ingeniería política que bloquea el cumplimiento de las funciones de los partidos en el proceso político. En cuanto al diseño de los partidos, se reemplazó la categoría “partido político” por la de “organización política”, la cual puede ser de tres tipos: partidos, movimientos y alianzas, lo que conlleva a un sistema de partidos esencialmente compuesto por movimientos, que constituyen organizaciones de escasa institucionalidad y responsabilidad política. El diseño del sistema electoral de principio de representación proporcional, aplicado a competencias electorales con partidos debilitados por el movimientismo, conduce a unos niveles de legitimidad política de entrada muy débiles a la representación elegida a nivel del Congreso de la República e incentiva la fragmentación partidista en el Perú. Finalmente, cuando los partidos llegan al Parlamento, encuentran que el sistema de representación les impide establecer una relación coherente de tipo representante-representado con los electores dado el alto nivel de sub representación que causa un parlamento unicameral con un número tan pequeño de escaños de un lado, y por otro lado, en cuanto al sistema de representación tampoco favorece que los partidos que lograron escaños puedan dar respuesta a las demandas sociales a través del proceso legislativo, en tanto, el Poder Ejecutivo puede emitir regularmente legislación mediante facultades delegadas por el Parlamento. En resumen, este diseño le impide a la política el vigor institucional y el equilibrio de poderes y deliberación democrática como para controlar la política económica.

Hipótesis 2

La debilidad institucional de los partidos políticos peruanos, y sus capacidades de representación política, está asociada al efecto combinado de los siguientes elementos:

1) El diseño constitucional del sistema de partidos conformado por: partidos políticos y movimientos políticos, se encuentra previsto en el artículo 35 de la

⁴ Observatorio de Multinacionales de América Latina. <http://omal.info/>

Constricción Política del Perú e introduce condiciones que dificultan a los partidos para establecer una base territorial nacional, en la medida que es más fácil constituir y competir en elecciones regionales y locales a través de movimientos. Los partidos actualmente carecen de representatividad en los niveles de gobierno subnacional; este aspecto genera dos efectos negativos en el sistema político peruano: primero una fractura de la política nacional respecto de la política a nivel regional y local, contribuyendo además a facilitar la captura de gobiernos regionales y locales por parte de organizaciones criminales que financian las campañas electorales de estas pequeñas y poco auditables organizaciones políticas, y segundo, favorece la volatilidad de los resultados electorales, en la medida que los partidos políticos no logran consolidar una base territorial nacional que les permita “raíces” en la sociedad peruana a nivel nacional y tampoco logran conservar volúmenes sostenidos de preferencia electoral, lo que impulsa la volatilidad electoral.

2) El diseño constitucional del sistema electoral aplicable a las elecciones pluripersonales, como el caso de las elecciones congresales. Este diseño institucional se encuentra previsto en el artículo 187 de la Constitución Política del Perú que determina el establecimiento de circunscripciones plurinominales en cada departamento del país para las elecciones congresales. Este diseño genera incentivos para una alta fragmentación del sistema de partidos políticos, generando paralelamente dificultades para la consolidación de una relación representante-representado, base para el ejercicio del control desde los electores hacia los representantes elegidos, aspectos que son indispensables para el funcionamiento de un sistema de democracia representativa;

3) El diseño constitucional del sistema de representación política que migró de un parlamento bicameral con 240 escaños a uno de una sola cámara y 120 escaños (artículo 90 de la Constitución) y que además contempla la delegación de la función legislativa del Parlamento al Poder Ejecutivo mediante decretos legislativos, previsto en el artículo 104 de la Constitución de 1993, fenómeno que también se denomina “decretismo” en la ciencia política. Esto determina la posibilidad de emisión de leyes y políticas públicas que surgen producto de los

procesos de deliberación pública propios de una democracia representativa, afectando la función central de los partidos en el sistema político: la intermediación de las demandas sociales, como lo señalan autores como Sardón o Arce, las legislación de mayor importancia para el funcionamiento tanto del Estado como de la sociedad, como las leyes laborales, tributarias, entre otras son emitidas por el Poder Ejecutivo mediante decretos legislativos, factor que se asocia al modelo de democracia delegativa desarrollado por Guillermo O'Donnell, caracterizado por la ausencia de accountability horizontal.⁵

El efecto combinado de los tres factores antes descritos produce un sistema político sin partidos institucionalizados, con altos niveles de fragmentación partidista, volatilidad electoral y fractura política de los tres niveles de gobierno. En conjunto la ingeniería constitucional de 1993 bloquea el funcionamiento de los partidos en el sistema político en tres etapas del proceso político: En una primera etapa, previa a la etapa electoral limita a los partidos para que logren una base territorial nacional al introducir el instituto jurídico electoral de los movimientos regionales; en una segunda etapa, que corresponde a la electoral, el diseño de la circunscripción electoral sumado a la forma de las candidaturas produce fragmentación partidista, volatilidad electoral y fractura de la política en los tres niveles de gobierno e impide la consolidación de una relación estable entre representantes y representados, que es la base para el ejercicio de los controles verticales; finalmente, en una tercera etapa que corresponde a la representación e intermediación de demandas sociales, los partidos tienen muy limitada esa capacidad en la medida que legisla a través de decretos, es decir, legislan técnicos en un proceso exento de deliberación pública.

Hipótesis 3

La relación entre los partidos políticos y los grupos de presión económico-corporativos es más asimétrica, en la medida en que el diseño constitucional y normativo debilita la institucionalidad de los partidos, por lo que los grupos de presión y de poder económico tienen mayor facilidad para capturar las políticas públicas.

⁵ Guillermo Odonnell. *Delegative Democracy*, Journal of Democracy, 1994. pp 55-69

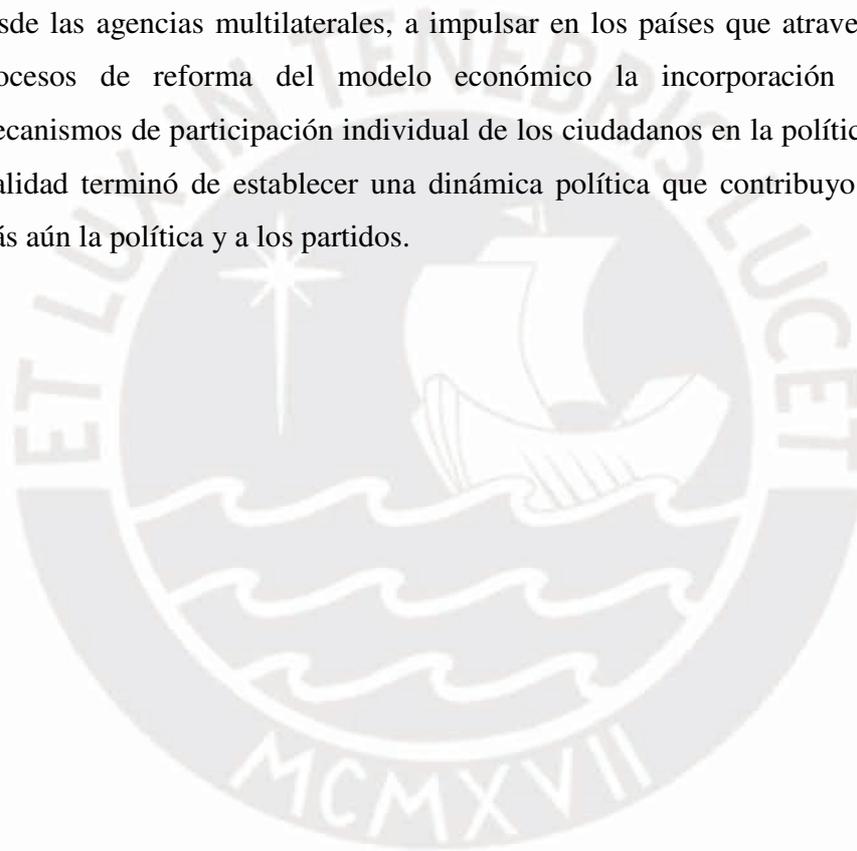
Esta asimetría es justificada por una cultura política anti partidos, que de acuerdo a lo sostenido por Henry Pease (Pease 2008: 27), se consolidó en tres grandes etapas de la historia política del Perú: en un primer momento hacia principios del siglo XX cuando emergieron partidos anti oligárquicos: la Alianza Popular Revolucionaria Americana (Partido Aprista Peruano) y el Partido Socialista Peruano, que fueron declarados ilegales, en tanto la Constitución de 1933 no reconoció la existencia legal de partidos políticos de organización internacional como era el caso de ambos. En un segundo momento cuando a fines de la década de 1960, en una interrupción del orden constitucional, el gobierno militar impulso cambios sustantivos a nivel social y económico propuesto por los partidos políticos anti oligárquicos como la reforma agraria, pero sin la participación de éstos últimos, afirmándose la idea de que era posible un proceso de cambio sin partidos que los impulsen. El tercer momento se produjo cuando en la década de 1990, nuevamente en una interrupción democrática, se introdujo el modelo económico recomendado por los multilaterales, también denominadas las “Reglas del Consenso de Washington”, para lo cual se satanizó la política y a los partidos políticos para evitar y deslegitimar la contención política a la aplicación de dicho modelo económico que realizaron algunos partidos.

En esta última etapa de deslegitimación de los partidos y la política, tuvo algunos componentes particulares que afirmaron la desconfianza en los partidos por parte de los grupos de presión y de poder económico. Dentro de estos factores podemos ubicar la violencia terrorista de Sendero Luminoso, que sin duda era un partido político. En ese sentido, la existencia de una organización de tipo partidaria causante de crímenes, asesinatos y masacres, de la mayor ferocidad que ha podido registrar la historia del Perú, crímenes que han sido cuestionados universalmente, contribuyó a facilitar la desinformación desarrollada en la década de 1990 respecto a que el “buen gobierno” es consecuencia exclusiva del enfoque “técnico” y que la política, la ideología, la militancia partidaria era fenómenos “per se” negativos.

A ello se sumó en 1990 el inicio del ciclo mundial de impulso de reformas económicas que implicaron reformas políticas en el diseño institucional de los Estados, que en muchos casos terminaron migrando hacia modelos de Estado neo

liberal, proceso que involucró reformas estructurales, con un alto impacto social, las cuales necesariamente serían resistidas desde los partidos políticos de orientación ideológica social democrata y las izquierdas liberales, que podrían movilizar sus bases y organizaciones para contener política e ideológicamente el proceso de reforma: privatizaciones, desregulaciones, tercerizaciones y concesiones aplicadas a partir de 1993.

En ese sentido, a partir del proceso de reforma económica neoliberal, producido desde la década de los noventa, y continuado después, se dio especial énfasis desde las agencias multilaterales, a impulsar en los países que atravesaban dicho procesos de reforma del modelo económico la incorporación paralela de mecanismos de participación individual de los ciudadanos en la política; lo que en realidad terminó de establecer una dinámica política que contribuyó a erosionar más aún la política y a los partidos.



CAPÍTULO I

ESTADO DE LA CUESTIÓN RESPECTO DE LA DEBILIDAD DE LA POLÍTICA EN EL PERÚ DURANTE EL PERIODO 2001-2016

En la doctrina nacional los estudios sobre la debilidad de la institucionalidad política están enfocados en la evolución del proceso de democratización, las teorías explicativas para efectos de la presente investigación las podemos agrupar en dos grandes segmentos: Un primer grupo explica la debilidad de la política peruana como consecuencia de la precariedad institucional de los partidos políticos; un segundo grupo se centran en la ausencia de un tipo de sociedad en la que existe una igualdad de condiciones sociales, que permita que los partidos y estructuras institucionales formales logren funcionar democráticamente.

1.1 Teorías explicativas de la debilidad de la política en el Perú como consecuencia de la precariedad institucional de los partidos políticos:

Conforme lo sostiene Martín Tanaka “el país destaca por sus niveles excepcionalmente bajos de institucionalidad de partidos”⁶, citando a Payne continua dicho autor: "el Perú es el país con el mayor grado de volatilidad electoral del período democrático; es el segundo país (después de Guatemala) con el mayor grado de volatilidad en cuanto a escaños controlados por los principales partidos durante el período democrático; el segundo país (después de Brasil) con el menor grado de afinidad de los ciudadanos con los partidos; y, finalmente, el país con el menor índice de institucionalización del sistema de partidos, entre 18 países de la región"⁷.

La consecuencia de la debilidad de los partidos políticos conlleva a un sistema con alta volatilidad e incertidumbre electoral, en el cual los actores políticos son precarios en la medida que no logran permanencia en el tiempo, ello determina

⁶ Martín Tanaka, 2005 “Los problemas de representación y las propuestas de reforma política”. Instituto de Estudios Peruanos. PP 101

⁷ Ídem pp. 101

que no sea posible el ejercicio de la rendición de cuentas o control político de la representación elegida en los diferentes niveles de gobierno, aspecto que es esencial en una democracia liberal basada en la eficiencia de la representación política; asimismo la volatilidad electoral impide el aprendizaje por parte de los actores políticos, estableciendo una dinámica en la cual el proceso político empieza de cero en cada elección.

No obstante, sobre la situación de debilidad de los actores políticos la respuesta fue la incorporación en el sistema jurídico peruano de instituciones que acentúan la renovación permanente de actores, tales como la revocatoria de autoridades regionales y municipales, prevista en la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, Ley No. 26300, así como en la prohibición de la reelección inmediata de autoridades regionales y municipales.

En esa línea de ideas, conforme lo explica Tanaka *“Lo que ocurre es que la percepción del sistema político está excesivamente teñida por la caracterización del fujimorismo como un régimen autoritario; en realidad, lo fue, pero no por las características del régimen en sí (las reglas de juego), sino por las condiciones reales de competencia política”*⁸; no obstante, en su análisis el autor señala que durante el proceso político desarrollado con posterioridad al retorno de la democracia en el 2001, la problemática cambió de signo, centrándose en la *“relativa facilidad con la que los diversos grupos políticos entran en el sistema y alcanzan representación no estimula la formación de grandes coaliciones políticas; por el contrario, lo que estimula la fragmentación”*⁹, siendo por ello que en *“este escenario, cunden conductas oportunistas y se desarrollan intereses particularistas”*¹⁰, en tanto el propio diseño institucional de la política facilita el acceso a la representación, ello estimula la construcción de liderazgos personalistas que desarrollan discursos anti sistemas para lograr espacios políticos propios. Prosigue el autor que *“La consecuencia de este diagnóstico es que deberíamos propiciar la formación de*

⁸ Martín Tanaka, “Los problemas de representación y las propuestas de reforma política. Instituto de Estudios Peruanos”. 2005. PP 104.

⁹ Ídem p. 108.

¹⁰ Ídem p. 108.

un grupo más reducido y más sólido de opciones políticas"¹¹. Este análisis resulta interesante en la medida que primero considera que el carácter autoritario del fujimorismo se expresó en las condiciones reales de competencia, advirtiendo también el ingreso de incentivos en la legislación para la fragmentación del sistema de partidos peruano y la formación de liderazgos personalistas, lo que completa el círculo de debilitamiento de los partidos.

Un aspecto que se cuestiona desde la doctrina nacional es lo relativo a la existencia de una *"explosión de espacios y modalidades que van más allá de la democracia representativa, que establecen mecanismos de democracia participativa y directa, existen tensiones entre principios representativos y los participativos"*¹², pero se afirma que dentro de una democracia representativa, el diseño de los mecanismos participativos debe fortalecer las instituciones representativas como los partidos, el parlamento y de modo general a la representación elegida mediante votación pero sin erosionarla, generando espacios para el establecimiento de una suerte de *"fuente de autoridad dual"*¹³; es importante consecuentemente, que el diseño de los mecanismos de participación y control no tengan un efecto de reemplazar la democracia representativa, sino oxigenarla y fortalecerla.

Es importante señalar que los mecanismos de participación y control ciudadano constituyen instrumentos jurídico electorales que corresponde a sistemas políticos de alta institucionalidad, en los cuales se ha generado una cultura política participativa y de confianza en la política por parte de los ciudadanos; no obstante, contrariamente en el caso peruano podemos apreciar más bien una cultura política de desconfianza en la política, aspecto que impulsa discursos y actitudes confrontacionales, situación que se aprecia con mayor intensidad en los espacios rurales donde se viene registrando una progresiva contracción de la participación de los partidos políticos de ámbito nacional, siendo reemplazados

¹¹ Ídem p. 108.

¹² Ídem p. 110.

¹³ Ídem p. 112.

por organizaciones políticas de alcance departamental, cuyos liderazgos suelen exacerbar las contradicciones y tensiones.

Entonces, este sector de la doctrina nacional considera que el problema central en los partidos se centra en el hecho de que *“la mayor parte de los partidos en el Perú actual funcionan sobre la base de un núcleo central de dirigentes que establece coordinaciones difusas con las autoridades electas con las que cuenta (parlamentarios, alcaldes y regidores) y con relaciones más difusas aún con su militancia, con muy pocas excepciones”*¹⁴, es decir, se desarrolló un tipo de partido político al que denominan "franquicia" o "bus", los cuales cumplen la función de maquinaria electoral que “transporta” a los candidatos a los cargos de elección popular, pero que están en una ostensible imposibilidad de cumplir funciones de control político, intermediación de demandas sociales, provisión de cuadros políticos para el gobierno.

1.2 La debilidad de la política en el Perú como consecuencia de un tipo de sociedad con desigualdad social

En este segundo bloque de teorías explicativas se enfocan en la desigualdad social como el elemento a partir del cual se desencadena la debilidad institucional del sistema político peruano, de modo que conciben *“la democracia como un régimen político, construido por determinados actores (ciudadanos activos y efectivos, sociedad civil y sistema de partidos), dentro de determinados marcos institucionales (sistema electoral, sistema político, ley de partidos) y en determinadas condiciones (desarrollo económico, estado consolidado y nación)”*¹⁵, siendo estas últimas las que determinan la fortaleza o debilidad del sistema en su conjunto.

Esta línea interpretativa del fenómeno político peruano encuentra que cuando se define o limita la democracia a un régimen político, se pone todo el énfasis del análisis en los diseños institucionales, como los controles políticos, verticales y

¹⁴ Ídem p. 113.

¹⁵ Sinesio López y otros, “Cuadernos descentralistas: Tenencias y desafíos de la democracia peruana en el nuevo periodo político” Grupo Propuesta Ciudadana. PP 15

horizontales, pero sin asignar la importancia que tiene para el funcionamiento democrático dos elementos indispensables: *“los actores que intervienen en su proceso de construcción y, sobre todo, las condiciones sobre las que se construye la democracia, obstruyéndola o impulsándola”*¹⁶, refiriéndose en este último punto a las condiciones de igualdad material, que trasciende a las estructuras formales del modelo constitucional y que habita propiamente en las relaciones sociales.

Estas teorías consideran que cuando se limita el análisis de la democracia a un diseño institucional, la igualdad o la desigualdad no son apreciadas como un *“aspecto constitutivo de la democracia sino como una realidad ambiente con la que se puede relacionar la democracia”*¹⁷, limitando su comprensión a las formas de gestionar las relaciones de poder a fin de minimizar la dominación, pero sin que este régimen garantice a partir de dichas estructuras institucionales igualdad material.

Siguiendo este enfoque, no puede considerarse fuera del marco de análisis de la democracia, las relaciones entre el sistema político y la distribución de la renta y la riqueza. En tanto la democracia debe estar centrada en la redistribución de la riqueza hacia los sectores pobres, ésta debe materializar un impacto sistemático sobre la desigualdad, cuestionando que en la práctica los diseños institucionales democráticos dejan en la pobreza a un porcentaje significativo de ciudadanos, por lo tanto, mientras más desigual es una sociedad, es remota la posibilidad que una efectiva redistribución, *“por razones que tienen que ver con la separación física entre ricos y pobres, la ausencia de empatía entre ellos, e incentivos estructurales para que los ricos y las clases medias dejen al margen a los pobres”*¹⁸.

Una pregunta necesaria en esta línea de análisis, es cómo se explica qué los ciudadanos afectados por la desigualdad social no utilizan los mecanismos electorales para obtener políticas públicas efectivamente redistributivas, que

¹⁶ Ídem p. 15.

¹⁷ Ídem p. 16.

¹⁸ Ídem p. 17.

rompan estructuralmente la desigualdad social. Sinesio López piensa que, indistintamente de los diseños institucionales establecidos en el país, esto es el sistema electoral, el tipo de partidos políticos, el diseño del parlamento, *“la gente opta por la movilización individual frente a la acción colectiva, a menos que su desesperación sea incuestionable”*¹⁹, en la medida que *“el mercado es percibido como un instrumento distributivo justo”*²⁰, los ciudadanos optan por la acción individual en el mercado antes que la acción colectiva o política, a través de elecciones.

En resumen, este sector de la academia identifica que esta suerte de “encapsulamiento” de la democracia exclusivamente como régimen político o diseño institucional, busca ocultar la difícil relación que existe entre la democracia con la desigualdad; siendo que la desigualdad social determina a su vez la ausencia efectiva de democracia.

¹⁹ Ídem p. 18.

²⁰ Ídem p. 18.

MARCO TEÓRICO RESPECTO DE LA DEBILIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO PERUANO EN EL PERIODO 2001-2016

Luego de haber analizado los principales enfoques de las teorías explicativas respecto a las causas de la debilidad del sistema político desarrolladas en la doctrina nacional en dos grandes vertientes, procederemos a tomar posición respecto de estos enfoques explicativos.

En ese sentido, podemos señalar que aun cuando la doctrina nacional considera que la precariedad institucional del sistema político peruano está asociada al pobre rendimiento democrático de los partidos peruanos, nosotros consideramos que ambos aspectos son consecuencia del diseño de algunas instituciones políticas previstas en la ingeniería constitucional de 1993, los cuales impiden la formación de partidos políticos institucionales y por ende el ejercicio de los controles políticos característicos de una democracia liberal de tipo representativa.

Es decir, el diseño de instituciones como el sistema de partidos, el sistema electoral y el sistema de representación política bloquean el funcionamiento de los controles democráticos, lo que debilita el sistema político: partidos y parlamento, como mecanismo para la intermediación de las demandas sociales, permitiendo que los grupos de presión puedan capturar las políticas públicas.

Respecto del diseño del sistema electoral, conforme lo previsto en el artículo 187 de la Constitución de 1993 las elecciones pluripersonales deben utilizar el principio de representación proporcional, siendo atinente considerar que Dieter Nohlen afirma que: *“no sería casual la coincidencia de la representación proporcional con la inestabilidad de la democracia en América Latina, en tanto la combinación del presidencialismo con la representación proporcional sería la peor de todas las combinaciones posibles”*²¹, estableciendo el siguiente ranking: *“sistema parlamentario y representación proporcional, sistema parlamentario y sistema mayoritario, sistema presidencial y sistema mayoritario, y, finalmente, sistema*

²¹ Dieter Nohlen, “Sistemas electorales y gobernabilidad”, Universität Heidelberg, Working Paper No. 63

presidencial y representación proporcional)”²²; pudiéndose establecer consecuentemente una relación causa-efecto entre el diseño institucional de la política: representación proporcional con la debilidad del sistema político para establecer condiciones de gobernabilidad o estabilidad.

Si observamos el ciclo histórico peruano de los últimos veinticinco años podemos identificar como la debilidad de la política se produce por el efecto combinado de la interrupción del proceso de consolidación del incipiente sistema de partidos políticos surgido durante la década de 1980, así como por el autogolpe de 1992 que estableció el diseño institucional de la Constitución de 1993, que contiene las características señaladas en el párrafo anterior.

Estamos de acuerdo con lo señalado por Tanaka, respecto a que *"el régimen político durante el fujimorismo se caracterizó por una lógica de apertura: ella fue parte de una estrategia para debilitar a los "partidos tradicionales", fragmentar el campo opositor, dar lugar a organizaciones "independientes" y "antipartidarias"*"²³, precisando que para ello, *"la Constitución de 1993 instauró mecanismos de democracia directa y participativa, espacios alternativos a los de la democracia formal representativa de partidos"*²⁴; es decir, los elementos del diseño institucional que contiene la Constitución de 1993 bloquearon el proceso de institucionalización de los partidos y del sistema político peruano en su conjunto, debilitando su función principal: ejercer los controles horizontales y verticales propios de una democracia liberal representativa.

La condición fundamental de una democracia liberal representativa radica en la capacidad del diseño constitucional para lograr efectivos controles horizontales y verticales, no obstante ambos mecanismos necesitan partidos institucionalizados para su efectiva materialización; es decir, en el caso de los controles horizontales, a través del cual el parlamento controla al poder ejecutivo, pero también controlan que el interés privado, asociado al interés corporativo, no predomine sobre el interés

²² Idem

²³ Martín Tanaka, "Los problemas de representación y las propuestas de reforma política. Instituto de Estudios Peruanos". 2005. p. 104.

²⁴ Ídem. P.104.

público, asociado a los derechos económicos y sociales de los ciudadanos. Igualmente en el caso de los controles verticales, la capacidad de los ciudadanos de controlar a la representación elegida, sea ésta a nivel del poder ejecutivo, del parlamento o de los gobiernos sub nacionales, está en proporción al nivel de institucionalización de los partidos políticos, dicho de otra forma el control político es posible a través de los partidos, no obstante la calidad institucional de estos últimos es consecuencia del diseño constitucional.

Nuestro enfoque entonces encuentra que la debilidad del sistema político peruano, es decir la débil capacidad efectiva para ejercer los controles propios de una democracia liberal, es un fenómeno asociado en América Latina al cambio de modelo económico inducido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, cuando se produjo el llamado “*agotamiento del modelo vigente durante el periodo 1933-1980, conocido como «industrialización mediante la sustitución de importaciones» (ISI)*”²⁵, incorporándose “*las bases para emprender las reformas estructurales necesarias que permitiesen cambiar el rumbo económico de América Latina*”²⁶.

Este cambio de modelo implicó hacer un conjunto de reformas estructurales a nivel del diseño del Estado y la economía, buscando un modelo más estable, abierto, liberalizado, cuyas reglas fueron propuestas por un instrumento denominado el “*Consenso de Washington*”, el cual a partir de 1989 “*trató de formular un listado de medidas de política económica para orientar a los gobiernos de países en desarrollo y a los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo*”²⁷; dicho listado está compuesto por diez puntos, tales como: disciplina presupuestaria, cambios en las prioridades del gasto público, la reforma fiscal, los tipos de interés, liberalización comercial, política de apertura respecto a la inversión extranjera directa, política desreguladora, política de privatizaciones, derechos de propiedad, ello llevo en América Latina a la adopción

²⁵ Ramón Casilda Béjar, “América Latina y el Consenso de Washington”, Boletín Económico ICE No 2803. 26 de abril al 2 de mayo de 2004.

http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf.

²⁶ Ramón Casilda Béjar, “América Latina y el Consenso de Washington”, Boletín Económico ICE. 26 de abril al 2 de mayo de 2004. http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf.

²⁷ Ramón Casilda Béjar, “América Latina y el Consenso de Washington”, Boletín Económico ICE. 26 de abril al 2 de mayo de 2004. http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf.

de diseños institucionales o constitucionales de tipo libertario o de Estado mínimo, dentro del cual hacer pasar las reformas económicas propuesta.

Es preciso señalar que en el caso peruano la incorporación del modelo propuesto por el “Consenso de Washington” tuvo una particular coyuntura, pues a diferencia de la mayoría de países de la región, en los cuales *“entre 1982 y 1990, una quincena de países logró realizar la transición política desde la dictadura a la democracia, adoptando todos el sistema de economía de mercado como modelo económico”*²⁸, nuestro país enfrentó ese proceso de cambio de modelo en el marco institucional autoritario, generado por el golpe de Estado de 1992, interrupción constitucional que estuvo marcada por la anti política, ello determinó que coincidan en el diseño institucional de la Constitución de 1993 elementos propios de un diseño libertario, como el rol subsidiario del Estado en materia económica, asignándole a la inversión privada el crecimiento económico y la inclusión social en un marco de libre competencia; pero paralelamente a esta institucionalidad, en el ámbito político, el sistema de partidos compuesto esencialmente por movimientos, el sistema electoral congresal, y el diseño del sistema de representación política, favorecen un paulatino proceso de pérdida de legitimidad política del Parlamento y los partidos políticos, los cuales se ubican en los últimos lugares en la confianza ciudadana, con un escaso 12% de confianza, de acuerdo a una encuesta de opinión difundida a nivel nacional por el diario El Comercio²⁹.

Conforme lo explica Tanaka: *“el fujimorismo estableció un Congreso electo en distrito nacional único, sistema electoral altamente proporcional que es el que más favorece la representación de minorías, ello como parte del paquete para debilitar los partidos o incluso establecer un sistema sin partidos”*³⁰, pero el objetivo no estuvo focalizado en los partidos, el régimen autoritario peruano en el que se concibe el diseño institucional de la Constitución de 1993, como es propio en un

²⁸ Ramón Casilda Béjar, “América Latina y el Consenso de Washington”, Boletín Económico ICE. 26 de abril al 2 de mayo de 2004. http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf.

²⁹ Diario El Comercio. Domingo 16 de setiembre de 2015. Tremenda desconfianza: opinión ciudadana sobre instituciones. Lima Perú.

³⁰ Martín Tanaka, “Los problemas de representación y las propuestas de reforma política. Instituto de Estudios Peruanos”. 2005. p. 105.

autoritarismo, buscó eliminar los controles políticos. Es la racionalidad autoritaria la que determina un diseño institucional de “política débil”.

Este diseño institucional de 1993, claramente de la anti política alimenta una cultura anti partidos, lo que determinó que la Ley de Partidos Políticos haya incorporado la posibilidad de constituir movimientos políticos de alcance departamental o regional y organizaciones políticas locales, fragmentando y erosionando la representación política a nivel de los gobiernos sub nacionales. Esta dinámica nos ha llevado a constituir el caso de mayor precariedad institucional de América Latina como señala Tanaka: *"Según Payne y otros autores, el Perú es el país con el mayor grado de volatilidad electoral del período democrático; es el segundo país (después de Guatemala) con el mayor grado de volatilidad en cuanto a escaños controlados por los principales partidos durante el período democrático; el segundo país (después de Brasil) con el menor grado de afinidad de los ciudadanos con los partidos; y, finalmente, el país con el menor índice de institucionalización del sistema de partidos, entre 18 países de la región"*³¹.

Por ello es que más allá de los defectos en el diseño o de la aplicación de las reformas del “Consenso de Washington” el país debe mirar *“hacia un nuevo paradigma que abarque explícitamente objetivos como la equidad y la reducción de la pobreza; no como fines en sí mismos, sino como mecanismos eficaces para promover el progreso y el crecimiento sostenido”*³², incorporando la reforma política destinada a dotar a la política de la capacidad de control efectivo necesarios en una democracia liberal representativa, que permitan arribar y sostener los consensos necesarios para el crecimiento y desarrollo económico.

³¹ Ídem. p. 100

³² Ramón Casilda Béjar, “América Latina y el Consenso de Washington”, Boletín Económico ICE. 26 de abril al 2 de mayo de 2004. http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf.

CAPITULO II

EL DISEÑO CONSTITUCIONAL PERUANO EN EL PERIODO 1993-2016

2.1. Neoliberalismo e ingeniería constitucional en el Perú

La ingeniería constitucional peruana aprobada en 1993 se adscribe al modelo denominado neoliberal. En diferentes espacios institucionales, desde la esfera académica, política e incluso periodística se le ha atribuido esa connotación, como un ejemplo de ello Carlos Blancas señaló que: “El capítulo económico de la Constitución de 1993 es propio de un esquema neoliberal, porque limita el rol de Estado, y, por ello, la comisión de estudio de bases para la reforma constitucional de 2001 propuso su modificación”³³; siendo de este modo, resulta necesario analizar conceptualmente la dimensión teórica del neoliberalismo.

El neoliberalismo constituye un fenómeno de amplio espectro, con varias dimensiones: filosófica, política, económica y social. A partir de un enfoque filosófico, se desarrolla un modelo político-ideológico y su correspondiente arquitectura de Estado que contiene un modelo económico; del efecto combinado de los elementos antes mencionados el neoliberalismo establece un tipo particular de sociedad, con un tipo específico de relaciones sociales.

Filosóficamente el neoliberalismo corresponde a la esfera del libertarismo filosófico, cuya reflexión se centra en determinar cuál es la extensión y la función del Estado moderno que puede justificarse moralmente. En ese sentido, Robert Nozick, uno de los más importantes libertarios, señala que “[e]l Estado mínimo es el Estado más extenso que se puede justificar. Cualquier Estado más extenso viola los derechos de las personas”³⁴, el Estado mínimo, es un tipo de

³³ “Modelo económico de la Constitución de 1993 sería neoliberal”. Diario Gestión. Lima-Perú 11/08/2011. <http://gestion.pe/noticia/967891/modelo-economico-constitucion-1993-neoliberal>

³⁴ “Anarquía, Estado y utopía” Robert Nozick, Fondo de Cultura Económica, Primera Reimpresión 2012. PP 153.

Estado que limita su diseño a un aparato jurídico-coercitivo, destinado a la protección de las personas contra la violencia, el robo, el fraude; de modo tal que los teóricos del libertarismo cuestionan los modelos de Estado igualitario, socialdemócrata, en tanto se basan el concepto de justicia distributiva, categoría que no es neutra, en tanto “Al escuchar el término distribución la mayoría de las personas supone que alguna cosa o mecanismo usa algún principio o criterio para hacer la distribución de cosas”³⁵.

El libertarismo supone que el:

“objeto de la justicia de las pertenencias consiste en tres temas principales. El primero es la adquisición original de las pertenencias, la apropiación de las cosas no poseídas. Esto incluye las cuestiones de cómo cosas no tenidas pueden llegar a ser poseídas, el proceso o los procesos por medio de los cuales cosas no tenidas pueden llegar a ser tenidas, las cosas que pueden llegar a ser poseídas por estos procesos, el alcance de los que puede ser poseído por un proceso particular, etcétera (...). El segundo tema se ocupa de la transmisión de pertenencias de una persona a otra, ¿por qué procesos una persona puede transmitir pertenencias a otra? ¿Cómo puede una persona adquirir una pertenencia de otra que la tiene?”³⁶

Esta racionalidad describe una concepción de la justicia, desde una perspectiva de los derechos de propiedad, que parte de los derechos naturales de Locke, siendo de este modo planeta que:

“si el mundo fuera completamente justo, las siguientes definiciones inductivas cubrirían exhaustivamente la materia de justicia sobre pertenencias:

³⁵ Ibidem pp. 153

³⁶ Ibidem pp. 154

1. *Una persona que adquiera una pertenencia, de conformidad con el principio de justicia en la adquisición, tiene derecho a esa pertenencia.*
2. *Una persona que adquiere pertenencia de conformidad al principio de justicia en la transferencia, de algún otro con derecho a la pertenencia, tiene derecho a la pertenencia.*
3. *Nadie tiene derecho a una pertenencia excepto por aplicaciones (repetidas) de 1) y 2)”³⁷.*

Sobre esta base, la concepción libertaria o neoliberal encuentra que existen restricciones morales respecto al diseño de un Estado que extienda su dimensión y alcance más allá del modelo de Estado gendarme de la teoría liberal clásica, limitado a las funciones de protección de los ciudadanos contra la violencia, el robo, el fraude, hacer cumplir los contratos; es decir, un diseño de Estado limitado a garantizar el cumplimiento de la ley, al que consideran redistributivo. Como lo expone Nozick, en la medida que el Estado gendarme parece redistributivo, hasta el grado de que constriñe a ciertos individuos a pagar por la protección de otros, sus defensores deben explicar por qué esta función redistributiva es única. *“Si cierta redistribución es legítima para proteger a todos, ¿por qué no lo es, también, para otros propósitos atractivos y deseables?, ¿qué fundamento racional selecciona específicamente los servicios de protección como único objeto de actividades redistributivas legítimas?”³⁸.*

El libertarismo en la concepción de Nozick propone el modelo de Estado ultramínimo cuya arquitectura institucional:

“mantiene el monopolio sobre el uso de la fuerza, con excepción del que es necesaria para la inmediata defensa propia, y por tanto excluye la represalia privada (o la proporcionada por una agencia) por daño y para exigir compensación. Sin embargo solo ofrece protección y servicios de ejecución a aquellos que compran sus pólizas de

³⁷ Ibidem pp. 154

³⁸ Ibidem pp. 41

protección y aplicación. Las personas que no contratan protección con el monopolio no obtienen protección. El Estado mínimo (Estado gendarme) es equivalente al Estado ultramínimo con la adición de un plan de cupones del tipo de Milton Friedman (claramente redistributivo), financiado con ingresos fiscales. Según este plan, todas las personas o algunas (por ejemplo todas aquellas que lo necesitan), reciben cupones financiados por impuestos, los cuales pueden usarse para comprar pólizas de protección del Estado ultramínimo.”³⁹

Partiendo del hecho de que el propio concepto del Estado moderno, incluye los diferentes diseños producidos a través de su evolución en el tiempo, como lo son el Estado mínimo y ultramínimo, constituye un fenómeno producido por el desarrollo de las sociedades europeo-occidentales, es natural que exprese una visión eurocéntrica del mundo o una visión desde el tipo de institucionalidad desarrollada en Europa occidental, a partir de la estructura institucional aportada por el Estado absoluto o Antiguo Régimen, que constituyó una poderosa maquinaria institucional de acumulación y concentración de coerción, dinámica que les permitió hegemonizar el mundo hasta la actualidad.

En América Latina y particularmente en el Perú el desarrollo histórico del Estado republicano moderno a principios del siglo XIX, no tuvo como punto de partida una arquitectura institucional que replique al Antiguo Régimen o Estado Absoluto europeo, sino que los Estados latinoamericanos emergieron de estructuras institucionales virreinales, cuyo diseño corresponde más bien al medio evo europeo, éste proceso de desarrollo determinó que en América Latina con diferentes matices y particularmente en el Perú, el Estado este marcado por una histórica debilidad institucional.

Como lo señala Steven Levitsky: *“el Perú tiene uno de los estados más disfuncionales de América Latina. Muchas instituciones estatales no funcionan,*

³⁹ Ibidem p. 39

*y en algunas zonas ni siquiera existen. En muchas partes del interior, los servicios públicos (...) no llegan, y si llegan son plagados por la corrupción y la ineficiencia. Los gobiernos locales y regionales carecen de un mínimo de capacidad administrativa. Y la seguridad y la justicia —funciones básicas del estado— no son ni mínimamente garantizadas*⁴⁰. Entonces, los problemas generados por el diseño institucional de la Constitución de 1993 van más allá incluso del enfoque neoliberal que pueda contener y sus efectos nocivos se magnifican por la debilidad institucional del sistema político en su conjunto.

Consecuentemente, no resulta coherente al proceso de evolución histórica del Estado peruano, la aplicación de un diseño institucional de Estado neoliberal, en tanto en el Perú, el Estado ha estado lejos de cumplir las funciones de Estado gendarme, condición básica para arribar al neoliberalismo; como señala Levitsky.

Sin perjuicio de lo antes señalado, cabe analizar cuanto afectó para la construcción del singular modelo del Estado neoliberal peruano de 1993, la particular coyuntura del autogolpe de Estado de 1992. Contrariamente a los países de la región, que venían experimentando procesos democratizadores tras el periodo autoritario correspondiente a las décadas de 1970 y 1980, en el Perú ese mismo periodo se consolidó un gobierno autoritario, que instauró el discurso de la anti-política y anti-partidos, destruyendo la segunda oportunidad histórica en la que se pudo haber constituido un sistema de partidos democráticos e institucionales en el Perú; como refiere Tanaka: *“Mientras que en los años noventa aquí se consolidó un gobierno como el de Fujimori, de naturaleza autoritaria y centralista, en todos los países andinos, desde finales de los años ochenta, diversos actores de los sistemas políticos respondieron a sus problemas de legitimidad ante la ciudadanía por medio de diferentes*

⁴⁰ Una paradoja peruana. Diario La República. Lima Perú. 13/05/2012.

reformas institucionales que buscaban acercar el Estado a los ciudadanos y abrir los sistemas políticos al desarrollo de nuevas opciones políticas”⁴¹.

En general, los rasgos de la ingeniería política del Estado neoliberal peruano de 1993, más que un modelo de Estado, reflejan el carácter autoritario del que emergió: el “*autogolpe*” del ex presidente Alberto Fujimori donde disolvió el Congreso e intervino el Poder Judicial, proceso que culminó con el control de los 3 poderes del Estado: Ejecutivo, Judicial y Legislativo bajo el lema de “*disolver, reorganizar y reestructurar*”⁴²; siendo de este modo, el sistema político peruano instaurado en 1993 fue “*producto de la continuidad de las reglas institucionales heredadas de la "dictadura fuji-montesinista" (...) (donde) el problema está más en los límites que impone una política sin partidos y sin un sistema de partidos*”⁴³.

Las relaciones sociales y económicas producidas por la arquitectura institucional del Estado neoliberal de 1993 se encuentran marcadas por la dualidad de un “sistema político sin partidos”, con débil capacidad de control político y concentración económica, “*entendida como la tendencia a una concentración creciente del poder económico entendido como la mayor capacidad de las grandes empresas de producir bienes y servicios*”⁴⁴. Es importante señalar que esta combinación perversa no resulta un fenómeno nuevo en la historia del Perú, en tanto el primer sistema de partidos institucionales, fue interrumpido por una dictadura que concentró el poder político y económico, destruyendo el emergente primer sistema de partidos. Como sostiene Pedro Planas: “[c]orresponde a la República Aristocrática de Leguía el triste mérito de eliminar el débil pero importante pluralismo político existente en forma ininterrumpida desde 1895, así como suprimir de un golpe

⁴¹ Martín Tanaka, “Los problemas de representación y las propuestas de reforma política”. Instituto de Estudios Peruanos. 2005. PP 13.

⁴² http://www.capital.com.pe/2015-04-05-5-puntos-para-no-olvidar-el-autogolpe-de-1992-por-fujimori-noticia_784485.html

⁴³ Martín Tanaka, “Los problemas de representación y las propuestas de reforma política. Instituto de Estudios Peruanos”. 2005. p. 15

⁴⁴ Francisco Durand, “Concentración y Grupos 50 Anos” Grupos económicos y tendencias a la privatización, extranjerización y concentración. p. 1

todo su escenario institucional: las libertades políticas, la independencia judicial, el recurso de “Habeas Corpus”, vigente como ley protectora de 1897, el derecho de asociación, la competitividad propia de los procesos electorales, la autonomía del parlamento y hasta la libre circulación de opinión e información a través del periodismo. En materia social la débil legislación indígena se paralizó, en su lugar el congreso de Leguía aprobó la esclavizante Ley de Conscripción Vial, que condenó a los indígenas a hacer trabajo gratuito”⁴⁵.

El primer sistema de partidos institucional generado durante:

“la República Aristocrática fue la vocación integradora que-según demostraron-podían alcanzar las agrupaciones políticas, pese a su adversidad institucional. Anteriormente analizamos cómo el Partido Civil gobernó en alianza con otras agrupaciones, evitando un sistema comúnmente considerado “cerrado”. La experiencia vivida entre 1911 y 1912 muestra una capacidad de reacción y d alianza multipartidaria forjada en sentido contrario, enfrentándose al ejercicio del poder, en búsqueda de la restauración de principios comunes. Este caso se vincula a la primer “gran crisis” sufrida por este sistema de partidos durante el primer gobierno de Leguía (1908-1912). En sentido estricto, no se trató de una crisis derivada del sistema mismo, sino del intento de uno de sus principales protagonistas-el presidente Leguía-de resquebrajar el pluralismo político, enfrentarse a los jueces, clausurar el órgano electoral, censurar un diario de oposición e iniciar una política autoritaria (...)”⁴⁶

Respecto a la concentración económica, la relación entre el periodo autoritario de Leguía con el Fujimori es realmente notable, constituyendo este último la fase más alta de concentración económica en la historia del Perú, como lo explica Francisco Durand: *“al observar su trayectoria, notamos que la*

⁴⁵ Pedro Planas, “La Democracia Volátil”: Movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo. Friedrich Ebert Stiftung. p. 94

⁴⁶ Ídem. p. 94

concentración en manos privadas ha pasado por periodos de expansión y contracción, para luego reiniciarse la expansión y llegar hoy a niveles históricamente muy altos. A través de estas fases observamos la tendencia de los GPE (grupos de poder económico) nacionales a organizarse empresarialmente como corporaciones modernas, imitando a las multinacionales, y contar cada vez más con gerentes para manejarlas o incluso hasta dirigir las. Ambos componentes, nacionales y extranjeros, a pesar del creciente peso que tienen las multinacionales, tienden a relacionarse políticamente y se proyectan desde sus empresas madre (acción individual) y desde sus gremios (acción colectiva) hacia el Estado y la sociedad”⁴⁷.

El proceso de evolución de la concentración de la riqueza en manos privadas, conforme lo explica Durand, ha pasado por cuatro etapas:

“1) Fase de concentración. Desde los años 1910 y hasta 1940, se desarrolla una concentración de la riqueza privada en torno a actividades extractivo exportadoras como el algodón, el azúcar, los nuevos minerales y el petróleo.

2) Fase de diversificación de la riqueza. Entre 1950 y 1968 surgen nuevas fuentes de riqueza en actividades extractivo-exportadoras como la minería de cobre y hierro, la pesca anchovetera y en actividades urbano-industriales.

3) Fase de desconcentración de la riqueza privada. Aquí la dinámica se desata políticamente. Entre 1968 y 1975 fuerzas anti oligárquicas y nacionalistas ocupan el Estado y ocurre un debilitamiento relativo de la propiedad privada.

4) Fase de reconcentración. A partir de 1990 (luego de un periodo de crisis recurrentes y luchas políticas entre 1975 y 1990) se desata la reconcentración del poder económico en GPE nacionales y extranjeros (de

⁴⁷ Francisco Durand, “Concentración y Grupos 50 Anos” Grupos económicos y tendencias a la privatización, extranjerización y concentración. p. 2

múltiples orígenes), con tendencia al predominio de los segundos y a la transnacionalización de algunos de los primeros”⁴⁸.

Retomando entonces el análisis de la ingeniería constitucional peruana de 1993, podemos apreciar cómo su arquitectura institucional reproduce el carácter autoritario del que emerge, siendo un diseño que nace de una racionalidad política autoritaria, ello determina que contenga incentivos para establecer condiciones de débil competencia política y económica, contrario al pluralismo político y económico. En el Perú al imponerse el auto golpe de 1992, se impuso una dimensión de la política y la economía sin controles democráticos. En cuanto al pluralismo político, este diseño ha conducido al país a niveles históricos de debilidad institucional política partidaria, en el cual la competencia política se desarrolla en condiciones de precariedad notables.

Por su parte el pluralismo económico se ve afectado negativamente, en la medida que la concentración económica ha llegado a sus mayores niveles históricos en el país, este fenómeno es efecto de la existencia de oligopolios, que limitan la libre competencia. Por ello, siendo la libre competencia un elemento central para lograr eficiencia económica en una economía de mercado, ¿podemos definir al diseño institucional peruano de 1993 como un Estado mínimo, libertario o simplemente un modelo oligopólico que se desempeña como una forma de “autoritarismo económico”.

2.2. La teoría de la ingeniería política

Para desarrollar un análisis sobre la debilidad de los partidos políticos peruanos durante el periodo 2001-2016, proponemos un desarrollo teórico que denominamos teoría de la ingeniería política, por el cual planteamos que los niveles de institucionalización de los partidos de un sistema político está determinado por el diseño de tres componentes de la ingeniería constitucional: el sistema electoral, el sistema de representación política y el sistema de

⁴⁸ Ibidem. pp 4

partidos políticos, en tanto estos generan efectos predecibles en el funcionamiento del sistema político.

Siendo de este modo, las instituciones que analizaremos son el sistema de partidos políticos, cuyo diseño se encuentra previsto en el artículo 35 de la Constitución de 1993, el sistema electoral, contenido en el artículo 187 de la misma Norma fundamental, así como el sistema de representación política, cuya configuración unicameral y conformación se encuentra en los artículos 90 y 130 así como sus limitadas facultades de control y legislación que están contenidas en los artículos 104 y 118, inciso 19) de la misma Carta. Analizando el diseño de los tres aspectos antes descritos, podemos apreciar como el efecto combinado de los institutos analizados, impide la institucionalización de los partidos porque bloquea sus funciones básicas en el sistema político, como son la intermediación de demandas sociales a través de leyes y luego, favoreciendo la fragmentación partidista y volatilidad electoral y porque finalmente también permite la emisión de leyes sin debate público a través del decretismo, lo que fortalece a los grupos de presión y la capturar políticas públicas.

En ese orden de ideas, Schmitt define la constitución del Estado como un *“sistema cerrado de normas que conforma la situación total de la unidad y ordenación política”*; ⁴⁹ la constitución surge del poder constituyente, *“[e]l cual es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre el modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo”*⁵⁰.

A partir de la conceptualización aportada por Schmitt en su teoría constitucional, nos permite proponer una teoría explicativa del funcionamiento del sistema político que denominamos ingeniería política, a través de la cual identificar ¿qué elementos o institutos del sistema político contenidos en la Constitución de 1993 son relevantes para explicar la debilidad del sistema político peruano en el periodo 2001-2016?

⁴⁹ Carl Schmitt. Teoría de la Constitución. Editora Nacional. 1966. PP 3.

⁵⁰ Idem PP 86

La teoría de la ingeniería política propone que el rendimiento democrático de un sistema político constitucional no se mide en función a la incorporación formal de instituciones propias de la democracia representativa: como parlamentos y tribunales formalmente autónomos, elecciones periódicas, pluralismo partidista, sino que dicho rendimiento es el resultado de las relaciones que la constitución permite a las instituciones de la democracia representativa para el ejercicio de los controles democráticos, evitando la concentración del poder político, de modo que no queden esferas del poder político excluidas del control democrático.

Siendo así, la eficiencia de un sistema político se expresa en establecer controles políticos, para lo cual es necesario equilibrios entre los grupos de presión social y los partidos políticos; si el sistema electoral y el sistema de representación política, conjunta o individualmente debilitan al sistema de partidos, no permitiéndoles intermediar demandas sociales y agrupar intereses, ello incrementará la capacidad de los grupos de presión social para capturar políticas públicas, haciendo prevalecer intereses particulares sobre el interés público. En una posición intermedia, si los sistemas electorales y los sistemas de representación política fortalecen la institucionalización del sistema de partidos, éstos podrán lograr el equilibrio entre el interés particular impulsado por los grupos de presión social y el interés público.

Finalmente, en una posición extrema, si el sistema político no permite la actuación de los grupos de presión social, ello incentivará a que tanto el sistema de partidos como el sistema de representación política asuman un enfoque populista, que vulneraría derechos y libertades individuales; favoreciendo a su vez la tiranía de las minorías.

Consideramos que es posible el uso de la categoría “teoría” porque para este fin hemos desarrollado y usado un marco general que nos ha permitido identificar los elementos, y las relaciones entre esos elementos, para analizar la relación entre los grupos de presión social y los partidos políticos.

En ese orden ideas podemos apreciar que algunos emplean los términos “marco”, “teoría” y “modelo” casi como sinónimos:

“Esto conduce a una confusión respecto de su significado. Los marcos organizan la investigación y perspectiva; por su parte, el desarrollo y uso de teorías permite especificar qué componentes de un marco resultan relevantes para determinar clases de cuestiones y para elaborar hipótesis de trabajo aproximadas sobre dichos elementos; finalmente, el desarrollo y uso de modelos permite efectuar supuestos precisos sobre un conjunto limitado de parámetros y variables. Para explorar de modo sistemático las consecuencias de estos modelos sobre un conjunto limitado de resultados se emplean modelos lógicos, matemáticos”⁵¹.

No obstante, es un hecho conocido que en la *“ciencia política se usa la palabra “institución” ampliamente y con una precisión muy limitada, ya que significa muchas cosas: desde una estructura formal como el parlamento, hasta entidades amorfas como la clase social”⁵²* (o incluso reglas del juego no escritas, comportamientos, etc.); no obstante, en *“todos los enfoques teóricos las instituciones son interpretadas como el conjunto de reglas e incentivos que fijan las condiciones para una racionalidad restringida y establecen un “espacio político” dentro del cual pueden funcionar muchos actores interdependientes”⁵³.*

Para entender la debilidad del sistema político peruano, es indispensable analizar el conjunto de las instituciones que constituyen la ingeniería constitucional del país, diferenciando las causas de los efectos de la debilidad del sistema en su conjunto. En ese sentido, se ha considerado en muchos casos que el caudillismo partidario, la fragmentación partidista, la volatilidad electoral, el pobre desempeño de los partidos y el parlamento para intermediar

⁵¹ Elinor Ostrom. Comprender la diversidad institucional. Fondo de Cultura Económica. 2015. PP 69

⁵² B Guy Peters, El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. Gedisa Editorial. 2003 PP 49

⁵³ Idem. p. 72

demandas sociales, el incumplimiento de programas de gobierno y promesas electorales son causas de la debilidad del sistema político peruano. Contrariamente, nosotros en este trabajo probaremos que los fenómenos antes referidos son más bien consecuencia del diseño de los institutos políticos previstos en la ingeniería constitucional de 1993.

En ese sentido, la ingeniería política peruana está compuesta por cuatro sistemas institucionales que se interrelacionan y determinan la forma de funcionamiento del proceso político, conforme a reglas pauteadas por la ingeniería constitucional; estos segmentos de instituciones son: el sistema de partidos políticos, el sistema electoral, el sistema de representación política y los grupos de presión social. En conjunto rodean a la sociedad civil y restringen el comportamiento de sus individuos y actores dentro de una racionalidad definida.

Conforme lo desarrolla Peters, existe una intensa interrelación entre las instituciones económicas y las instituciones políticas en ambos sentidos, para lo cual refiere que para *“North y otros economistas institucionales (...) uno de los conjuntos de reglas más cruciales que definen la institución del mercado es el régimen de los derechos de propiedad desarrollado dentro de un sistema político. Sin la capacidad del gobierno (o del Estado) de crear y poner en práctica esas reglamentaciones el mercado no podría funcionar”*⁵⁴.

El enfoque de este trabajo encuentra que la ingeniería institucional que prevé la Constitución de 1993 contiene un diseño destinado a producir efectos previsibles, no obstante *“en algunos enfoques de las instituciones existe la opinión de que estas emergen espontáneamente de la interacción (...), otros abordajes (encuentran que) son el producto del diseño consciente. (...). Las definiciones de regímenes que expusimos muestran estas dos opciones: la definición minimalista de Puchala y Hopkins implica que los regímenes surgen de las interacciones de los actores, mientras que las definiciones de Krasner, y*

⁵⁴ Ibidem pp. 77

especialmente la de Keohane sugerían un mayor grado de intencionalidad (en) la construcción de un conjunto de reglas para regir el comportamiento”⁵⁵.

La interacción entre la esfera de lo político, lo económico y lo social también es apreciada por la profesora Ostrom, quien sostiene que:

“hablando en líneas generales las instituciones son prescripciones que los seres humanos usamos para organizar todas las formas de interacciones repetidas y estructuradas, incluyendo las que acontecen en familias, barrios, mercados, empresas, clubes deportivos, iglesias asociaciones privadas y gobiernos a todas las escalas. Los individuos que interactúan en situaciones por reglas se enfrentan a elecciones respecto de las acciones y estrategias que llevan a cabo, elecciones que poseen determinadas consecuencias (previsibles) para ellos mismos y para otros.”⁵⁶

Las instituciones son capaces de producir cierta predictibilidad y regularidad de resultados que benefician a todos los participantes de una institución.

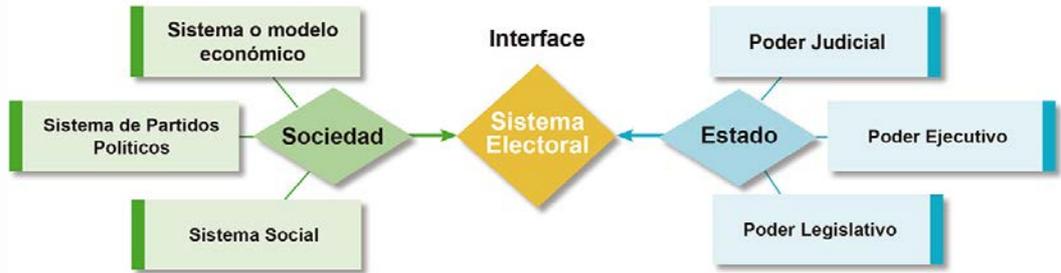
2.3. Elementos de la ingeniería constitucional durante el periodo 2001-2016

Tradicionalmente se define que coexisten tres sistemas paralelos dentro de las sociedades modernas: el sistema social, constituido por las organizaciones de la sociedad civil; el sistema económico, conformado por las organizaciones empresariales, especialmente los gremios empresariales y el sistema político compuesto por los partidos y movimientos políticos que participan en una sociedad, conforme se detalla en el siguiente cuadro.

⁵⁵ Ibidem pp. 198

⁵⁶ Elinor Ostrom. Comprender la diversidad institucional. Fondo de Cultura Económica. 2015. PP 39

Gráfico 1



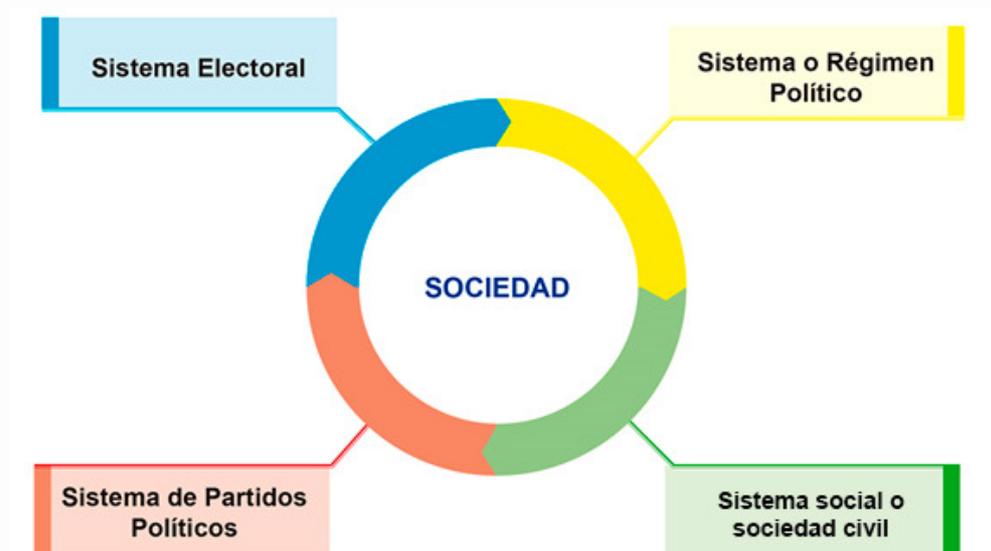
(Elaboración propia en base a la explicación del Prof. Flavio Ausejo)

En ese contexto, en el presente capítulo plantearemos un desarrollo propio para explicar la debilidad de los partidos políticos peruanos en el periodo 2001-2016, basado en el nuevo institucionalismo en la ciencia política desarrollado por Peters, que parte de que un “*primer y fundamental punto de similitud en los diversos enfoques de las instituciones, es (justamente) su énfasis sobre las instituciones. Esta cuestión básica (...) se expresa en la idea de que los factores institucionales son los más adecuados para el análisis social;*”⁵⁷ al que denominados “sistema político”, espacio político compuesto por cuatro estructuras institucionales que interactúan intensamente: el sistema de partidos políticos, el sistema electoral, el sistema de representación política y los grupos de presión social (ver gráfico 2).

Nuestro enfoque se orienta a establecer la influencia determinante del diseño institucional a nivel de la ingeniería constitucional en los procesos sociales, más que por la acción particular de los individuos; es decir, que la debilidad de la política es el resultado del diseño de los institutos políticos, destinados a permitir una gran capacidad de maniobra a los grupos de presión social, especialmente a aquellos que representaron a los grupos de poder económico, diseño que en la práctica opera como candados constitucionales que evitan el cambio de la política económica.

⁵⁷ B. Guy Peter. El Nuevo institucionalismo en la ciencia política. Teoría institucional en la ciencia política. Geisa 2003. PP 209

Gráfico 2



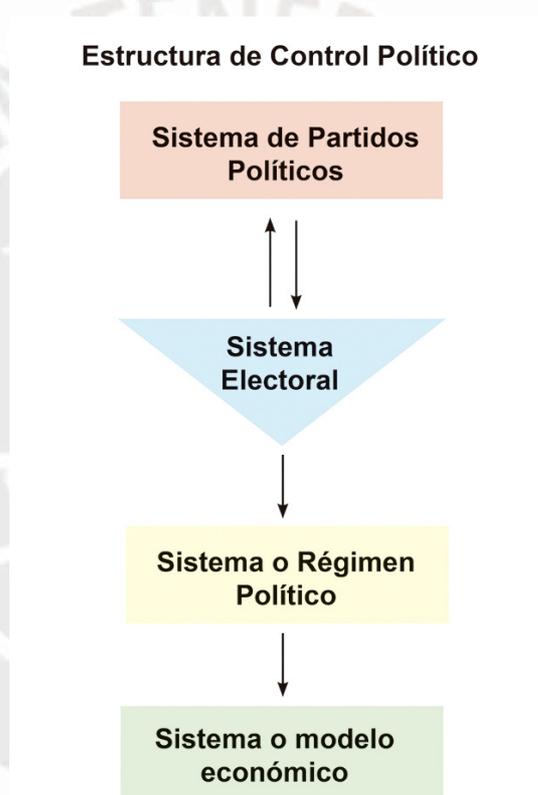
(Elaboración propia)

La ingeniería política de una democracia representativa, implica un diseño de instituciones que permitan el funcionamiento efectivo de los *accountability* o control político, para cuyo fin resultan de una importancia central los sistemas de representación política y los partidos políticos; de modo tal que los ciudadanos, a través de un sistema institucional de pluralidad de partidos, ejerzan control de la esfera de lo público, las políticas públicas, como la política económica, indispensables para que la política cumpla con su función indelegable e insustituible: hacer prevalecer el interés público sobre los intereses privados.

El vértice de la ingeniería política de una democracia está constituido por el sistema electoral, en la medida que determina la calidad institucional tanto del sistema de partidos políticos como del régimen político para que estos ejerzan controles democráticos sobre el propio régimen y el modelo económico (ver gráfico 3), haciendo prevalecer el interés público, como la libre competencia de mercado, en tanto conforme lo sostenido por North y otros economistas institucionales, sin la capacidad del sistema político de crear y poner en práctica reglamentaciones de mercado, como los derechos de propiedad y sus límites,

como el control de monopolios y concentración económica, la libre competencia de mercado no podría funcionar. De modo tal que, si deliberadamente la ingeniería constitucional prevé un diseño de sistema electoral que favorece la fragmentación partidista y volatilidad electoral, ello limitará la capacidad del sistema de partidos y el sistema de representación política (parlamento) para ejercer los accountability democráticos.

Gráfico 3



(Elaboración propia)

Esta teorización toma parte del enfoque de la elección racional al concebir a los sistemas de instituciones como conjuntos de regulaciones en la que los miembros de la sociedad aceptan seguir a cambio de beneficios que perciben de dichos sistemas de instituciones. El sistema político que estableció la Constitución de 1993 emergió de un poder constituyente y tuvo por objeto superar la aguda crisis económica, responsabilizando de esta última a los

partidos políticos, por lo que se estableció un sistema que debilita a los partidos y favorece la actuación de los grupos de presión social.

En este punto, un elemento institucional informal muy relevante que contiene el sistema político peruano es la cultura política anti partidos, la cual ha sido constante en la historia política del Perú e incluso ha sido impulsada desde el propio Estado peruano. Desde los autoritarismos de Leguía hasta Fujimori, como sostuvo Pease *“los partidos están en una crisis profunda desde hace tiempo. Entre otras porque, solo para hablar de las dos últimas décadas, hemos tenido dos gobiernos especializados en la política antipartidos: Velasco y Fujimori, constructores de una política antipartidos”*⁵⁸; es decir, se ha generado una cultura política basada en la percepción de que el crecimiento económico y el bienestar material en el Perú se logrará a costa de debilitar a los partidos políticos, limitando sustancialmente su capacidad de control político, de modo tal que se instaura en el país un forma de autoritarismo electoral, que da lugar a una forma de autoritarismo económico, es decir con ausencia de controles.

2.3.1. El primer elemento: El sistema de partidos políticos peruano

El sistema de partidos políticos es una estructura institucional formal e informal compuesta por el universo de los partidos políticos que participan del proceso político en un Estado u ordenamiento constitucional determinado, así como por las interacciones que se realizan entre dichos partidos y entre éstos y el sistema de representación política.

Como lo explica Tuesta, podemos entender al sistema de partidos políticos *“como al conjunto de situados en un Estado y a los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, relaciones que desarrollan entre sí, (...) relaciones con el medio circundante y con la base social.”*⁵⁹

⁵⁸ La presente entrevista fue realizada a Henry Pease García por Margarita Valladares López el 14 de mayo de 2002 y publicada en la Revista *“Ius et Veritas”* nr. 24. En aquellos momentos, Henry Pease presidía la Comisión de Constitución del Congreso.

⁵⁹ Fernando Tuesta, Sistema de Partidos Políticos en el Perú. Fundación Friedrich Ebert.

Las diferentes relaciones que pueden darse en los sistemas de partidos políticos generan distintos tipos de sistemas de partidos. Maurice Duverger ofrece una clásica categorización de los sistemas de partidos en función al número de partidos participantes, las que pueden ser de partido único, bipartidismo y multipartidismo. Luego desde una perspectiva de los contextos sociales en los que emergen los partidos, Lipset y Rokkan proponen los sistemas de partidos pueden surgir de cuatro procesos de contradicciones sociales que determinan tipos de sistemas de partidos: 1) de la contradicción centro-periferia, 2) de la contradicción Estado-Iglesia, 3) de la contradicción propietarios de tierra-capitalistas mercantiles y obreros-capitalistas industriales.

Una clasificación de los sistemas de partidos ampliamente difundida en los sectores académicos es la desarrollada por Sartori, la cual está centrada en los niveles de competencia política entre los partidos que conforman un sistema de partidos, de modo que podemos clasificar con matices los sistemas entre competitivos y no competitivos, en base al análisis del número de partidos relevantes y el nivel de polarización ideológica.

Sin perjuicio de estimar valioso el aporte de las clasificaciones ofrecidas por la academia, desde diferentes perspectivas, para efectos de la presente investigación tomaremos como punto de partida para analizar el sistema de partidos políticos peruano en el periodo 2001-2016, el enfoque metodológico desarrollado por Mainwaring,⁶⁰ que propone que los sistemas de partidos políticos se pueden clasificar por el nivel de institucionalización de los partidos en el proceso político, en la medida que permite apreciar no solo las pautas de evolución y dinámica del sistema de partidos, sino nivel institucionalización, que le permite en forma efectiva el cumplimiento de sus funciones en el sistema político.

Sobre la base teórica propuesta por Mainwaring, podemos concebir el sistema de partidos político:

“como al conjunto de partidos que interactúan por vías pautadas y conocidas. Esta definición implica tres límites entre sistemas y no

⁶⁰ Scott Mainwaring, La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. América hoy. 2005. PP 145

sistemas. Primero, como Sartori (1976) señaló, un sistema debe tener al menos dos elementos constituyentes; por lo tanto un sistema de partidos debe tener al menos dos partidos. Segundo, la noción de interacción pautada sugiere hay alguna regularidades en la distribución del apoyo electoral hacia los partidos a lo largo del tiempo, incluso si algunos partidos suben y otros bajan en número de votos. Tercero, la idea de que un sistema implica alguna continuidad en los componentes que forman el sistema; por lo tanto el “sistema partidista” implica alguna continuidad en los partidos que lo conforman, es decir la institucionalización de los partidos políticos”⁶¹.

En esa misma línea de análisis Mainwaring, podemos identificar que:

“la institucionalización de los partidos puede conceptualizarse a través de cuatro dimensiones:

Primero, los sistemas institucionalizados gozan de una considerable estabilidad (Przeworski, 1975), las pautas de competición en los partidos manifiestan regularidad. (...)

Segundo, en los sistemas más institucionalizados, los partidos tienen fuertes raíces en la sociedad y, a la inversa, muchos votantes tienen una relación fuerte con los partidos. (...) el arraigo de un partido en la sociedad y la volatilidad, aunque analíticamente separables, están entrelazados porque un fuerte afianzamiento del partido en la sociedad limita la volatilidad electoral. (...)

Tercero, en los sistemas más institucionalizados, los actores políticos otorgan legitimidad a los partidos.

Finalmente (en cuarto lugar), en muchos sistemas institucionalizados, las organizaciones partidistas no están subordinadas a los intereses de unos cuantos líderes ambiciosos; adquieren un estatus independiente y un valor por sí mismas.”⁶²

⁶¹ Ibidem pp. 145.

⁶² Ibidem pp. 146

El argumento central que expone Mainwaring, es que los sistemas de partidos de las democracias de los países menos desarrollados industrialmente están mucho menos institucionalizados que las de los países industrializados:

“Primero mostrando que las democracias y semidemocracias existentes en esos países (como el Perú) muestran niveles muchos más elevados de volatilidad electoral que las democracias de los países industrializados avanzados. Segundo, que la mayoría de la literatura sobre votantes, partidos y sistemas de partidos, asume un contexto de partidos institucionalizados, con fuertes raíces partidistas en la sociedad en el que los vínculos programáticos e ideológicos devienen como básicos a la hora de establecer la competición partidista. Sin embargo, los sistemas de partidos de la mayoría de las democracias y semidemocracias de los países en desarrollo este vínculo es sustancialmente mucho más débil. Tercero, los vínculos entre votantes y candidatos que funcionan en sistemas institucionalizados de las democracias y semidemocracias son mucho más personalistas”⁶³.

Sobre estas consideraciones, podemos señalar que el sistema político peruano no cuenta con un sistema de partidos políticos. Como lo sostuvo Pedro Planas, históricamente en el país solo en dos oportunidades se aproximó a estructurar un sistema de partidos como tal, en primer orden en el periodo de la denominada República Aristocrática en 1895, cuando *“se pudo inaugurar en el Perú un auténtico sistema de partidos, que se prolongó por veinticuatro años hasta el golpe de Leguía de 1919.(...)”⁶⁴*, lo que el autor llamó un sistema de partidos aristocrático. Y en una segunda oportunidad en el periodo de pluralismo desarrollado entre 1978 y 1990, el diseño de los elementos del sistema electoral establecido en la ingeniería institucional de 1993 terminó por erosionar su institucionalidad a niveles históricos.

⁶³ Ibidem pp. 141

⁶⁴ Pedro Planas, “La Democracia Volátil”: Movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo. Friedrich Ebert Stiftung p.77

Esta última aproximación a un sistema de partidos tiene su origen en las organizaciones que emergieron del proceso de apertura política registrado entre 1956 y 1968, en el cual *“el pluralismo retornó al escenario formal de la política peruana, no solo por (..) (la) ausencia orgánica del aprismo (que mantenía el estatus de ilegalidad), que sin duda permitía aliviar tensiones, sino por la actitud de respeto y tolerancia demostrada por los nuevos grupos políticos: (Democracia Cristiana, Acción Popular y el Movimiento Social Progresista), los cuales entre sus demandas institucionales de primer orden exigieron amnistiar al aprismo para que se reincorpore plenamente a la legalidad”*⁶⁵. Este sistema de partidos, conformados por el Partido Popular Cristiano, Acción Popular, el Partido Aprista Peruano y la Izquierda Unida en la década de 1980, aun severamente golpeado por la crisis económica y la violencia terrorista de fines de esa década, hubiese podido fortalecerse, incluso perteneciendo a una democracia no industrializada, no obstante la incorporación de la ingeniería política de la Constitución de 1993 llevó al país a los niveles de mayor precariedad político partidaria de Latinoamérica, con alta fragmentación a consecuencia del elevado número de partidos que participan de la competencia política, carentes de identidades partidarias fuertes, en donde los partidos operan como maquinarias electorales, alejados de las funciones centrales de articulación del proceso político.

Un sistema con partidos institucionalizados puede dotar de articulación al proceso político a través de tres aspectos diferenciados:

- a. La función de contribuir a la conformación de la representación política, que permite a los ciudadanos ejercer individualmente los derechos de participación política: elegir y ser elegido.
- b. Formulación de políticas.
- c. Control político.

⁶⁵ Ibidem pp 118.

2.3.2. El segundo elemento: El sistema electoral

Tomando los estudios desarrollados por Nohlen, podemos señalar que en “América Latina el concepto de “sistema electoral” se emplea de manera sumamente diferente y confusa. En términos generales, se puede distinguir entre un uso amplio y uno específico. El uso muy amplio es común en el habla cotidiana. Este uso a veces se extiende también al mundo académico e incluso a textos legales o constitucionales. (Como es caso de) La Constitución peruana de 1993 (que) ofrece un buen ejemplo. (...) (cuyo) artículo 176, que abre el capítulo XIII, titulado “Del sistema electoral”, (...) define al sistema electoral de la siguiente manera:

El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa. Tiene por funciones básicas el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil”⁶⁶.

Sobre esta base, Nohlen proporciona una conceptualización que define al sistema electoral como:

“(como al conjunto de) reglas según las cuales los electores expresan sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir votos en escaños parlamentarios (en el caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en el caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etcétera)”⁶⁷, centrándonos “en los elementos técnicos que lo conforman —circunscripciones electorales, sistemas de candidatura y votación, fórmulas de conversión de votos

⁶⁶ Dieter Nohlen. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. fondo de Cultura Económica. 2007. P. 294.

⁶⁷ Ibidem pp. 295.

en escaños— y los principios que lo rigen, así como en los tipos de sistemas electorales y los efectos políticos que ejercen”⁶⁸.

Un aspecto central respecto de los sistemas electorales es lo relativo a las funciones que cumple para el funcionamiento del conjunto de la ingeniería institucional, las que podemos organizar en los aspectos siguientes:

- a. Distribución de cuotas de poder político efectivo entre los partidos que configuran el sistema de partidos políticos, a través de la asignación de escaños parlamentarios y cargos electivos, cuando se trata de sistemas presidencialistas o sub-nacionales.
- b. Depuración de partidos con escasa legitimidad política, a través del efecto reductivo, esta función es fundamental para el fortalecimiento institucional de los partidos y del sistema político en su conjunto, en tanto dota de calidad institucional al proceso político.

En cuanto al principio de representación o de decisión aplicado, podemos encontrar dos grandes segmentos:

- a. Sistemas electorales mayoritarios o de pluralidad, los mismos que pueden ser a su vez de mayoría relativa (cuando basta que un candidato tenga una mayoría de votos para ganar la elección) o de mayoría absoluta (cuando es necesario que el candidato tenga el 50% + 1 del total de votos).
- b. Sistemas electorales proporcionales, en los cuales la representación se obtiene por la concordancia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que obtienen las organizaciones que participan en una elección. Es en donde la representación política refleja, si es posible exactamente, la distribución de los sufragios entre los partidos.

Por su parte, en cuanto al nivel de gobierno, podemos apreciar dos tipos de sistemas electorales: los sistemas nacionales y los sub nacionales. En este punto conviene precisar que para efectos del presente capítulo nos avocaremos a los

⁶⁸ Ibidem pp. 295.

sistemas electorales nacionales y específicamente el parlamentario, en tanto es Congreso constituye principal espacio para el control político. En ese orden de ideas, distinguimos cuatro elementos que conforman el sistema electoral peruano:

A. La circunscripción electoral: Elemento conformado por el número o tamaño de escaños que van a ser objeto de competencia electoral en una elección, ello determina circunscripciones uninominales, si solo existe un escaño en dicha elección; binominal, si se trata de dos escaños y plurinominal, si se elige más de dos escaños, “[e]l tamaño de la circunscripción es de gran importancia para los efectos del sistema electoral; primero, para la relación entre votos y escaños y, segundo, para las oportunidades electorales de los partidos políticos. Si se observa el tamaño de las circunscripciones en sí, es válida la siguiente regla (utilizando la regla de decisión proporcional): cuanto más pequeña la circunscripción electoral, menor el efecto proporcional del sistema electoral y, generalmente, también menores las posibilidades de que partidos pequeños accedan al parlamento”⁶⁹.

B. Configuración de las candidaturas: Como lo señala Fernández Segado “Las candidaturas electorales pueden ser consideradas como el prius necesario para que haya elección, pues vienen a ser algo así como la *conditio sine qua non* para que la elección pueda materializarse. Tal y como las define Nohlen, las candidaturas son las ofertas políticas diferenciadas entre las que han de decidir los electores”⁷⁰.

Sobre esta base, como consecuencia del tipo de circunscripción podemos observar que el derecho electoral comparado ofrece dos diseños fundamentales para la postulación: individual y colectiva o mediante lista. Como lo explica Nohlen:

⁶⁹ Ibidem pp. 299

⁷⁰ Ibidem pp. 527

“En el caso de la candidatura, la distinción básica es entre la candidatura individual y la lista. Respecto a la lista se pueden diferenciar tres formas distintas: a) la lista cerrada y bloqueada sólo le permite al votante dar su voto a una lista en bloque. El elector tiene que ceñirse al orden de aparición de los candidatos en la lista tal y como fue dispuesto por los gremios partidarios; no puede alterarlo; b) la lista cerrada y no bloqueada (o semiabierta) le brinda al elector la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos en la lista del partido, dejando en sus manos la decisión de quién debe representar al partido. Los gremios partidarios sólo pre estructuran dicha decisión; c) la lista abierta (es decir, no cerrada y no bloqueada) le ofrece al elector la oportunidad de ir más allá de los límites partidarios y elegir candidatos de listas diferentes, conformando así su propia lista. Las listas de los partidos sólo constituyen aquí una propuesta”⁷¹.

Lo explicado por Nohlen nos permite elaborar las tipologías siguientes:

- a) **Lista cerrada bloqueada:** Es un tipo de lista, en la cual el elector vota por una lista sin poder modificar el orden de las candidaturas establecido por el partido político en el proceso de democracia interna. Por esta característica de diseño viene su denominación “lista cerrada boqueada”.
- b) **Lista cerrada no bloqueada:** Consiste en un tipo de lista que faculta al elector modificar el orden de los candidatos establecida en la lista por el partido político a través del voto preferencial. A este modelo corresponde el tipo de configuración de candidaturas para el Congreso de la República del Perú.

El voto preferencial constituye un instituto jurídico electoral a través del cual el elector puede expresar su preferencia electoral entre los candidatos que conforman una lista, lo que tiene efecto directo en la representación elegida.

⁷¹ Ibidem pp. 300

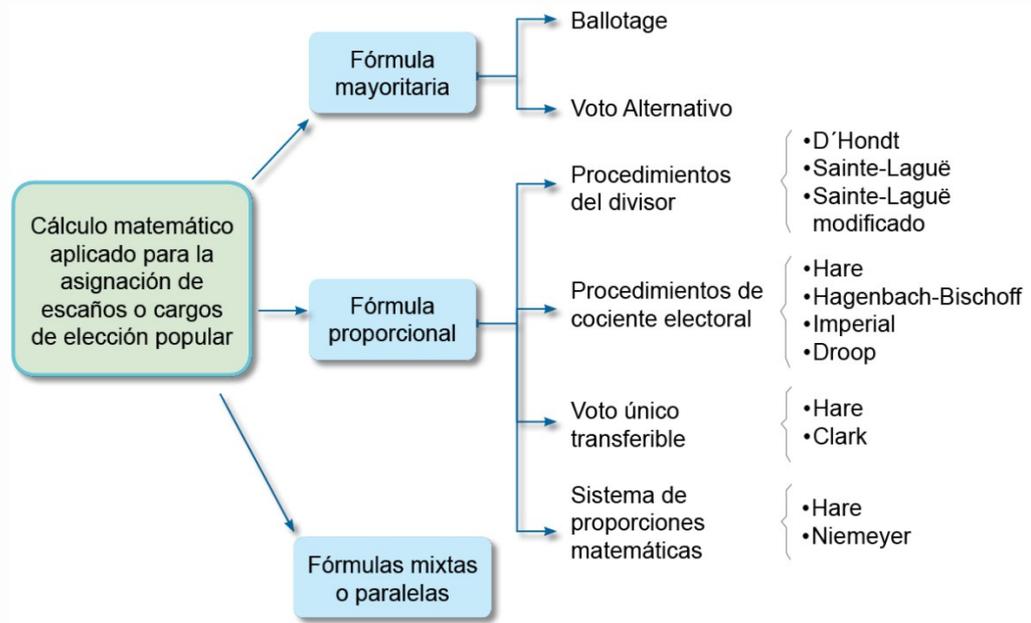
- c) **Lista abierta:** Este diseño de lista faculta al elector a elegir candidatos de listas diferentes, creando su propia lista. El efecto de este diseño determina que las listas funcione como tal, solo para efectos de la inscripción de la candidatura, a partir de lo cual la competencia es individual.
- d) **Lista única:** Se caracteriza cuando un partido o un frente electoral oficializa una sola lista para la elección de sus candidaturas

C. **La fórmula electoral:** Nohlen sostiene que “[e]n lo referente a la conversión de votos en escaños es de importancia, en primer lugar, la regla de decisión, es decir, el método según el cual se decide quiénes son los vencedores y los vencidos en una elección. Respecto a la regla de decisión, hay que distinguir entre la mayoritaria y la proporcional”⁷².

Siguiendo este concepto, podemos identificar a la fórmula electoral como el criterio matemático para la determinación del triunfo electoral, lo que permite en el caso de una postulación por lista o colectiva la asignación de escaños.

⁷² Ibidem pp 302

Gráfico 4



(Elaboración propia en base a material educativo del Jurado Nacional de Elecciones)

Conforme se puede apreciar en el gráfico 4, podemos distinguir hasta tres tipos de fórmulas electorales, aplicándose en el sistema electoral peruano el tipo de fórmula electoral mayoritaria, de mayoría absoluta (cuando es necesario que el candidato tenga el 50% + 1 del total de votos) con *ballotage* o segunda vuelta entre las dos fórmulas de candidatos con más alta votación para la elección del presidente y vicepresidentes de la República; fórmula proporcional para la elección de los congresistas de la República, con aplicación de procedimiento de divisor, específicamente el método D'Hondt o cifra repartidora.

Para el sistema electoral aplicable a las autoridades regionales corresponden elecciones paralelas para elegir al presidente regional al que se aplica fórmula mayoritaria y otra elección simultánea y distinta para elegir a los consejeros regionales, cuyos distritos electorales estará conformado por la provincia en la que postula y en la que se aplica fórmulas proporcionales.

Finalmente para el nivel de gobiernos local, corresponde una sola elección en la que es elegido el alcalde y sus regidores en un sistema de fórmula mayoritaria con premio a la mayoría, en la que la lista que obtiene la mayor votación obtiene, indistintamente de su respaldo electoral, la mitad más uno de los cargos de regidores o puede aplicarse la cifra repartidora si beneficia más a dicha lista.

D. Barrera legal: al respecto, Nohlen señala que:

“Se habla de barreras legales cuando los partidos tienen que alcanzar un determinado porcentaje de votos para ser tomados en cuenta en la distribución de escaños en la circunscripción plurinominal o nacional.

(...)

La única función de las barreras legales consiste en excluir a pequeños partidos políticos de la distribución de escaños y, por consiguiente, de la representación parlamentaria, con el fin de ejercer un efecto concentrador sobre el sistema de partidos”⁷³.

La barrera legal o umbral de representación es utilizada para las elecciones parlamentarias, la cual determina qué partidos políticos acceden al procedimiento de distribución de escaños cuando obtienen no menos del 5% de los escaños en más de una circunscripción electoral departamental o haber alcanzado el 5% de los votos válidos a nivel nacional.

En resumen, el sistema electoral peruano aplica para la elección del Presidente y Vicepresidentes de la República distrito electoral único a nivel nacional, con fórmula electoral mayoritaria, de mayoría absoluta, con *ballotage* o segunda vuelta, en la que compiten los dos candidatos con las dos mayorías relativas más altas.

La elección de los parlamentarios se elige con un sistema de fórmula proporcional en veintiséis distritos electorales o distrito electoral múltiple (se

⁷³ Ibidem p 305

eligen a 130 congresistas a partir de las Elecciones Generales del 2011). El tipo de candidatura es por lista cerrada no bloqueada, con voto preferencial opcional para dos candidatos de la preferencia del elector. Correspondiéndole a ésta elección el método D'Hondt.

De los elementos del sistema electoral peruano identificados y analizados en el presente estudio, podemos afirmar que un aspecto clave para explicar la debilidad política del Perú en el periodo 1993-2015 se ubica en el principio de representación proporcional aplicado para el sistema electoral parlamentario, en tanto existe evidencia del efecto que registran los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos y más aún sobre el sistema de representación. Este aspecto es importante para la presente investigación, en la medida que permite encontrar una evidencia respecto de los efectos del sistema electoral, específicamente los efectos producidos por el tipo de circunscripción electoral aplicable a las elecciones congresales peruanas sobre el comportamiento, tanto de los partidos políticos como de la representación elegida.

En ese orden de ideas, más allá de la reflexión que desarrolla Nohlen respecto de:

“la relación que se establece con frecuencia entre representación proporcional, multipartidismo, incapacidad del sistema de partidos para la generación de mayorías parlamentarias unicolores o estables y problemas de gobierno (governing), incluso en el sistema presidencial, aun cuando esta forma de gobierno -en contraste con el sistema parlamentario - no hace depender el ejecutivo del parlamento, ni en su generación, ni en su acción política. Es más: algunos politólogos sostienen que la representación proporcional tiene cierta responsabilidad en los problemas políticos por los cuales, desde hace decenios, atraviesa América Latina. Afirman que no sería casual la coincidencia de la representación proporcional con la inestabilidad de la democracia en América Latina (Blais/Dion 1990), que la

combinación del presidencialismo con la representación proporcional sería la peor de todas las combinaciones posibles, estableciendo el siguiente ranking: sistema parlamentario y representación proporcional, sistema parlamentario y sistema mayoritario, sistema presidencial y sistema mayoritario, y, finalmente, sistema presidencial y representación proporcional.”⁷⁴

Nuestro enfoque se centra específicamente en el diseño de circunscripción electoral plurinominal, que aun cuando su dimensión se ubica entre pequeña (no más de 5 escaños) y mediana (entre 5 y 7 escaños) sumado al hecho de que los distritos electorales departamentales tienen asimetrías en cuanto a los volúmenes de población electoral, así tenemos el distrito electoral de Lima Metropolitana y electores peruanos residentes en el exterior, estos representan alrededor de un tercio del total del padrón electoral nacional, lo que determina que la relación de congresistas por electores sea aproximadamente de 220,000 electores por cada congresista, número sustantivamente mayor que el existente en distritos electorales como Amazonas, donde la relación es de un representante por 135,001 electores o como el caso de Madre de Dios, donde la relación es de un congresista por cada 94,377 electores.

Este diseño de circunscripción plurinominal tiene como efecto determinado: en primer lugar porque genera condiciones adversas para que los electores establezcan relaciones de tipo “representado–representante” con los congresistas que eligen con sus- propios votos, lo que conlleva a su vez a que no puedan materializar los controles horizontales, a través de los votos. Este comportamiento determina que los niveles de “responsabilidad política” por parte de los partidos políticos y la representación elegida sea muy débil respecto de los electores, porque el cumplimiento de los programas de gobierno y promesas electorales es poco significativo para mantenerse en carrera política. En segundo lugar, porque este diseño de circunscripción electoral favorece una mayor fragmentación partidaria, en la medida que los partidos carecen

⁷⁴ Dieter Nohlen, Sistemas electorales y gobernabilidad, Universität Heidelberg Working Paper N.63. 1992 p.11

responsabilidad y responsividad política con los representados, ello impulsa un proceso permanente de aparición de nuevos partidos.

Los efectos del diseño del sistema electoral en el debilitamiento de los partidos políticos se ve acentuado por el diseño de los partidos políticos que contiene la arquitectura institucional peruana. Dos aspectos diferenciados causan este comportamiento: en primer lugar por el diseño de los partidos políticos, el cual que privilegia la presentación de requisitos meramente formales, como firmas de adherentes en el proceso de inscripción, en lugar de rendimiento político efectivo o resultados electorales tanto en el nivel de gobierno nacional como en los niveles subnacionales: regional y local. Esto determina condiciones para que en la práctica los partidos políticos peruanos carezcan de capacidad de “movilización política” a nivel nacional, por lo que su operatividad se limita solo a la función electoral, esta relación de tipo exclusivamente electoral: partido-elector, que no cuenta con estructuras permanentes de ámbito nacional, basada en la relación de tipo: partido-militante tiene como efecto establecer incentivos para la existencia de organizaciones políticas no institucionalizadas, esto es organizaciones que no participan sostenida o permanentemente en la competencia política, En segundo lugar por la configuración del sistema de partidos políticos, el cual está compuesto tanto por partidos políticos de ámbito nacional, como por movimientos políticos de alcance regional, además de organizaciones políticas locales de tipo provincial y de tipo distrital, esto incorpora incentivos para que en la práctica los partidos políticos que postulan en elecciones nacionales: presidenciales y congresales, no tengan realmente presencia efectiva en el ámbito nacional, ya que estos espacios han sido tomados por los movimientos. Esta “fractura” entre lo que podríamos llamar la política nacional respecto de la política subnacional, regional y municipal, acentúa el deficiente diseño de los partidos políticos peruanos, que por los requisitos de inscripción invocan modelos de partidos de masas, que no es consistente con el tipo de relaciones sociales existentes en las sociedades occidentales contemporáneas, lo que incluye también a la peruana.

Los partidos de masas corresponden a un momento del desarrollo histórico marcado por el establecimiento de sistemas electorales con altos niveles de exclusión política, en donde solo accedían al sufragio las personas que estaban registradas en el censo de propiedad, por lo que tomaron la denominación de “sistemas electorales censitarios”, grandes segmentos de población que actualmente accede al sufragio y a la participación política: analfabetos, obreros, campesinos, mujeres no accedían al sufragio. Este periodo de la historia que también es conocido como el liberalismo clásico de fines del siglo XIX y principios del XX generó condiciones para el desarrollo del modelo de partidos de masas, basado como su nombre lo indica en la representación de grandes “masas” o segmentos de población excluida del reconocimiento de derechos político, a efectos de cómo lo explica Richard Katz, este tipo de partidos buscaron generar condiciones de cambio profundo a nivel de la sociedad y del Estado, estos partidos tenían como elemento más característico una numerosa e ideologizada militancia. No obstante, así como el surgimiento del modelo de partido de masas, tuvo lugar para dar respuesta a las deficiencias del liberalismo clásico, basado en sistema político altamente excluyente, el surgimiento de las sociedades de la posguerra, así como del ciclo post crisis del petróleo de finales de la década de 1970 y principios de la década de 1980 dio lugar al surgimiento de posteriores modelos de partidos políticos que responden a las dinámicas sociales, políticas y económicas de cada momento histórico determinado.

En ese orden de ideas, en el Perú contemporáneo marcado por el modelo de economía libre y abierta, no encuentran en el modelo de partido de masas el modelo institucional adecuado para configurar un sistema político que de respuesta a la dinámica de las interacciones sociales y económicas que se producen al amparo de la arquitectura institucional actual. Este fenómeno es lo que causa la “paradoja” que explica Martin Tanaka, marcado por el crecimiento económico, la disminución de la pobreza, el mejoramiento de la competitividad

empresarial en el país, que va aparejado de un sistema político fragmentado, volátil e impredecible.

Retomando las características del sistema electoral, en el diseño de la circunscripción electoral, se establecen condiciones negativas para la institucionalización de los partidos políticos, los cuales como ya se sostuvo no constituyen un sistema de partidos políticos propiamente, adicionalmente a lo ya antes mencionado, por el escaso efecto “reductivo” del sistema electoral, porque en la medida que dada las características del sistema electoral se generan mayorías artificiales, que incentivan que la representación elegida actúe con escaso nivel de responsabilidad política con sus electores, porque en la medida que tenemos elecciones presidenciales y parlamentarias, el resultado de las elección congresal está altamente influida por el comportamiento político de la elección presidencial.

El diseño institucional vigente en la Ley de Organizaciones Políticas, se ve debilitado aún más por la deficiencia en el diseño de las alianzas electorales, como lo señala Nohlen, *“en lo referente al efecto reductivo, cabe afirmar primeramente que todos los sistemas electorales tienen este efecto. Se trata de determinar su alcance o fuerza. Esto se puede identificar en el número de partidos que compiten, comparándolo con el número de partidos que obtienen mandatos parlamentarios. (...) En Perú, alianzas partidistas que no conducen a la formación de nuevos grupos parlamentarios, escapan del posible efecto reductivo del sistema electoral. De esta forma puede suceder que el número de grupos parlamentarios sea mayor que el número de partidos o alianzas que se hayan presentado ante el electorado”*⁷⁵.

Por su parte, como antes lo hemos mencionado la simultaneidad de las elecciones presidenciales y congresales, utilizan una cédula de votación denominada de “tres cuerpos”, que contendrá tres votaciones diferenciadas: para elegir al presidente, a los representantes al congreso de la República de la circunscripción departamental correspondiente y al representante peruano ante el Parlamento Andino circunscripción electoral nacional; el sistema electoral

⁷⁵ Ibidem pp. 11

peruano desarrolla una simultaneidad perfecta, al desarrollarse elecciones el mismo día y para un mismo periodo. Este diseño hace depender los resultados electorales congresales respecto de la elección presidencial, haciendo que en la práctica las elecciones de los congresistas dependan efectivamente del denominado “voto arrastre” proveniente de la elección presidencial, más que del cumplimiento de promesas electorales y la capacidad responsiva de éstos últimos.

2.3.3. El Tercer Elemento: El sistema de representación política

El sistema de representación política es un elemento que está constituido por las estructuras en el Estado, en las cuales ingresan temporalmente los ciudadanos elegidos para ejercer funciones legislativas y de control político. El sistema de representación política tiene como estructura institucional más importante, aunque no única, al parlamento, incluso en los sistemas presidencialistas, los parlamentos constituyen el espacio político de mayor impacto en el funcionamiento del sistema político.

El diseño del sistema de representación política es un elemento medular en la ingeniería política, no solo porque materializa la esencia misma del modelo de democracia representativa, sino porque ofrece el principal espacio de actuación para los partidos políticos, es decir, el comportamiento de los partidos, su nivel de institucionalización, la posibilidad de formación de un sistema de partidos políticos, los niveles de confianza y legitimidad de éstos últimos está determinado por el desempeño que logren en el sistema de representación.

El sistema electoral determina la forma como se distribuyen escaños o cuotas de poder en el sistema de representación y es justamente en el sistema de representación en donde los partidos pueden dar respuesta a las demandas sociales, ejercer controles democráticos y direccionar las políticas públicas para lograr mayores niveles de satisfacción ciudadana. Es por ello que el diseño del sistema de representación tiene un efecto determinante en los partidos políticos. Históricamente, la noción de representación política tiene su origen en formas anteriores al surgimiento del gobierno representativo, siendo que podemos ubicar su aparición en el contractualismo moderno desarrollado por Thomas

Hobbes, filósofo político inglés quien nació en 1588 al que le toco vivir la revolución y guerra civil inglesa; coyuntura que le llevo a pensar que la anarquía era lo peor que le podría suceder a una comunidad, por lo que pensó que era justificable un gobierno autoritario para imponer el orden y la paz. Ciertamente, estas primeras formas de representación política fueron tiránicas, basadas en la legitimidad dinástica y absuelta del control político de los individuos que delegan representación a través del contrato social.

Conforme lo explica Hobbes en su obra más importante El Leviatan, materia y forma y poder de un estado eclesiástico y civil, la naturaleza del hombre era la violencia, lo que determinaba que en estado de naturaleza los hombres vivían en una situación de violencia perpetua que denominó "Bellum omnium contra omnes" ("Guerra de todos contra todos"); y esta dinámica tenía como punto de partida la naturaleza violenta del hombre a la que denominaba "Homo homini lupus est" ("El hombre es un lobo para el hombre").

Para evitar esta situación de violencia permanente, propia del estado de naturaleza, los hombres establecen un pacto o contrato social por el cual renuncia a su violencia individual y se la trasladan a un ente acumulador de la violencia de todos, en un individuo o cuerpo colegiado que este absuelto del control del contrato social, de donde derivó la denominación del régimen característico de la modernidad europea el absolutismo monárquico.

Esta primera forma moderna de traslado de soberanía, expresa la primera forma de representación política, claro está que esta primera forma de representación política extrae su soberanía de la legitimidad dinástica, es decir, de la familia que permaneció en el gobierno; posteriormente, con el desarrollo del republicanismo moderno y del liberalismo político, la legitimidad del soberano la extraerá del pueblo, configurándose la representación política democrática que conocemos contemporáneamente

Posteriormente con el desarrollo de la Teoría Liberal con John Locke⁷⁶, se concibe que al existir un conjunto de derechos preexistentes al contrato social: denominados derechos naturales, los cuales no desaparecen con el

⁷⁶ Locke John. Ensayo sobre el gobierno civil. Barcelona. Ediciones Orbi S.A. 1883

consentimiento del individuo de participar en una sociedad, se considera que el Estado surge para proteger ese conjunto de derechos naturales: el derecho a la vida, el derecho a la libertad y el derecho a la propiedad privada, los cuales pueden ser vulnerados por gobiernos tiránicos. Ello determina que el soberano se ubique dentro del contrato social y por lo tanto sujeto al control de éste, surgiendo la teoría de la división poderes.

Este cambio en la concepción del contrato social, que percibía a la tiranía como necesaria para evitar la anarquía en el pensamiento de Hobbes, cambia a una concepción distinta basada en un contrato social que prefiere el control político y la división de las funciones del Estado para evitar la vulneración de los derechos naturales por una tiranía, cambiando la concepción original de la representación política, como la concebimos contemporáneamente, basada en una legitimidad liberal, es decir, en el gobierno representativo.

La representación política forma parte de la estructura institucional formal del Estado moderno, conjuntamente con la burocracia y los medios coercitivos, y dependiendo de la voluntad política constituyente puede asumir diversos diseños institucionales, como sistemas de representación unicamerales, cuando el parlamento cuenta con una sola cámara y bicamerales, cuando el parlamento cuenta con dos cámaras, las cuales pueden tener funciones similares o diferenciadas; pero los sistemas de representación también pueden ser presidencialistas, cuando la conformación del poder ejecutivo es a través de procesos electorales independientes de la elección del poder legislativo; paralelamente el sistema de representación puede ser parlamentarias cuando el poder ejecutivo o gabinete es conformado por decisión del parlamento.

El sistema de representación política expresa los accountability o sistemas de controles políticos que surgen con el desarrollo del republicanismo moderno: de un lado los accountability horizontal, que conforme los explica Guillermo O'Donnell⁷⁷ implica un componente liberal y republicano de los sistemas políticos contemporáneos a las que este autor denomina "*poliarquías*".

⁷⁷ Guillermo O'Donnell. Accountability horizontal. Instituto de Estudios Peruanos. PP 5

Considera que los sistemas políticos contemporáneos han heredado del liberalismo:

“[l]a idea de que existen ciertos derechos, que ningún tipo de poder, especialmente el estatal, puede invadir. Con el componente republicano me refiero, básicamente, a la idea de que el desempeño de funciones públicas es una actividad dignificante que exige cuidadosa sujeción a la ley y entrega devota al servicio del bien público, por más que ello implique sacrificio de los intereses privados de los funcionarios.(...) Tanto la tradición liberal como la republicana plantean una distinción crucial entre la esfera pública y al esfera privada”⁷⁸.

El diseño del Estado, conforme lo explica Silva Bascuñán⁷⁹ determina condiciones para organizar los sistemas políticos en dos grandes categorías: 1) Autocráticos y 2) Democráticos.

Los Regímenes Autocráticos son aquellos en los que “la norma jurídica depende de la voluntad del gobernante e impera sobre los gobernados sin que estos hayan contribuido a establecerla”⁸⁰. Estos regímenes se subdividen a su vez en:

a) **Regímenes totalitarios:** Constituye un tipo de autocracia basado en la existencia de un partido único, que concentra la legitimidad para el ejercicio de la soberanía y el gobierno. Estos diseños institucionales son claramente antiliberales, es decir, contrarios a los principios básicos de un régimen liberal: como la igualdad de las personas, la libertad individual, el control del poder o establecimiento de contrapesos constitucionales, el pluralismo democrático y el Estado constitucional de derecho.

Los totalitarismos se afirmaron ideológicamente sobre la exaltación de la nación o la raza, lo que determina la negación del principio de igualdad de las

⁷⁸ Idem

⁷⁹ Alejandro Silva Bascunan, Tratado de Derecho Constitucional Tomo II Principios, Fuerzas y Regímenes Políticos, Editorial Jurídica de Chile, segunda edición 1997. Pp 204

⁸⁰ Ídem, p 204

personas, de este aspecto se asocia al culto a la personalidad de un líder o caudillo, constituyendo una doctrina de dominación total sobre el individuo, de la que deriva la denominación: totalitario.

b) **Regímenes autoritarios:** Estos son sistemas denominados de pluralismo político limitado y no responsable, porque a diferencia de los totalitarismos o regímenes de partido único, los autoritarismos funcionan sobre sistemas de partido múltiples, que les pueden proveer artificialmente formas democráticas, pero en la práctica el gobernante no es controlado por el contrato social. A diferencia de los totalitarismos, los autoritarismos no desarrollan ideología que guíe la acción política, la cual queda sometida a liderazgos caudillistas, personalistas; no obstante, es posible apreciar que los regímenes autoritarios establecidos durante la década de los 90 en adelante hayan registrado una clara orientación neo liberal, los cuales han servido para “pasar” las reglas del denominado “Consenso de Washington”. Estos regímenes se caracterizan por tener una élite que se encarga de decidir en la esfera pública sin pasar por un sistema de control político, propio de las democracias. Siendo de este modo, la élite política del entorno del caudillo busca afirmar la cultura de la anti política, la apatía política, eliminando la capacidad de control desde la sociedad civil, de modo que no cuestionen sus intereses. Otra constante que se puede apreciar en estos regímenes es su carácter temporal, dada su alta dependencia de un líder carismático fundador, cuya desaparición pueden derivar en un sistema democrático.

En el segundo bloque encontramos los regímenes democráticos, que se caracterizan porque sus instituciones están diseñadas para permitir el ejercicio de controles al poder político, lo que también se conoce como división de poderes o contrapesos constitucionales. Se mantiene constante la rotación del poder a través de procesos electorales en los cuales deben concurrir los principios de libertad y competitividad, el Estado garantiza los derechos de las personas.

De estos principios emana la denominación científica de éstos regímenes: democracia liberal o democracia representativa. Sobre esta base es necesario indicar que los regímenes democráticos “*per se*” constituyen regímenes de partidos, es decir, no pueden funcionar sin no cuentan preexistentemente con un sistema de partidos políticos institucionalizado.

Finalmente, y conforme lo señala Nohlen, los regímenes políticos democráticos corresponden a los modelos presidencialista y parlamentarista con sus diferentes matices o niveles de intensidad.

El diseño del presidencialismo peruano

El presidencialismo peruano se enmarca en el denominado presidencialismo latinoamericano diferente del parlamentarismo, pero para los efectos de la presente investigación no nos enfocaremos en las diferencias entre el presidencialismo y el parlamentarismo, en tanto el régimen político peruano corresponde al tipo presidencialista, por lo que nos concentraremos en las diferencias al interior de los modelos presidencialista y su correlación con el sistema electoral, entendido como el conjunto de reglas que permiten transformar votos en escaños parlamentarios o cargos de elección popular en el poder ejecutivo.

El presidencialismo es el régimen imperante en la región latinoamericana, tiene diversa formas de expresión, de acuerdo a las características nacionales, consecuentemente el objetivo de este análisis se orienta a los tipos de presidencialismo existentes y al cual pertenece el modelo peruano.

Como lo señala Dieter Nohlen: “*John Carey Matthew S. Shugart han propuesta una clasificación que incluye al presidencialismo y al parlamentarismo, tomando la idea de una continuidad de dos polos ocupados que contienen en su interior a los tipos intermedios: el presidencialismo parlamentario más cerca*

del polo del presidencialismo y el parlamentarismo presidencial, más cerca del parlamentarismo”⁸¹.

En ese sentido, si se analiza el funcionamiento de los regímenes presidencialistas en América Latina podremos apreciar la existencia de varios tipos de sistemas presidenciales. Siendo que los elementos que conforman estos diferentes tipos de presidencialismos *“pueden ser de orden constitucional, cuando se refieren a la distribución de las facultades constitucionales entre ejecutivo y legislativo, de orden político institucional, cuando se enfoca en los partidos políticos y el sistema de partidos políticos y de orden político-cultural, cuando se atiende a los usos (abusos) y costumbres del ejercicio del poder”⁸².*

Nohlen señala que en cuanto al primer aspecto, es posible distinguir entre facultades presidenciales fuertes, facultades equilibradas y facultades presidenciales atenuadas y débiles. Esta estructura de relacionamiento se da siempre entre ejecutivo y legislativo. No obstante, las disposiciones constitucionales mismas no permiten determinar cuan apropiado es el sistema para lograr un mejor inter relacionamiento entre el ejecutivo y el legislativo, no existe un modelo ideal de distribución de facultades.

En el segundo aspecto es posible encontrar el tipo de respaldo que recibe el presidente en su elección, lo que se determina por el tipo de partidos y sistema de partidos, fenómeno que está relacionado con los niveles y características de la institucionalidad de estos últimos. Por ello podríamos distinguir entre sistemas fragmentados y sistemas concentrados.

En el tercer aspecto, se vincula a la cultura política donde se puede distinguir entre prácticas de confrontación o cooperación entre los poderes del Estado, lo que se puede extraer del análisis de Nohlen, el cual presenta tres modelos: el modelo jerárquico decisionista, el competitivo mayoritario y el proporcional

⁸¹ Dieter Nohlen, “Sistema Electoral y Régimen Político”. Conferencia en el I Congreso Internacional de Estudios Electorales organizado por el Jurado Nacional de Elecciones. PP 02

⁸² Ibidem pp. 3

negocial. Este planteamiento permite explicar cómo los tipos de sistemas presidenciales se componen de diferentes componentes de diversa índole.

Como para graficar mejor lo antes expuesto, Nohlen compara los modelos de Chile y Argentina: *“De acuerdo a su constitución, el presidente chileno está dotado de más poder que el argentino. Chile tiene un sistema multipartidista bien institucionalizado y una larga tradición de gobiernos de coalición, salvo el golpe militar de 1973 todos los presidentes civiles terminaron su mandato. En contraste Argentina tiene partidos de tradición “movimientista”, menos institucionalizados, un sistema de partidos con un partido dominante pero internamente fragmentado, sin tradición de coalición, aun sin golpes de estado, es raro que un presidente termine su mandato. Mientras en Chile es equilibrada la distribución de poderes entre el ejecutivo y legislativo, la política que lleva el presidente depende de la mayoría parlamentaria en el Congreso”*⁸³. En Argentina, aun cuando el presidente tenga mayoría parlamentaria tratara de gobernar por decreto, identificando el cargo que ejerce con sus características individuales, por lo que en el sistema no funcionan los pesos y contrapesos parlamentarios.

Con relación a las políticas públicas, es interesante identificar como se toman las decisiones en ambos sistemas presidenciales, para el caso chileno de forma competitivo–mayoritaria y en el caso argentino de forma jerárquico-decisionista.

Siguiendo la línea de análisis de Nohlen, podemos establecer una tipología de sistemas presidencialistas en las que se puede distinguir entre el hiperpresidencialismo o presidencialismo dominante, presidencialismo reforzado, presidencialismo puro o equilibrado, presidencialismo atenuado y presidencialismo parlamentarizado⁸⁴, cuyas diferencias se basan en la distribución de poder entre el ejecutivo y el legislativo.

⁸³ Ibidem pp 5

⁸⁴ Dieter Nohlen establece la clasificación de los sistemas políticos de la siguiente estructura:

En el Perú la ingeniería constitucional de 1993 establece un presidencialismo de tipo parlamentarizado, caracterizado por la presencia de la figura del primer ministro, del voto de censura a los ministros y la facultad del presidente de disolver el congreso en determinadas condiciones, no obstante es muy difícil un escenario que conlleve al uso de dicha medida. El efecto del diseño institucional del presidencialismo peruano debilita la capacidad efectiva del presidente para gobernar, para lo cual debe establecer un gobierno de coalición y un estilo de decisión negocial, excepto en el ámbito del establecimiento de los contratos ley o contratos de estabilidad tributaria que explicaremos más adelante en esta investigación. Estas características, sumadas a los niveles más bajos de institucionalidad partidaria de la región, generan condiciones favorables para la captura del Estado y las políticas públicas, fenómeno por el cual los *“grupos de interés logran controlar el proceso de toma de decisiones de las autoridades públicas para obtener beneficios particulares, pasando por encima del interés general de la sociedad”*⁸⁵, como es el caso de la política económica y el propio Ministerio de Economía y Finanzas, como lo sostiene Tanaka, *“según la encuesta Latinobarómetro, el Perú es uno de los países de la región en los que más se cree que se gobierna a favor de grupos poderosos y no del pueblo. Lo contrario a un Estado capturado sería un Estado “autónomo”, con un cuerpo de funcionarios profesionales de carrera, que toman decisiones siguiendo políticas definidas tanto por criterios técnicos basados en evidencia como por los resultados de la deliberación y el debate público”*⁸⁶.

El sistema de representación política en la ingeniería constitucional de 1993

El diseño del sistema de la representación política que prevé la Constitución de 1993 debilita a los partidos políticos en tanto la dificulta el cumplimiento de sus funciones en el proceso y sistema político, como consecuencia directa del

⁸⁵ Martin Tanaka, La “captura” del Estado, Virtú e fortuna. Diario La República. Lima Perú.

⁸⁶ Martin Tanaka, La “captura” del Estado, Virtú e fortuna. Diario La República. Lima Perú.

cambio de un parlamento bicameral con doscientos cuarenta (240) escaños: sesenta (60) senadores y ciento ochenta (180) diputados, a uno unicameral con solo ciento veinte (120), como lo señala Fernando Tuesta, *“sin mediar consideraciones de representación, a tal punto que el tamaño actual del Congreso es solo comparable con el de otros países pequeños en el mundo (Gabón, Israel, Macedonia y Senegal). La consecuencia fue que un sector importante de la élite política partidaria vio seriamente disminuido su espacio de representación.”*⁸⁷

La reducción del Parlamento peruano a una sola cámara, sumada a la reducción del número de escaños, dos fenómenos distintos, tuvieron como efecto previsible la disminución de la capacidad operativa de los partidos políticos y el sistema de representación para el cumplimiento de sus funciones en el sistema político: esto es, la intermediación de demandas sociales, la agrupación de intereses, así como el control político, la protección de los derechos fundamentales y el interés público, elementos indispensables para el funcionamiento de una democracia representativa. Además, contextualizando estos cambios en el diseño constitucional, se aplicó en un país carente de tradición partidista y democrática y a menos de una década de que el país saliera de un periodo autoritario, lo que tiene como efecto adicional condiciones muy adversas para la institucionalización de los partidos políticos, limitados exclusivamente a mecanismos de participación en elecciones.

Como lo explica Tuesta, mientras en 1980 un parlamentario representaba a 26,963 electores, en 1995 año en el que se realizó la primera elección congresal con el diseño constitucional de 1993, un parlamentario pasó a representar 102,537 electores. Actualmente con la modificación el artículo 90 de Constitución de 1993, que incrementa el tamaño del Congreso peruano a ciento treinta (130) escaños y considerando que en las últimas elecciones congresales realizadas en 2016 el padrón electoral fue de veintitrés millones seiscientos dos mil trescientos cinco (23 602,305) electores, cada parlamentario representa a

⁸⁷ Fernando Tuesta. Representación política: las reglas también cuentan. Pontificia Universidad Católica del Perú. Friedrich Ebert Stiftung. 2005. pp 73

ciento ochenta y un mil quinientos cincuenta y seis (181,556) electores, es decir se ha casi cuadruplicado el número de electores representados por cada representante, que a su vez deteriora el ejercicio de controles verticales desde los ciudadanos hacia los representantes, gatillando un círculo vicioso que deslegitima el sistema de presentación política.

El sistema de representación política, concebido para el ejercicio de los controles democráticos y la protección de derechos por gobiernos tiránicos, necesita un diseño institucional que le permita el ejercicio de dichas funciones para las que fue concebido, pero dado que con la Constitución de 1993, como lo expone Tuesta, *“la decisión de reducir el número de congresistas en el Perú sin ningún criterio técnico-político, ha hecho que éste no guarde proporción con la población peruana, distorsionando el principio de representación política”*⁸⁸.

Con una ingeniería política que debilita el Parlamento y que permite al Poder Ejecutivo, como lo prevé expresamente el artículo 118, inciso 19 de la Constitución de 1993: *“dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo de dar cuenta al congreso.”*⁸⁹

El diseño del sistema de representación política no otorga al Congreso de la República el monopolio de la actividad legislativa, facultad indelegable en la racionalidad política liberal desarrollada John Locke, en tanto favorece la emisión de normas legales sin deliberación pública, lo que no garantiza la cautela del interés público respecto de intereses particulares. Como lo explica Tanaka, tanto desde la izquierda como desde la derecha se denuncia la captura del Estado como explicación central de los males del país, pero cada quien le asigna contenidos diferentes. En los trabajos de Francisco Durand o Sinesio López, por ejemplo, se señala que el modelo neoliberal ha debilitado las funciones reguladoras del Estado y ha favorecido los intereses de los grandes grupos de poder económico nacionales y extranjeros (afincados principalmente

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ Constitución Política del Perú de 1993. artículo 118, inciso 19.

en la banca y el sistema financiero, las mineras, medios de comunicación, provisión de servicios), precisamente por la influencia y el poder de los mismos, en desmedro de la población más necesitada. Desde esta perspectiva, habría que poner en la mira a sectores que caen recurrentemente en conflictos de interés, mediante el uso del mecanismo de “puertas giratorias”, que los hace pasar de la defensa de intereses privados a cargos de responsabilidad pública, para luego pasar a ser formadores de opinión en medios, y así sucesivamente.

(...)

Por el contrario, Jaime de Althaus y otros argumentan que la preeminencia que se obtiene respetando las reglas de competencia en el mercado sería enteramente legítima. *“El problema estaría en obtener privilegios indebidos gracias al control del Estado (el “mercantilismo” de Hernando de Soto), donde la intervención estatal es precisamente la fuente de los problemas. Así, sería con el modelo vigente hasta las reformas de la década de los años 90 que el Estado estaba capturado por intereses particularistas, mientras que la adopción de mecanismos de mercado le habría permitido contar con más autonomía”*⁹⁰.

Si cruzamos las evidencias referidas por Tanaka, podremos advertir cómo la debilidad política del sistema de representación parlamentario se debe a que pierde su mayor “cuota de poder” en el sistema político cuando se delega en el Poder Ejecutivo su función legislativa.

En ese sentido, Catalina Müller explica como al analizar el comportamiento de los líderes y liderazgos políticos de América Latina, se aprecia expresiones de “decisionismo” a través de un largo proceso de transformaciones políticas, históricas, económicas y sociales seguido en latinoamericana en la década de 1990. En ese sentido advierte la relación entre algunos liderazgos latinoamericanos, como es el caso de Carlos Menem y Alberto Fujimori, y el “decisionismo”, que se materializa en la perpetuación de legislar a través del poder ejecutivo.

⁹⁰ Martin Tanaka, La “captura” del Estado, Virtu e fortuna. Diario La República. Lima Perú.

La autora sostiene que Carl Schmitt, *“fiel a su pensamiento realista, sus principios conservadores y anti liberales, y en relación al contexto turbulento que vive Europa durante el siglo XX, planteó la importancia de la toma de decisiones por parte del Soberano en los tiempos de excepción y marcó que la soberanía residía en el líder.”*⁹¹ Ciertamente, aun cuando este es un rasgo característico del decisionismo schmittiano, cabe destacar, que dicho ejercicio de la decisión como expresión de soberanía es aplicable en una situación especial y no permanente, denominadas “estado de excepción”, como el propio Schmitt lo define:

“[s]oberano es el que decide en el estado de excepción.

*Esta definición es la única que se ajusta al concepto de la soberanía como concepto límite. Decimos concepto límite no porque sea confuso (...) sino porque pertenece a la órbita. Por eso su definición no puede referir a un caso normal sino extremo. El desarrollo del presente trabajo pondrá de manifiesto que cuando hablamos de aquí del “estado de excepción” se entenderá que nos referimos a un concepto general de la teoría del Estado, no a un decreto de necesidad o al estado de sitio como fenómenos aislados.”*⁹²

Queda claro entonces que la concepción schmittiana descubre un hecho real, que al momento del quiebre del Estado de derecho, por efecto de la violencia, alguien debe decidir en el Estado y ese es el que ejerce soberanía o soberano, pero este es un suceso límite, como lo define Schmitt, no ordinario, no permanente, no regular.

La supremacía de la decisión sobre la deliberación, que expresa el rasgo esencial del decisionismo, se justifica solo en una situación límite: el quiebre del Estado de derecho, pero no como una forma permanente de emitir la legislación o derecho positivo. Si como anteriormente se ha manifestado en este trabajo, hacia la década de 1990 el Perú se vio afectado por el efecto combinado de una severa crisis en tres esferas de la institucionalidad del país: crisis

⁹¹ Catalina Müller <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num23art10.php>

⁹² Carl Schmitt. Teología política. Cuatro ensayos sobre la soberanía. Buenos Aires 1998. PP 15

económica, violencia política y un Estado débil que no logró enfrentar con éxito dicha crisis, lo que sostiene Schmitt es que ante dicho quiebre de la institucionalidad alguien debe ejercer la decisión soberana del cambio constitucional para establecer la ingeniería institucional necesaria para restablecer el Estado de derecho, pero esta concepción no avala que se establezca como permanente la situación excepcional que dio al ejercicio de decisión y que prime permanentemente la decisión sobre la deliberación.

Para Schmitt *“una constitución nace, o mediante una decisión política unilateral del sujeto del poder constituyente o mediante una convención plurilateral de varios de estos sujetos;”*⁹³ precisando que el poder constituyente es la *“voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre el modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la propia existencia política como un todo.”*⁹⁴ Es en este ámbito, en el del poder constituyente que Schmitt encuentra la supremacía de la decisión sobre la deliberación, es decir cuando se instala el estado de excepción o quiebre de la institucionalidad, pero no en forma permanente. Esta precisión también la encontramos cuando Schmitt expone las clases de legitimidad de la Constitución, las cuales siempre tienen como elemento común que la fuerza o autoridad de Poder constituyente es el reconocimiento de su decisión, es decir porque la unidad política de cuya constitución, existe, *“en tanto el sujeto del Poder constituyente puede fijar el modo y forma de esa existencia”*⁹⁵.

Este supuesto no implica que la legitimidad de una constitución provenga de haber sido tramitada según las leyes constitucionales antes vigente, aun cuando lamentablemente la categoría “legítima” se use muy frecuentemente cuando ésta ha surgido conforme a un procedimiento de reforma constitucional previsto en la constitución derogada. Sin perjuicio de ello, Schmitt concibe dos tipos de legitimidad constitucional:

⁹³ Carl Schmitt. Teoría de la Constitución. México 1966. PP 51

⁹⁴ Ibidem PP 86

⁹⁵ Ibidem PP 101

- a) La legitimidad dinástica, *“que se apoya en la autoridad del monarca. (...)Lleva hacia la legitimidad dinástica, que se apoya en la permanencia histórica de una familia vinculada al Estado, en la continuidad de la dinastía y la sucesión hereditaria.”*⁹⁶
- b) La legitimidad democrática: la cual *“se apoya, por el contrario, en el pensamiento de que el Estado es la unidad política de un pueblo. Sujeto de esta definición de Estado es el pueblo; Estado es el estatus político de un pueblo. Modo y forma de la existencia estatal, se determinan según el principio de legitimidad democrática por la libre voluntad del pueblo. (...) [l]a actual práctica de las constituciones democráticas ha dado lugar a ciertos métodos, sea el de elección de una asamblea constituyente, sea el de una votación popular.”*⁹⁷

Entonces, podemos identificar que en la concepción de Schmitt, lo que aporta legitimidad democrática a una constitución es el sujeto del Poder constituyente, el cual debe ser el pueblo y transversalmente, esa legitimidad debe acompañar todo el proceso de decisión respecto de las políticas públicas, siendo que la forma que las democracias occidentales vienen utilizando para la expresión de dicha voluntad política es la elección de parlamentos y la deliberación pública de la legislación producida en dicho marco constitucional.

En ese orden de ideas, Ely Chinoy sostuvo que *“[e]n una sociedad democrática las elecciones determinan entonces no solo los individuos o partidos que deben gobernar, sino también los intereses, perspectivas y valores predominantes en la política que será aplicada por el gobierno. Como los partidos no están limitados a un solo sector de la población, la victoria –aun en los casos de proporciones abrumadoras- significa el total predominio de un grupo o de varios. Por el contrario, la función legislativa, la formulación de la política ejecutiva, y la administración de las leyes están determinadas por las presiones que ejercen constantemente grupos de intereses sobre los funcionarios*

⁹⁶ bitem PP 104

⁹⁷ Idem

públicos, los cuales deben conciliar sus propias ideas, con las exigencias de la vida política.”⁹⁸

Chinoy describe como, el conjunto de las instituciones políticas que conforman la ingeniería constitucional, tales como el sistema político, la organización de los partidos, los procedimientos legislativos, entre otras instituciones vienen a ser en sí mismas, fuerzas capaces de limitar los efectos de la lucha por el poder político, tanto desde los partidos, como desde los grupos de presión o grupos de interés, denominaciones que describen el mismo fenómeno.

Volviendo al caso peruano, Catalina Müller sostiene que en la década de los noventa en América Latina se produjo un fenómeno social y político caracterizado por dos elementos:

“[e]l primero y más determinante de estos nuevos elementos, es el hecho de que durante la década de los ‘90 en los países de América Latina en los que se da este nuevo paradigma, se aplicaron políticas marcadamente neoliberales y principios neoconservadores. Entre ellas se pueden destacar las más importantes: privatizaciones de empresas públicas, dolarización de la economía (...), endeudamiento externo, aplicación de las consignas del Consenso de Washington, achicamiento del Estado, flexibilización del mercado laboral, entre otras. El segundo elemento distintivo es de orden institucional y tiene que ver con el hecho de que en los ‘90 se atenúa el Estado de Derecho en América Latina, a través de la proliferación y abuso de los Decretos de Necesidad y Urgencia, Decretos Constitucionales, Vetos, entre otros”⁹⁹.

La autora explica como en la década de los noventa en el Perú, cuando Fujimori asume la presidencia, luego del primer gobierno aprista, dispuso un conjunto de medidas de ajuste económico, las que durante la campaña electoral contrariamente se había comprometido en no implementar; paradójicamente, ello no le restó apoyo popular, dado que fue percibida como necesarias para

⁹⁸ Ely Chinoy. La sociedad. Una introducción a la sociología. México 1966. PP 279

⁹⁹ Catalina Müller <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num23art10.php>

lograr la estabilidad económica y política, así como la reinserción internacional. Este periodo, como ya se ha expuesto anteriormente en este trabajo, estuvo marcado por la mayor crisis política, económica y social de país en el siglo XX y los partidos políticos alcanzaron niveles de descrédito ante el aumento incesante de la violencia terrorista; este contexto favoreció que Fujimori tenga una orientación ortodoxa, que dio lugar a acercamiento a los organismos financieros internacionales que le llevó a aplicar un plan de estabilización económica que sería conocido en la historia como el “shock financiero” o “Fujishock”.

Toda esta coyuntura favoreció un enfoque de gobierno de corte decisionista, que se expresó en un cambio constitucional y luego que este estilo de gobierno se perpetúe en el tiempo a través del decretismo.

Cesar Landa explica que Fujimori “[s]irviéndose de la misma legislación que sus antecesores y al no contar con mayoría en el Congreso, Fujimori comienza a gobernar a través de los llamados Decretos de Urgencia o Constitucionales y Decretos Legislativos. Durante su gobierno constitucional (regido por la Constitución de 1979), se dictaron 562 Decretos de Urgencia y 156 Decretos Legislativos, mientras que el Congreso sólo dictó 140 Leyes”¹⁰⁰. Como se aprecia en el cuadro inferior.

CUADRO 1

Legislación del Poder Ejecutivo y el Congreso.

	F. Belaúnde 1980-1985	A. García 1985-1990	A. Fujimori 1990-2000	V. Paniagua 2000-2001	A. Toledo 2001-2002	Totales
Dec. Urgencia	667	1033	1655	120	74	3549
Dec. Legislativo	348	263	303	12		926
Leyes	990	848	1373	139	234	3584

Fuente: Diario Oficial El Peruano).
Elaboración: César Landa, 2003.

¹⁰⁰ Cesar Landa. “Los decretos de urgencia en el Perú”. Pensamiento Constitucional. http://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCQQFjAB&url=http%3A%2F%2Frevistas.pucp.edu.pe%2Findex.php%2Fpensamientoconstitucional%2Farticle%2Fdownload%2F3320%2F3164&ei=4-2wU67-LMSosASb3ICQAw&usq=AFQjCNGPyIVmIZk7aTkknA7ue6OgFw8w&sig2=mb0pxte_J8JZCTxyu3b64A&bvm=bv.69837884,d.cWc

2.3.4. Cuarto elemento: El sistema social o sociedad civil

La sociología ha buscado establecer normas universales para explicar los diversos grupos, así como las complejas combinaciones e interrelaciones que se generan entre éstos.

Ely Chinoy como diversos teóricos han desarrollado categorías que nos permite contar con una amplia clasificación o tipología de sociedades:

“Herbert Spencer configuró los tipos militar e industrial; Sir Henry Maine entre una sociedad basada en el estatus y la que se funda en el contrato; Ferdinand Toennies diferencio la Gemeinschaft (comunidad) de la Gesellschaft (sociedad); Durkheim oponía las sociedades cuya cohesión derivaba de la solidaridad mecánica a las que se fundaban de una solidaridad orgánica; Howard Becker identificó dos tipos a los que designó sagrado y secular; y Robert Redfield emplea las categorías sociedad urbana y sociedad comunal”¹⁰¹

Aun cuando estas clasificaciones permiten elaborar algunas explicaciones al fenómeno de la evolución de la sociedad, es cierto que en la práctica una sociedad puede tener rasgos de varias categorías propuestas por los científicos sociales, para efectos del presente trabajo resulta interesante la categorización propuesta por Chinoy respecto de estas parejas de sociedades: sociedades comunales respecto de sociedades asociativas.

Chinoy describe que:

“Una sociedad comunal es típicamente pequeña, con una división del trabajo simplificada y, consecuentemente, con una diferenciación muy limitada en papeles. El papel del adulto masculino entre los esquinales munivak, para tomar un caso extremo, corresponde por lo general a casi todos los hombres, casados, solteros o viudos; la única diferencia económica importante se encuentra entre hombres y mujeres; solo el chaman desempeña un papel religioso específico; y, con excepción de los

¹⁰¹ Ely Chinoy. La sociedad. Una introducción a la sociología. México 1966. PP 118

jefes que tienen una autoridad limitada y de los ancianos que tiene un liderazgo informal y extraoficial, no hay estructura formal de papeles políticos”¹⁰²

En resumen, este tipo de sociedades producen relaciones sociales personales, basadas en vínculos familiares y de parentesco, no da lugar a la formación de grupos y de relaciones impersonales como sucede en las sociedades contemporáneas, las cuales se adscriben al tipo de sociedades asociativas, a las que Chinoy vincula a la metrópoli moderna y a la división del trabajo, “*en esta sociedad compleja, diversificada, con su multitud de grupos e intereses competitivos, se ha roto el peso penetrante de la tradición y la uniformidad de pensamiento es reemplazada por una variedad interminable(...) las costumbres se han debilitado y el derecho formal para regular la conducta y regir el intercambio social.*¹⁰³”

El sistema social es una estructura de instituciones formales como los grupos de presión social, e informales como la cultura política. En conjunto constituyen el tejido de la sociedad civil. Los grupos de presión social constituyen el espacio más genuino e inmediato de participación ciudadana en asuntos públicos, pero hay que destacar que no todos los ciudadanos tienen la posibilidad de organizarse en grupos de presión social, es necesario para este fin, que estas organizaciones dispongan de los medios adecuados para lograr influir en los procesos de deliberación y decisión pública, que también se conocen como proceso de formación de las políticas públicas.

Como se mencionó anteriormente, la tipología elaborada por Chinoy nos sirve para lo propuesto en el presente trabajo, en el cual consideramos que el sistema político está conformado por cuatro elementos, siendo el sistema social uno de ellos, que a su vez está constituido por una estructura de grupos de interés que presionan al sistema de representación política por intereses particulares. Dicho comportamiento no solamente es perfectamente válido en una democracia

¹⁰² Idem

¹⁰³ Ibidem PP 120

representativa, sino que además es la materialización del ejercicio de los derechos fundamentales de participación de los ciudadanos en forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural de la nación, que consagra el numeral 17 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú. Es interesante constatar como la ingeniería constitucional de 1993 incluye en la misma esfera la participación de las organizaciones de la sociedad civil, al que pertenecen los grupos de presión social, con las organizaciones políticas como partidos y movimientos.

Siguiendo a del Campo podemos definir a los grupos de presión “*como aquellos grupos de intereses organizados que no desean en forma directa el control del poder político sino solo influir o presionar a los centros de toma de decisiones, ya sea en el ámbito del legislativo o del ejecutivo y de las diferentes organizaciones y administraciones públicas. Por tanto se diferencia claramente de los partidos porque estos si buscan directamente el poder político.*”¹⁰⁴

De esta forma, y considerando que desde la segunda mitad del siglo XX la mayor parte de la población del mundo corresponde a población urbana, proponemos una tipología de sociedades, las cuales pueden ser: sociedades equilibradas y sociedades concentradas, en función al equilibrio en la tensión entre los intereses privados, promovidos por los grupos de presión social y el interés público, promovido por los partidos políticos.

En la medida que los partidos obtienen sus cuotas de poder en el sistema político a partir de votos ciudadanos, su éxito está dado por su capacidad de intermediar las demandas sociales, así como a emitir leyes y políticas públicas a través de procesos deliberativos y públicos, como sucede en los debates parlamentarios. Estos dos aspectos nos permiten apreciar que los partidos políticos, tanto por funcionalidad en el sistema político como por la fuente de la que extraen su legitimidad, están en relación directa con el interés público, mientras que los grupos de presión social, están íntimamente vinculados a los intereses particulares que representan en la medida que no dependen de las votaciones ciudadanas.

¹⁰⁴ Esther del Campo. Los Grupos de Presion Social
<https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Gruposdepresion.pdf>

Las sociedades equilibradas serán aquellas cuyo diseño institucional: sistema de partidos, sistemas electorales, sistema de representación política entre otros, impidan que grupos de presión capturen las políticas públicas o el Estado, mientras que las sociedades concentradas serán aquellas en las que las estructuras institucionales (sistema de partidos, sistemas electorales, sistema de representación política, entre otros) no solo permiten, sino favorecen la captura de las políticas públicas.

Conforme lo desarrolla Chinoy, *“la moderna concepción liberal del Estado, sobre todo en la forma que ha evolucionado en las democracias occidentales, lo considera como un árbitro situado en el centro de intereses competitivos para mantener las reglas que hacen posible la vida social ordenada,”*¹⁰⁵ continúa el autor, *“[c]omo el poder puede ser objeto de abuso, la teoría liberal sostiene que los funcionarios públicos deben estar limitados por una división del poder y el sistema de pesos y contrapesos, o por restricciones institucionalizadas (constitucionales) por lo que toca a la esfera de la legítima acción gubernamental.”*¹⁰⁶

Es importante no perder de vista que el Estado liberal, basado en un sistema de representación política debe procesar los diversos intereses competitivos desde una ubicación de árbitro neutral, cuya materialización la encontramos en los procesos de deliberación pública o debate parlamentario de la legislación, por ello son los partidos políticos los legítimos intermediarios de las demandas sociales y los intereses ciudadanos; contrario sensu, si el Estado emite legislación sin el correspondiente proceso de deliberación pública, a través de la delegación de la función legislativa del Congreso al Poder Ejecutivo queda evidenciado que el Estado no actúe como árbitro neutral, máxime si consideramos que el sistema político peruano carece de un sistema de partidos institucional, lo que favorece que el Estado y las políticas públicas sean objeto de captura por parte de los grupos de presión.

¹⁰⁵ Ely Chinoy. La sociedad. Una introducción a la sociología. México 1966. PP 270

¹⁰⁶ Idem

En el sistema político peruano, la inexistencia de un sistema de partidos institucionalizado, consecuencia de los efectos predecibles que genera el diseño de la ingeniería constitucional, se produce una relación asimétrica entre los partidos políticos y los grupos de presión social de élite económica, permitiendo que estos últimos capturen el Estado y las políticas públicas.

Pero ¿a qué nos referimos cuando hablamos de captura del Estado?, consideramos que podríamos tomar el concepto desarrollado por Hellman y Kaufmann “[p]or captura del Estado entendemos los intentos de las empresas para influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos —con carácter privado— a los funcionarios públicos.”¹⁰⁷

Los autores antes citados explican como en las economías en desarrollo, “la corrupción ha forjado una nueva imagen: la de los llamados oligarcas que manipulan la formulación de las políticas e incluso configuran las nuevas reglas del juego para su propio beneficio. Éste es el comportamiento que denominamos captura del Estado. Si bien esta forma de corrupción a gran escala se reconoce como el problema más pernicioso y difícil de detectar en la economía política de las reformas institucionales y económicas, se han hecho pocos esfuerzos sistemáticos para distinguir sus causas y consecuencias de las de otras formas de corrupción.” Sin embargo, basados en las observaciones en casi 4.000 empresas en 22 países en desarrollo, encontraron evidencia de complejas interacciones entre las empresas y el Estado, especialmente, “la importancia de los mecanismos mediante los cuales las empresas procuran influir en las decisiones que adopta el Estado para obtener ventajas concretas, a menudo imponiendo barreras a la competencia. Esta influencia indebida genera ganancias muy concentradas para ciertas empresas poderosas, con un alto costo socioeconómico”¹⁰⁸.

De acuerdo a Durand¹⁰⁹, el sistema económico está constituido por la estructura productiva y la política económica del Estado. Dentro de ese sistema, su

¹⁰⁷ Joel Hellman y Daniel Kaufmann <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf>

¹⁰⁸ Idem

¹⁰⁹ Entrevista concedida por el profesor Francisco Durand como asesor de tesis.

instancia directiva central se encuentra en una rama del Estado que orienta las políticas. En el caso del Perú esta instancia es el Ministerio de Economía y Finanzas, que define la política económica de la siguientes manera: *“La política económica puede definirse como el conjunto de directrices y lineamientos mediante los cuales el Estado regula y orienta el proceso económico del país, define los criterios generales que sustentan, de acuerdo a la estrategia general de desarrollo, los ámbitos fundamentales e instrumentos correspondientes al sistema financiero nacional, al gasto público, a las empresas públicas, a la vinculación con la economía mundial y a la capacitación y la productividad. Todo ello pretende crear las condiciones adecuadas y el marco global para el desenvolvimiento de la política social, la política sectorial y la política regional”*.¹¹⁰

Siendo de este modo, el sistema económico de una sociedad organiza la actividad económica en cuanto a dos aspectos diferenciados: a) la producción de bienes y servicios y b) la distribución¹¹¹. Para este fin es necesario establecer una regulación jurídica que determine el régimen de propiedad sobre los factores de producción.

En cuanto a la producción debe determinarse ¿qué es lo que debe producirse? ¿Cuántas cantidades debe producirse? O ¿qué sectores deben ser priorizados en la producción? Mientras que en cuanto a la distribución nos referimos en ¿cómo hacer que la riqueza de un país llegue a las personas que necesitan satisfacer sus necesidades con los bienes y servicios? Por ejemplo; si se venden recursos naturales ¿de quién es ese dinero? O ¿Quiénes son las personas más ricas o más pobres? y ¿por qué razón?

El sistema económico funciona a través de una regulación jurídica del régimen de propiedad de los factores de producción, lo que determina un régimen de propiedad Estatal, régimen de propiedad del sector privado así como un régimen de propiedad mixta, en el cual el Estado puede ser actor económico para algunos ámbitos y regulador para otros. El sistema económico permite

¹¹⁰ http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=section&id=26&Itemid=100694

¹¹¹ <https://www.youtube.com/watch?v=kiNUpO-Jnjk>

determinar qué agentes y en qué condiciones pueden tomar decisiones económicas.

Agentes económicos:

Los agentes económicos se agrupan en cuatro categorías de acuerdo al papel que juegan en el sistema económico:

- a) Familias o unidad básica de consumo, la que está conformada por personas, ello incluye a personas solas, una madre con su hijo o una familia completa. También incluye esta categoría a las organizaciones que no tengan fines de lucro, tiene como objeto satisfacer sus necesidades con la limitación de sus ingresos y sus preferencias.
- b) Empresas o las unidades básicas de producción o encargadas de transformar factores productivos: tierra, capital, trabajo, habilidades empresariales, transformándolos en bienes y servicios para ofrecerlos a otros agentes económicos con la finalidad de obtener beneficios, con la limitación de su presupuesto y la tecnología.
- c) Sector público, Estado, administración estatal o gobierno, cuya función es producir todo lo que las familias y empresas no pueden realizar, su función es regular la economía de un país, así como el suministro de bienes públicos como las carreteras, hospitales, aeropuertos; como también los servicios públicos como la salud la justicia, la seguridad, así como la administración de los recursos públicos. Tiene como objetivo maximizar el bienestar de la sociedad, mantener en equilibrio las relaciones económicas dentro del país y fuera de éste, sus límites son sus ingresos públicos.
- d) Sector externo, constituido por las familias, las empresas y el sector público de otros países, por lo tanto varía en cuanto a legislación y hábitos; la importancia de este sector para romper las barreras comerciales con países vecinos, actualmente la mayoría de países del mundo son economías abiertas porque consumen una buena parte de los bienes y servicios producidos en otros países y a los cuales también le venden una parte importante de su producción.

El sistema económico peruano

En cuanto a las reglas del sistema económico peruano, podemos señalar que la Constitución política de 1993 establece que “(...) *una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura*”¹¹², precisando que “(...) *Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional*”¹¹³, diseño institucional que determina que la propiedad de los factores de producción sean casi exclusivamente privados en el Perú.

Forma parte también de la ingeniería del sistema económico peruano la regulación respecto de la protección a la libre competencia, previendo expresamente que: “*El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios*”¹¹⁴.

Podemos apreciar que el diseño institucional peruano tiene dos pilares fundamentales: un primer pilar es que la propiedad de los factores de producción queda en manos del sector privado, limitándose la intervención del Estado solo a casos en los que mediante ley expresa se autorice la actividad empresarial del Estado y siempre en forma subsidiaria al sector privado. Un segundo pilar es la responsabilidad que le asigna al Estado para la protección de la libre competencia y consecuentemente la prohibición de formas monopólicas de la actividad económica, así como la protección al consumidor.

Este diseño institucional ha producido un efecto contradictorio en el comportamiento del sistema económico peruano, en tanto ha generado una

¹¹² Artículo 58 de la Constitución Política del Perú

¹¹³ Artículo 60 de la Constitución Política del Perú

¹¹⁴ Artículo 61 de la Constitución Política del Perú

estructura productiva privada, pero concentrada, no obstante no ha logrado proteger con la misma firmeza la protección de la libre competencia y de los consumidores peruanos, sobre todo respecto de la concentración económica al no existir legislación efectiva ni prácticas proactivas del Estado contra dicho fenómeno.

El sistema económico peruano reproduce relaciones asimétricas entre los dueños de los factores de producción y los consumidores, no deja en realidad espacio para que el Estado cumpla el rol fundamental que le asiste en una economía de mercado: maximizar el bienestar de la sociedad, mantener en equilibrio las relaciones económicas dentro del país, como lo sostiene Santiago Roca *“El sector agrícola, manufacturero o construcción no son iguales. Todo lo contrario, la igualdad de las actividades económicas solo forma parte de la teoría económica neoclásica. Hay actividades que generan valor y otras que no mucho. Entonces, no pueden situarse en un mismo nivel. Pese a ello, la frase "sector estratégico" se eliminó e incluso se acusaba de comunistas a los que pedían que el Estado promueva los sectores estratégicos”*¹¹⁵.

La relación asimétrica entre los grandes propietarios de factores de producción y consumidores alimenta el dogma de la “reducción del Estado” así como eliminación de la supuesta “tramitología burocrática”, *“modelo (que) también señala que los problemas los resuelve el mercado solo. En décadas pasadas se decía que el Perú tenía mucho Estado. Mario Vargas Llosa, durante su candidatura presidencial, decía que había que reducir el Estado porque había poco sector privado”*¹¹⁶.

Sistema económico injusto

La resultante del diseño institucional y el comportamiento de los agentes económicos tiene como consecuencia un sistema económico que podemos calificar de injusto, en la medida que reproduce y acentúa relaciones

¹¹⁵ <http://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2014/05/29/-actual-modelo-economico/>

¹¹⁶ <http://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2014/05/29/-actual-modelo-economico/>

asimétricas entre los dueños de los factores de producción y los consumidores (también de los trabajadores y otros grupos sociales pobres) y además porque es notorio que el sistema político, es decir, los partidos y parlamento, carecen de capacidad efectiva de control sobre los agentes económicos encargados de la producción de bienes y servicios y no llegan a tener verdadera representatividad.

En ese sentido van los resultados del estudio de opinión realizado por Datum para la BBC World Service, *“en la cual se reveló que 17 de los 22 países encuestados perciben su sistema económico como injusto. El Perú se ubicó en ese grupo, con un 65% de peruanos que sienten que la distribución de los beneficios económicos y las cargas laborales no han sido justas en los últimos años”*¹¹⁷.



¹¹⁷ <http://gestion.pe/2012/05/30/economia/datum-65-peruanos-percibe-sistema-economico-como-injusto-2003790>

CAPÍTULO III

EFFECTOS DEL DISEÑO CONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA POLÍTICO PERUANO DURANTE EL PERIODO 2001-2016

3.1. Democracia como diseño constitucional

La Constitución de 1993 define al Estado peruano como un Estado democrático de derecho, social, unitario, representativo y descentralizado, lo que nos permite afirmar que se adscribe al modelo de democracia liberal occidental de tipo representativa.

Desde esta perspectiva, es importante partir señalando que la democracia, en sus diferentes formas históricas, es un producto cultural occidental, desarrollado en la civilización europea, construida contemporáneamente sobre la arquitectura conceptual del liberalismo política, de modo que cuando en la ciencia política se hace referencia a la democracia, nos referimos al tipo de democracia que corresponde a la democracia liberal occidental o democracia representativa.

La democracia como fenómeno histórico, social, político, tiene su origen en la cultura helénica, que constituye la base, a partir de la cual se construyó la civilización occidental, a la que se integran elementos culturales romanos y cristianos y que podemos distinguir de otras culturas como la china, tibetana, japonesa, india entre otras, o las musulmanas, entre las encontraremos a la árabe, persa, entre otras.

Como lo señala Dahl¹¹⁸, democracia es un vocablo de origen griego, que se desprende de la palabra “demokratia”, para referir a las formas de gobierno existentes en determinadas polis o ciudades Estado griegas, alrededor del siglo V antes de Cristo, fundamentalmente en Atenas. Corresponde a estas formas históricas la democracia clásica o directa, denominada también democracia por asamblea, siendo este tipo de democracia de un carácter que podríamos llamar

¹¹⁸ Robert Dahl. Revista POSTData 10, Diciembre/2012, ISSN 1515-209X, La Democracia. (págs. 11-55)

contemporáneamente bastante excluyente, en tanto *“limitaban el derecho de participar del gobierno a una minoría de la población adulta –de hecho, a veces, a una minoría muy escasa. A principios del siglo XX, este derecho se extendió a casi todos los adultos. En consecuencia, un demócrata contemporáneo podría argumentar de manera razonable que Atenas, puesto que excluía a tantos adultos del demos, no era en realidad una democracia– aun cuando el término democracia se inventó y se aplicó originariamente en Atenas”*¹¹⁹.

El tipo de democracia directa producida en las polis o ciudad-Estado facilitaba que los ciudadanos pueden gozar de una mayor influencia directa sobre sus gobernantes y gobiernos, pero la escasa dimensión de las polis, en comparación con el Estado nación moderno, producía efectos negativos también, sobre todo los asociados a la relación con enemigos externos de mayor tamaño y poder militar y comercial. Sin embargo, al aumentar el tamaño de la polis, en su ámbito geográfica y poblacional, pudo incrementar su capacidad para enfrentar los problemas antes mencionados, pero reduciendo la capacidad de influencia de los gobernados sobre los gobernantes, mediante asambleas u otras instituciones.

Como consecuencia del quiebre con la tradición grecolatina, generado por el Medioevo europeo, Dahl señala que incluso: *“hasta el siglo XVII, gran parte de los teóricos democráticos y de los líderes políticos ignoraron la posibilidad de que una legislatura pudiera componerse de algo que no fuera ni el cuerpo íntegro de los ciudadanos, como en Grecia y en Roma, ni representantes elegidos entre y por una pequeñísima oligarquía o aristocracia hereditaria, como en las repúblicas italianas”*¹²⁰; sin embargo, el proceso de evolución de la democracia moderna está asociado más a la solución a problemas prácticos de la vida política cotidiana, que a la profunda reflexión filosófica, no obstante tendríamos que esperar al siglo XVIII, para ver materializado un nuevo tipo de democracia en los ámbitos filosófico y práctico: la democracia representativa.

¹¹⁹ Ibidem pp. 13.

¹²⁰ Ibidem pp. 19

En el desarrollo de la democracia moderna el aporte institucional inglés es notable, a partir del desarrollo del Parlamento inglés, cuyo diseño “*surgió de los consejos convocados por los reyes para resarcir agravios y ejercer funciones judiciales. (...) Con el tiempo, el Parlamento comenzó a abordar asuntos de Estado importantes, entre los que se destaca la recaudación de los ingresos necesarios para respaldar las políticas y las decisiones del monarca*”¹²¹, con el transcurso del tiempo tomaría forma la configuración del poder parlamentario, que concluyó con el traslado de facultades del monarca al parlamento, incluso la relativa a la “*designación y el ejercicio del primer ministro*”.¹²²

Pero donde se produjeron los aportes más significativos para la conceptualización de la moderna democracia es en los Estados Unidos de Norteamérica, país en el cual conforme señala Dahl, se dieron condiciones muy particulares al resto de occidente, “*entre estas condiciones se contaban la gran distancia de Londres, que forzaba al gobierno británico a otorgar una autonomía importante a las colonias; la existencia de legislaturas coloniales en las que los representantes de al menos una de las cámaras eran elegidos por los votantes; la expansión del sufragio, que en algunas colonias llegó a incluir a la mayoría de los varones adultos de raza blanca; la difusión de la propiedad de bienes, en especial, la tierra; y la consolidación de las creencias en los derechos fundamentales y en la soberanía popular, incluyendo la creencia de que los colonizadores, como ciudadanos británicos, no deberían pagar impuestos a un gobierno en el que no estaban representados (“no hay impuestos sin representación”)*”¹²³.

Consolidándose de esta forma la configuración de la democracia moderna, como una democracia representativa, en reemplazo de sus formas clásicas como la democracia directa, también llamada por asamblea, que surge en el siglo XIX

¹²¹ Ibidem pp. 20

¹²² Ibidem pp. 20

¹²³ Ibidem pp. 22

en la tradición norteamericana. En esa coyuntura se produjo un intenso debate respecto a la denominación que mejor se adecua a esta forma de gobierno a través de una representación política, en la cual un grupo consideraba que mejor la define la denominación latina “república” y otros la denominación griega “democracia”; en ese sentido, “unos meses después de levantarse la Convención Constituyente, Madison, quien sería luego el cuarto presidente de Estados Unidos, propuso un uso que habría de tener una influencia perdurable dentro del país, pero poca en otros lugares. En “El Federalista 10”, uno de los 85 ensayos escritos por Madison, Alexander Hamilton y John Jay, conocidos colectivamente como El Federalista, Madison definió la “democracia pura” como una sociedad que se compone de un reducido número de ciudadanos, que se reúnen y administran personalmente el gobierno y la república como *“un gobierno en que tiene efecto el sistema de la representación”*¹²⁴. Según Madison, *“las dos grandes diferencias entre una democracia y una república son: primera, que en la segunda se delega la facultad de gobierno en un pequeño número de ciudadanos, elegidos por el resto; segunda, que la república puede comprender un número mayor de ciudadanos y una mayor extensión de territorio”*. En suma, para Madison, democracia significaba la democracia directa, y república significaba el gobierno representativo.¹²⁵

Pero siguiendo lo sostenido por Dahl en noviembre de 1787, a sólo dos meses de haberse levantado la convención, James Wilson, uno de los firmantes de la Declaración de Independencia, propuso una clasificación nueva. *“Las tres especies de gobiernos (...) son el monárquico, el aristocrático y el democrático. En una monarquía, el poder supremo pertenece a una única persona; en una aristocracia (...) a un órgano que no está formado según el principio de la representación sino que goza de su situación por descendencia o selección entre sí o por derecho conforme a algún requisito personal o territorial; y por último, en una democracia, es inherente a un pueblo y es ejercido por él o por*

¹²⁴ Ibidem pp. 22.

¹²⁵ Ibidem pp. 23 .

sus representantes”¹²⁶, diseño que hace referencia al proceso de transferencia de soberanía de los individuos que conforman el contrato social hacia la representación elegida.

Esta racionalidad, surgida en los Estados Unidos de América en las postrimerías del siglo XVIII, nos permite apreciar como la democracia constituye una materialización en la práctica política de la filosofía liberal, abandonando su configuración clásica helénica, la democracia, expresa a partir de ese momento un contenido profundamente diferente, basada en la igualdad y la libertad de los hombres, principios indispensables del liberalismo, por lo que la democracia representativa se convierte en la forma de gobierno necesaria para garantizar los principios liberales; por ello, señala Dahl que a principios del siglo XIX, el autor francés Destutt de Tracy, insistía en que la representación había tornado obsoletas las doctrinas de Montesquieu y de Jean-Jacques Rousseau, sosteniendo que: *“La representación o el gobierno representativo (...) puede considerarse una nueva invención, desconocida en tiempos de Montesquieu (...) La democracia representativa (...) es la democracia que se ha hecho practicable durante un largo período y en un vasto territorio”*¹²⁷.

La representación, que surge como consecuencia de la progresiva consolidación de la igualdad liberal, constituye la forma de gobierno necesaria para gobernar hombres libres e iguales, por ello *“el filósofo inglés James Mill sentó posición hacia 1820 respecto a que el sistema de representación política era “el gran descubrimiento de los tiempos modernos” en el cual “quizás se halle la solución de todas las dificultades, tanto especulativas como prácticas”. Una generación más tarde, el hijo de Mill, el filósofo John Stuart Mill, en Consideraciones sobre el gobierno representativo (1861) llegó a la conclusión de que “el tipo ideal de gobierno perfecto” sería a la vez democrático y representativo”*¹²⁸.

La filosofía liberal, desde las teorizaciones de Locke hasta Rawls, muestran un

¹²⁶ Íbidem. p. 25

¹²⁷ Íbidem. p. 26.

¹²⁸ Íbidem. p. 29.

conjunto de principios liberales, indispensables para el funcionamiento del sistema político, económico o social liberal, principios que se han desarrollado progresivamente, los cuales puedo organizar de la siguiente forma:

- a. **Principio de igualdad de las personas**, destinado a superar las diferencias de tratamiento jurídico entre nobles y súbditos, existente desde el absolutismo monárquico hasta los periodos que corresponden al Medioevo y la Edad Antigua.
- b. **Libertad individual**, sobre todo la religiosa y económica, que buscó superar las guerras religiosas que asolaron Europa y particularmente Inglaterra hasta el fin de la Edad Moderna y permitir el acceso a la propiedad privada de la tierra, limitada exclusivamente a la nobleza.
- c. **Control del poder del gobernante**, surgido a partir de la concepción de John Locke, la cual concebía que el soberano debería estar sometido al contrato social y no sobre éste, como se definió en el absolutismo monárquico. Este principio tuvo su expresión francesa en la división de poderes de Montesquieu, así como su contraparte norteamericana en la teoría de los contrapesos constitucionales de Madison, denominado también "checks and balances", que refiere al ejercicio de controles recíprocos entre los poderes del Estado, destinados a garantizar la libertad individual, su permanencia y estabilidad.
- d. **Pluralismo político**, principio por el cual una sociedad o régimen liberal exige la participación libre en la competencia política de diferentes concepciones ideológicas, como la mejor expresión y materialización de la libertad individual.
- e. **Estado constitucional de derecho**, principio que exige que la arquitectura institucional del Estado esté orientada a garantizar un "mínimo" de derechos fundamentales, diseño que debe definir la racionalidad de funcionamiento del Estado liberal, en sus diferentes enfoques sea igualitario o libertario neoconservador.

Evidentemente, un sistema político como la democracia, basado en la libertad y la igualdad política, no podría funcionar sin los medios institucionales que permitan el ejercicio de dicha libertad política: que se materializa a través de los partidos políticos que expresan además el pluralismo democrático, como lo señala Dahl, *“Madison pronto se dio cuenta –a pesar de su creencia en la naturaleza esencialmente perniciosa de las facciones– de que en una democracia representativa los partidos políticos no sólo son legalmente posibles, necesarios e inevitables; también son deseables”*¹²⁹, de modo que el elemento institucional que permite el funcionamiento de una democracia de tipo representativa son los partidos políticos, por lo que podríamos definir a la democracia representativa como una democracia de partidos políticos.

Sin embargo, debemos decir que el proceso de desarrollo de la democracia representativa de tipo liberal enfrentó la desconfianza generalizada producida por la creencia de que favorecería el establecimiento de la tiranía de la mayoría, situación que pondría al sistema político en colisión con derechos individuales a la libertad y a la igualdad, no obstante como lo explica Dahl este temor fue:

“mitigado y finalmente abandonado una vez que los líderes de varios países democráticos tomaron conciencia de que podían crear numerosas barreras contra el gobierno irrestricto de la mayoría, y que ninguna de ellas era claramente inconsistente con los principios democráticos básicos. (...) requerir una supermayoría de votos –como los dos tercios o tres cuartos– para aprobar enmiendas constitucionales y otra legislación importante; dividir los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de gobierno en ramas separadas (división de poderes); otorgar a un poder judicial independiente la facultad de declarar inconstitucionales ciertas leyes o políticas, y por ende, desprovistas de fuerza legal; adoptar garantías constitucionales

¹²⁹ Ibidem pp. 28

para brindar una autonomía considerable a los estados, provincias o regiones (federalismo)”¹³⁰.

Este es un aspecto muy importante para entender la esencia del diseño institucional de una democracia representativa, cuya piedra angular se centra en un equilibrio entre las mayorías y las minorías, equilibrio que determina que las mayorías no están legitimadas para conculcar derechos fundamentales de los individuos, ni a las minorías se les otorga legitimidad para afectar los derechos fundamentales, garantizados política y legalmente por el contrato social.

El espacio por excelencia para garantizar el equilibrio entre mayorías y minorías es el parlamento, cuyo vigor institucional se extrae de los partidos políticos que en él actúan y que son los que materialmente ejercen el control político; de modo que de la interacción parlamento-partidos políticos resulta el equilibrio de una democracia representativa. Por ello, Dahl denomina a las democracias representativas “*un sistema de derechos*”¹³¹ en reemplazo de un “*gobierno del pueblo*”¹³², de modo que un gobierno que infringe derechos protegidos por el sistema de derechos deviene en un gobierno no-democrático.

Aun cuando el mundo contemporáneo sea testigo de una expansión mundial de la democracia representativa, con diferentes niveles de desarrollo institucional, en conjunto representan más de la mitad de la población mundial, el indicador de eficiencia de sus arquitecturas institucionales está dado por cuán eficientes son para lograr equilibrios entre mayorías y minorías.

3.2. Desequilibrio en la ingeniería constitucional peruana durante el periodo 2001-2016

Luego de haber efectuado un recorrido por el proceso de construcción de la democracia liberal occidental o democracia representativa, analizaremos cuál es

¹³⁰ Ibidem pp. 29

¹³¹ Ibidem pp. 29

¹³² Ibidem pp. 29

el efecto del diseño institucional peruano aprobado en 1993 en la democracia del país a partir de ese momento hasta el 2016.

La escasa capacidad de control del equilibrio entre mayorías y minorías en la ingeniería constitucional peruana se centra en el diseño del sistema electoral para las elecciones parlamentarias. Como ya se ha explicado anteriormente, el diseño del sistema electoral aplicable a las elecciones congresales, emplea circunscripción plurinominal, lista cerrada no bloqueada, con voto preferencial y fórmula electoral proporcional, el efecto combinado de este diseño causa que el Perú tenga niveles muy altos de volatilidad electoral en el mundo. Conforme explica Mainwaring, en un estudio realizado por Freedom House en 39 países sobre volatilidad electoral, el Perú ocupó el puesto 36 con 51.9% de volatilidad electoral en el parlamento, comparativamente Estados Unidos ocupó el primer lugar con solo 3.2%, Reino Unido ocupó el puesto 4 con 8.2 %, mientras que nuestros vecinos Chile y Colombia ocupan los puestos 14 y 19, con 16.7% y 22.1% respectivamente. Solo superamos, y con puntuaciones muy cercanas, a países como Rumania, Letonia y Ucrania que tienen volatilidad del 53.0%, 58.2% y 59.2%¹³³.

El vínculo entre el diseño del sistema electoral peruano y la volatilidad electoral que experimentan las elecciones parlamentarias, lo explica Sartori, cuando sostiene que los sistemas electorales influyen sobre los partidos políticos, de acuerdo a las siguientes reglas:

“Regla 1. Un sistema pluralista (o mayoritario) no puede producir por sí mismo un formato nacional bipartidista (...) pero en todas las circunstancias ayudará a mantener uno que ya existe. Así pues siempre que se establece un formato bipartidista, un sistema pluralista (o mayoritario) tendrá efectos que detendrán el surgimiento de nuevos partidos y conservarán al sistema.

¹³³ Scott Mainwaring y otros. La Institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. América Latina Hoy. 2005. p. 149

Regla 2. Un sistema pluralista producirá, a largo plazo, un sistema de dos partidos (...) si se dan dos condiciones: primera, que el sistema de partidos este estructurado, y segunda, que el electorado no se someta a la presión del sistema electoral (...)

(...)

*Regla 4. Por último los sistemas de representación proporcional tienen efectos reductores en proporción a su falta de proporcionalidad y en particular cuando se aplican a distritos pequeños, establecen un umbral para la representación o atribuyen un premio. En estas condiciones la representación proporcional eliminará los partidos más pequeños cuyo electorado este disperso entre diferentes distritos; (...)*¹³⁴

Como bien dice Sartori, los sistemas mayoritarios o de pluralidad incentivan un menor número de partidos, tendiendo a incrementar los niveles de institucionalidad de éstos al repartir escaños entre un menor número de partidos, mientras que los sistemas proporcionales incentivan el multipartidismo al repartir cuotas de representación entre un mayor número de partidos.

La aplicación de un sistema electoral proporcional en 1993, en la práctica destruyó el incipiente segundo sistema de partidos políticos de la historia republicana, conformado por Acción Popular, el Partido Popular Cristiano, el Partido Aprista Peruano y la alianza electoral Izquierda Unida, como lo explica el profesor Pedro Planas, “*debemos distinguir entre partidos y sistemas de partidos, solo hay sistemas de partidos cuando hay varios partidos capaces de competir entre sí por la alternancia en el poder, y al mismo tiempo frecuentes procesos electorales en los que esas agrupaciones puedan y deban medir sus fuerzas*”¹³⁵.

¹³⁴ Giovanni Sartori. Ingeniería Constitucional Comparada. 2008

¹³⁵ Pedro Planas. La democracia volátil. Movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo. Friedrich Ebert Stiftung. 2000. p. 75.

El establecimiento de un sistema electoral mayoritario habría generado incentivos para la formación de un sistema bipartidista o la formación de dos bloques o coaliciones electorales, que habría dotado de mayores niveles de institucionalidad a los partidos políticos, con un consecuente escaso nivel de volatilidad electoral. El comportamiento descrito es el seguido por el sistema electoral chileno, que aplicando un sistema electoral mayoritario en las últimas décadas ha constituido un sistema de partidos de alta institucionalidad y la formación de dos coaliciones electorales; no obstante, debemos reconocer que Chile goza de históricos niveles de institucionalidad política y partidaria, ello no enerva la validez de la evidencia que proporciona la relación de su fórmula electoral mayoritaria y su alta institucionalidad partidaria.

El diseño institucional peruano de 1993 debilitó la institucionalidad de los partidos políticos, de acuerdo a la información oficial proporcionada por el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones¹³⁶, se encuentra registrados veintidós partidos, de los cuales solo una fracción desarrolla actividad partidaria orgánica, siendo un rasgo característico generalizado que los partidos funcionen como simple maquinarias electorales.

Siendo de este modo, el diseño institucional del sistema electoral peruano impide la institucionalización de los partidos políticos, lo que implica que bloquea la posibilidad de establecer un sistema de partidos, como el que pudimos haber consolidado con los partidos políticos de la década de 1980 con fórmulas mayoritarias, porque como lo expone Mainwering:

“un sistema de partidos es el conjunto de partidos que interactúan por vías pautadas y conocidas. Esta definición implica tres límites entre sistemas y no sistemas. Primero como Sartori señaló, un sistema debe tener al menos dos elementos constituyentes; por lo tanto, un sistema de partidos debe tener al menos dos partidos. Segundo, la noción de interacción pautada sugiere que hay alguna regularidad en la distribución del apoyo electoral hacia los partidos a lo largo del

¹³⁶ Web institucional del Jurado Nacional de Elecciones:
http://aplicaciones007.jne.gob.pe/srop_publico/6Consulta/con_Simbolos.aspx

tiempo, incluso si algunos partidos suben y otros bajan en número de votos. Tercero, la idea de un sistema implica la idea de una continuidad en los componentes que conforman el sistema, por lo tanto, el “sistema partidista” implica una continuidad en los partidos que lo forman; es decir, la institucionalización de los partidos”¹³⁷.

El efecto de la ingeniería política de 1993 se materializa en su incapacidad para equilibrar mayorías y minorías como democracia representativa, ello determina que los intereses de determinadas minorías como es el caso de los grupos de presión social, grupos económicos, formales e informales, no puedan ser controlados por el interés las mayorías.

De acuerdo a lo expuesto, el equilibrio entre las mayorías y las minorías es producido por el sistema de partidos políticos, el cual no es posible lograr con un diseño de sistema electoral proporcional, dada las características particulares del sistema político peruano marcada por la ausencia de una tradición partidaria, la cual reemplazamos por una tradición autoritaria y anti partidos, como lo expone el Pedro Planas *“no fue sino con la creación del primer partido político organizado (el Partido Civil), sino con la denominada República Aristocrática, inaugurada con la derrota (militar) del continuismo militar cacerista que se logró formar el primer sistema de partidos en el Perú. Sin embargo, como ya hemos recalado en anterior ocasión, contra lo que entonces se pudo suponer desde esa fecha y a lo largo de los siguientes cien años (1895-1995) ha sido muy escaso el tiempo en el cual el Perú ha tenido un auténtico sistema de partidos de carácter competitivo”*.¹³⁸

Por ello, retomando el enfoque teórico de la democracia representativa de Dahl, podemos acotar que *“aunque los teóricos políticos siguen discrepando acerca de los mejores medios para hacer efectivo el gobierno de la mayoría en los sistemas democráticos, parece evidente que las mayorías no pueden acotar*

¹³⁷ Scott Mainwring y otros. La Institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. América Latina Hoy. 2005. p. 145.

¹³⁸ Pedro Planas, “La Democracia Volátil”: Movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo. Friedrich Ebert Stiftung. p.79.

*legítimamente los derechos fundamentales de los ciudadanos. (...) (Por ello) Tampoco las minorías deberían tener derecho a impedir que se hagan cumplir las leyes y políticas diseñadas para proteger estos derechos fundamentales”*¹³⁹. En suma, dado que la democracia no es sólo un sistema basado en el “gobierno del pueblo” sino, necesariamente, en un “sistema de derechos”, un gobierno que infringe estos los derechos de las personas deja de ser democrático.

Fragmentación de los partidos políticos y volatilidad electoral en el Perú con la ingeniería constitucional de 1979

Un aspecto central que caracteriza el diseño institucional de las democracias representativas es lo que se conoce como la competitividad partidaria, es decir, la garantía de competencia política permanente entre cuando menos dos partidos políticos, competencia que trasciende al ámbito electoral. La permanencia en el tiempo de los partidos permite su institucionalización y la formación de un sistema de partidos políticos, de modo tal que una democracia representativa necesita partidos institucionalizados para funcionar.

En América Latina se produjo un ciclo de reformas constitucionales durante la década de 1990 que incorporó a los partidos políticos a nivel constitucional; en el caso peruano, como lo explica Fernando Tuesta, la regulación constitucional de los partidos políticos se produjo desde la Constitución de 1933, no obstante advierte que este primer tratamiento fue ciertamente restrictivo para el ejercicio libre de actividad partidaria, en tanto el artículo 53 de dicho texto constitucional estableció que “[e]l Estado no reconoce la existencia legal de los partidos políticos de organización internacional. Los que pertenecen a ellos no pueden desempeñar ninguna función política”. Es por ello que considera que “(...) la relación Estado-partidos políticos transitó un largo y no poco conflictivo recorrido: antagonismo, ignorancia, legalización e incorporación constitucional”¹⁴⁰.

¹³⁹ Robert Dalh. Revista POSTData 10, Diciembre/2012, ISSN 1515-209X, La Democracia. p.29

¹⁴⁰ Fernando Tuesta. “Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en Perú”

Es importante enfatizar, como se ha señalado antes, que aun cuando en el Perú se dio tratamiento constitucional a los partidos políticos desde las primeras décadas del siglo XX, es también cierto que el diseño constitucional contenido en la Constitución de 1933, se orientó a excluir a los primeros partidos de masas que se desarrollan en la historia política peruana: la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) liderado por Víctor Raúl Haya de la Torre y el Partido Socialista liderado por José Carlos Mariátegui, excluyéndoles de los procesos de elecciones generales de 1936, 1939, 1945, 1950 y 1956¹⁴¹. No obstante, también se puede destacar que ambos partidos participaron en las elecciones generales de 1962 y 1963, así como en las elecciones municipales de 1963 y 1966, no obstante la exclusión se mantuvo vigente hasta la aprobación de la Constitución de 1979.

En esa línea de análisis, la Constitución de 1979 continuó ofreciendo tratamiento constitucional a los partidos políticos, señalando que éstos expresan el pluralismo democrático, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, son instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía; señalando además que su creación y el ejercicio de su actividad son libres, dentro del respeto a la Constitución y la ley.

Con el diseño constitucional de 1979 el comportamiento electoral mostró altos niveles de fragmentación como muestra las elecciones presidenciales de 1980, en las que participaron catorce (14) partidos políticos: Acción Política Socialista, Acción Popular, Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos, Frente Obrero Campesino Estudiantil y Popular, Movimiento Democrático Peruano, Movimiento Popular de Acción e Integración Social, Partido de la Revolución Peruana, Partido Aprista Peruano, Partido Popular Cristiano, Partido Revolucionario de los Trabajadores, Partido Socialista del Perú, Unidad Democrática Popular, Unión de Izquierda Revolucionaria y Unión Nacional; y una (01) alianza electoral: Unidad de Izquierda. Lo que implica una alta fragmentación partidaria con quince organizaciones partidarias en competencia.

¹⁴¹ Idem.

Para las elecciones presidenciales de 1986 la fragmentación se mantuvo en nueve (09) organizaciones política, siete (07) partidos políticos: Acción Popular, Frente Democrático de Unidad Nacional, Izquierda Nacionalista, Movimiento Cívico Nacional 7 de Junio, Partido Aprista Peruano, Avanzada Nacional, Partido Socialista de los Trabajadores y dos (02) alianzas electorales: Alianza Electoral Convergencia Democrática y la Alianza Electoral Izquierda Unida.

Hacia las elecciones presidenciales de 1990 la participación se mantuvo en nueve (09) organizaciones políticas, seis (06) partidos políticos: Cambio 90, Frenatraca, Frente Popular Agrícola FIA, Partido Aprista Peruano, Unión Democrática, Unión Nacional Odriista y tres (03) alianzas electorales: Fredemo, Izquierda Socialista e Izquierda Unida.

En palabras de Francisco Miró Quesada Rada “el tsunami multipartidista, para las elecciones a la Asamblea Constituyente, que originó la Constitución de 1979, se tuvo 108 partidos”¹⁴², refiere que “[e]n las elecciones de 1956, participaron cuatro partidos políticos. El Movimiento Democrático Pradista, Acción Popular, el Lavallismo y la Democracia Cristiana. Para las elecciones de 1962, anuladas y con golpe de Estado, el número aumentó a siete. En 1963, fueron cinco. No había segunda vuelta. Triunfó Fernando Belaunde”¹⁴³.

Un análisis global del comportamiento en los tres procesos electorales desarrollados en el marco de la ingeniería constitucional de 1979 nos permite apreciar un sistema de partidos con alta fragmentación partidaria, es decir, muchos partidos en las competencias electorales, lo que Giovanni Sartori, denominó multipartidismo¹⁴⁴.

Los sistemas de partidos multipartidistas, explica Sartori, pueden a su vez conformar dos categorías: el multipartidismo moderado y el multipartidismo

¹⁴² El multipartidismo peruano, por Francisco Miró Quesada Rada
<https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/multipartidismo-peruano-francisco-miro-quesada-rada-194588>

¹⁴³ Idem.

¹⁴⁴ Sistema de partidos políticos en el Perú 1978 – 1995. Fernando Tuesta Soldevilla. Fundación Friedrich Ebert.

extremo. El primero de los casos se presenta cuando el “*sistema abarca de tres a cinco partidos importantes. Son característicos los gobiernos de coalición (esto es válido en relación a sistemas parlamentarios). Si bien la estructura es bipolar, en lugar de dos partidos se encuentra dos grupos de partidos, aun cuando no se observa oposiciones bipolares.*”¹⁴⁵.

Por su parte, una configuración de multipartidismo extremo corresponde a un sistema caracterizado por: “*la intervención de alrededor de cinco o seis partidos. (...). Asimismo, existen oposiciones bilaterales, en donde dos oposiciones se excluyen mutuamente; el centro métrico del sistema está ocupado por un partido o por un grupo de partidos; existe distancia ideológica; los dos polos abarcan el espectro máximo posible y el centro se encuentra debilitado.*”¹⁴⁶ Estos sistemas generan condiciones favorables a la inestabilidad política.

De acuerdo al comportamiento de las competencias electorales de 1980, 1986 y 1990 podemos advertir que el sistema de partidos políticos del Perú, corresponde a un sistema multipartidista extremo, dado el número de partidos, así como por la alta polarización: once (11) partidos se pueden ubicar en la denominada izquierda del espectro político, un (01) partidos se ubican en el centro y tres (03) partidos podemos ubicarlos en la derecha , con lo cual el centro ideológico del espectro político se muestra muy débil.

Sin embargo, lo más relevante del comportamiento seguido por el sistema político peruano en los procesos electorales es lo relativo a la volatilidad política, es decir, el corto periodo de permanencia de los partidos en el sistema político, enfoque que nos lleva a apreciar que solo tres (03) partidos políticos participaron en los tres (03) procesos electoral del periodo analizado: el Partido Aprista Peruano, Acción Popular y el Partido Popular Cristiano, con la precisión de que en el caso de éste último partido participó en las elecciones de 1985 y 1990 a través de las alianzas electorales: Convergencia Democrática y

¹⁴⁵ Idem.

¹⁴⁶ Idem.

Frente Democrático (FREDEMO) respectivamente. Luego tres partidos participaron en dos procesos electorales: Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FRENATRACA), Izquierda Unida y Unión Nacional. En resumen, el sistema de partidos políticos configurado en el marco del diseño institucional de 1979, generó altos niveles de fragmentación y volatilidad partidaria.

Efectos de la Ingeniería constitucional de 1993 en el sistema electoral

Con el marco institucional de 1993 se realizaron hasta la fecha cuatro (04) procesos electorales competitivos, realizados en los años 2001, 2006, 2011 y 2016, en los cuales se mantuvo altos niveles de fragmentación partidista; sin embargo, lo que destaca es el incremento de la volatilidad de los partidos; disminuyendo en este periodo la permanencia de los partidos en la competencia política, de modo que solo un (01) partido político participó en todos los procesos electorales, el Partido Popular Cristiano, siendo interesante también advertir que en todos los procesos electorales éste partido participó a través de alianzas electorales e incluso en el último proceso electoral congresal no logró escaños congresales. El Partido Aprista Peruano participó en tres procesos de cuatro procesos electorales.

Comparativamente, en los procesos de elecciones presidenciales realizados con el marco institucional de 1979 fueron tres (03) partidos políticos que lograron participar sostenidamente los tres (03) procesos electorales realizados en 1980, 1985 y 1990: el Partido Aprista Peruano, Acción Popular y el Partido Popular Cristiano, siendo que este último participó en dos (02) procesos electorales a través de alianzas electorales: Convergencia Democrática en 1985 y el FREDEMO en 1990, mientras que Acción Popular participó al menos en una oportunidad a través de una alianza electoral: FREDEMO en 1990. Este comportamiento evidencia un incremento de la volatilidad partidaria en el sistema político peruano.

Con más nivel de detalle podemos apreciar que para las elecciones presidenciales de 2001 participaron ocho (08) organizaciones políticas, dos (02)

alianzas electorales y seis (06) partidos políticos: Alianza Electoral Solución Popular (Alianza electoral), Unidad Nacional (Alianza Electoral), Frente Independiente Moralizador, Partido Aprista Peruano, Partido Proyecto País, Partido Renacimiento Andino, Partido Perú Posible y Todos por la Victoria.

Para las elecciones presidenciales de 2006 participaron veinte (20) organizaciones políticas, cinco (05) alianzas electorales y quince (15) partidos políticos: Partido Alianza para el Progreso, Alianza por el Futuro (Alianza electoral), Avanza País-Partido de Integración Social, Con Fuerza Perú (partido político), Concertación Descentralista (Alianza electoral), Frente de Centro (Alianza electoral), Fuerza Democrática (alianza electoral), Movimiento Nueva Izquierda, Partido Aprista Peruano Partido, Partido Justicia Nacional, Partido Reconstrucción Democrática, Partido Renacimiento Andino, Partido Socialista, Perú Ahora, Progresems Perú, Restauración Nacional, Resurgimiento Peruano, Unidad Nacional (alianza electoral), Unión por el Perú y el partido político Y se llama Perú.

Luego, en las elecciones presidenciales de 2011, participaron diez (10) organizaciones políticas, de las cuales tres (03) fueron alianzas electorales y siete (07) fueron partidos políticos: Alianza por el Gran Cambio (alianza electoral), Solidaridad Nacional (alianza electoral), Despertar Nacional, Fonavistas del Perú, Fuerza 2011, Fuerza Nacional, Gana Perú, Justicia, Tecnología, Ecología, Partido Político Adelante y Perú Posible.

De acuerdo a la información brindada por el INFOGOB¹⁴⁷, un aspecto importante respecto del incremento de la volatilidad partidista es posible apreciarse en el comportamiento electoral: mientras que los partidos que participaron en los tres procesos electorales realizados con la Constitución de 1979 niveles permanentes de respaldo electoral entre 28% y 34%; comparativamente, en los procesos electorales realizados con el marco institucional de 1993 ambas organizaciones mostraron una disminución progresiva de respaldo electoral pasando en el caso de Partido Popular Cristiano

¹⁴⁷ <http://www.infogob.com.pe>

de 24% en 2001, 19% en 2006, 19% en 2011 hasta llegar a un 5.83% en 2016. Igual comportamiento mostró el Partido Aprista Peruano que pasó de 26% en 2001, 24% en 2006 hasta 5.83% en 2016; este comportamiento implica que, a diferencia de registrado con el marco institucional de 1979, los partidos de mayor permanencia en la competencia política perdieron una base “mínima” de respaldo electoral, lo que incentiva la volatilidad partidista.

En este sentido, el efecto del sistema de representación proporcional aplicable a las elecciones pluripersonales, como es el caso de las congresales, que prevé el artículo 187 de la Constitución de 1993, tiene como efecto directo la necesaria aplicación de circunscripciones plurinominales, en las cuales dada la distribución asimétrica de los electores en los departamentos del país, con altas concentración de electores en las capitales de departamento y en las zonas urbanas y escasa población en el interior y en las zonas rurales. Esta conformación determina incentivos para que la representación elegida se interese en representar los intereses de las zonas con mayor población electoral, ya que la posibilidad de reelección depende de los electores ubicados en los grandes centros urbanos de los departamentos. Por ejemplo en el caso del departamento de Arequipa de acuerdo al padrón electoral aprobado para las últimas Elecciones Generales 2016 tuvo un total de electores de 1'072,758 electores, de los cuales 837,719 corresponde a la provincia de Arequipa, lo que representa el 78.07% del total departamental. Contrariamente, la provincia de Islay, que registró alta incidencia de conflictos sociales y de voto en blanco, solo cuenta con 43,000 electores, lo que representa el 4% del total de electores. El departamento de La Libertad, el de mayor población electoral después de Lima Metropolitana, tuvo 1'332,903 electores, de los cuales 731,026 corresponden a la provincia de Trujillo, (54.8%), mientras que la provincia menos poblada: Bolívar solo tuvo 10,706 electores, (0.8%). Este comportamiento muestra una asimetría poblacional, la cual combinada con la circunscripción plurinomial, no incentiva a la representación elegida a representar los interés de los electores del interior del departamento, los cuales

en conjunto representan el 45.2% del total de los electores del departamento de La Libertad.

En el departamento de Piura, la tercera población electoral más grande del país, que tuvo 1'300,133 electores en las últimas Elecciones Generales de 2016, la mayor parte de la población electoral está distribuida en dos provincias: Piura y Sullana, con 533,664 y 230,099 electores respectivamente, lo que en conjunto representan el 58.74% del total del departamento.

La composición asimétrica de la población electoral, con alta concentración de electores en las capitales de departamento también se presenta en el departamento de Madre de Dios, el más pequeño en población electoral a nivel nacional con 100,410 electores, de los cuales 82,793 (82.45%) corresponde a la provincia de Tambopata en la que se ubica la capital Puerto Maldonado, en donde podemos apreciar débiles incentivos para que la representación elegida represente los intereses de las poblaciones que están fuera del distrito o provincia que concentra el mayor volumen de electores.

Esta misma característica centralista se presenta en el departamento de Ucayali, el cual tuvo 350, 889 electores para el proceso de elecciones congresales de 2016, de los cuales en la provincia Coronel Portillo, donde se ubica su capital Pucallpa, concentra 271,884 electores, lo que representa el 77.48% del total de electores.

Loreto tuvo 649,210 electores de los cuales Maynas concentra 358,225, lo que representa el 55.17%, en conjunto lo que esta evidencia empírica nos muestra es que en las elecciones congresales peruanas se puede ganar una elección básicamente sobre el resultado obtenido en la capital del departamento, lo que genera incentivos para que la representación elegida abandone la intermediación y represente de las demandas de los electores que se encuentran fuera de esas provincias o ciudades.

Es en este punto donde se evidencia los efectos negativos en los partidos políticos y el sistema de representación política de la aplicación del principio de

representación proporcional prevista en el artículo 187 de la Constitución de 1993, porque sin esa disposición podríamos aplicar a las elecciones congresales circunscripciones uninominales en una distribución simétrica de la población electoral, dividiendo los 23'602,305 electores del padrón electoral nacional entre los 130 escaños que conforman el Congreso de la República, podríamos tener 130 circunscripciones uninominales con 181,556 electores, ello evitaría la configuración de segmentos de electores que no tienen representación efectiva de sus demandas sociales. Este fenómeno está asociado a los conflictos socio ambientales, en los cuales un elemento constante es que el sistema de representación política y de procesamiento formal de las demandas sociales no representa y no procesa las demandas que escalan a conflictos y hechos violentos.

Este fenómeno explica la evolución de los conflictos sociales en el Perú, que de acuerdo al Reporte de Conflictos Sociales N° 163 de la Defensoría del Pueblo, a setiembre de 2017 se registraron 168 conflictos sociales, de los cuales ciento veinte (120) estuvieron relacionados a temas de gobierno nacional, veintisiete (27) a gobiernos regionales, once (11) a gobiernos locales, cinco (5) al Poder Judicial, cuatro (4) a organismos constitucionales autónomos y uno (1) al Poder Legislativo. Esta información permite apreciar, según la competencia del gobierno que el 71.4% de los conflictos sociales registrados por la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad, de la Defensoría del Pueblo, corresponden al gobierno nacional, lo que demuestra la escasa eficiencia del mecanismo formal de representación política para canalizar los conflictos, comportamiento que es consecuencia del diseño institucional de representación política previsto en el artículo 187 de la Constitución de 1993.

Efectos del diseño de la ingeniería constitucional de 1993 en el funcionamiento del sistema de representación política

La democracia constituye un tipo de sistema político cuyo elemento característico es el establecimiento de un sistema de controles al ejercicio del poder político en el Estado, a fin de evitar la concentración del poder en un solo

estamento. Este diseño institucional solo puede funcionar eficientemente con un sistema de partidos políticos institucionalizado.

Ciertamente, el diseño institucional del sistema político que actualmente denominamos democracia, se construye en base a dos componentes teóricos: en principio sobre la base filosófica del liberalismo político, que surge en Europa occidental a fines del siglo XVII, en contraposición al absolutismo monárquico que se caracterizó por la concentración del poder. En segundo lugar por el desarrollo de sistemas de gobierno representativo. De este modo, a fines del siglo XIX la ingeniería institucional del republicanismo moderno había configurado un sistema político basado en el liberalismo filosófico y en estructuras institucionales de representación política, lo que determina su denominación contemporánea como democracia liberal o democracia representativa.

Como lo sostiene Dahl¹⁴⁸, para el funcionamiento de la democracia moderna es indispensable el pluralismo de opiniones, intereses y enfoques, que pueden ser diversos e incluso antagónicos, los que necesitan ser expresados por diferentes partidos políticos, a través de los cuales la población pueda participar directa o indirectamente. De esta manera, podemos afirmar que no es posible el funcionamiento del sistema democrático sin partidos políticos que permita la articulación y representación de los intereses de los diversos segmentos de la sociedad, así como que permitan el ejercicio del control político desde los ciudadanos-electores hacia la representación elegida.

Como se ha señalado anteriormente, lo más característico del diseño institucional de las democracias representativas es el establecimiento de controles políticos, éstos pueden ser verticales cuando se ejercen desde los ciudadanos-electores que delegan la facultad de representación hacia la representación elegida; o pueden ser horizontales cuando lo ejercen estamentos del Estado, como expresión de lo que se ha denominado contrapesos constitucionales.

¹⁴⁸ Dahl, Robert: *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven 1971.

De este modo, las funciones que desarrollan los partidos políticos en el sistema político son indispensables para el funcionamiento de la democracia representativa, tanto desde la perspectiva de la construcción de la representación política como desde el enfoque de los controles ciudadanos a la representación elegida, por ello, Przeworski sostiene que:

“la democracia moderna es un sistema elitista o, como diría Manin (1995), un sistema aristocrático. Según el criterio de Aristóteles, es una oligarquía: gobierno de unos pocos (Bobbio: 1989:107). Pero es una oligarquía competitiva (Schumpeter 1942, Dahl 1971, Bobbio 1989): somos gobernados por otros pero los escogemos y los reemplazamos con nuestros votos. Esto es lo distintivo de las democracias: los gobernantes son seleccionados mediante elecciones”¹⁴⁹.

Sin embargo, Przeworski¹⁵⁰ constata que no necesariamente los gobiernos electos actúan efectivamente en forma representativa, aun cuando formalmente se desarrollen en un marco institucional de poderes divididos y limitados constitucionalmente y contrapesos constitucionales, es necesario un conjunto de aspectos en el diseño institucional que garanticen la capacidad efectiva del sistema político para dar respuesta a las demandas ciudadanas, de modo que los gobiernos y la representación elegida sean responsables ante los electores. Es decir, para que la representación sea responsiva y responsable políticamente es necesario un sistema de partidos políticos para establecer una relación entre los representados y los representantes.

Sobre esta base, podemos apreciar que la democracia representativa, como sistema político, requiere de un sistema de partidos políticos para lograr su funcionamiento eficiente, lo que implica partidos institucionalizados, sistema que conforme explica Mainwaring se produce cuando los partidos permanecen en la competencia política, ello implica la permanencia en el tiempo con determinados elementos institucionales como: un símbolo partidario, una

¹⁴⁹ Adam Przeworski. Democracia y representación. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 10 (Feb. 1998). Caracas.

¹⁵⁰ Idem

estructura u organización burocrática, una definición ideológica; siendo determinante para la institucionalización de los partidos que estos tres elementos antes descritos tengan una base territorial nacional, es decir, que la organización partidista con su identidad ideológica, mantenga actividad sostenida en el territorio del país, lo que permite construir la relación organización partidista-base territorial.

Como lo señala Mainwaring: *“definimos un sistema de partidos como un conjunto de interacciones esquematizadas en la competencia entre partidos. Esta noción sugiere que algunas reglas y ocurrencias regulares en la forma de competir de los partidos son ampliamente observadas si bien no uniformemente aceptadas- aun si estas reglas y ocurrencias regulares son cuestionadas y sufren cambios. Un sistema implica también continuidad en sus partes componentes. [...]”*¹⁵¹

Mainwaring plantea que un primer criterio para medir la institucionalización de los partidos políticos, se centra en observar la regularidad en los esquemas de competencia de partidos. Este indicador no ofrece mayor dificultad para su utilización, en la medida que compara el índice de volatilidad electoral de Pedersen¹⁵², el cual se obtiene midiendo el cambio neto en el porcentaje de cargos de elección popular o votación obtenida por cada partido en una secuencia de elecciones consecutivas. Ello permite apreciar si mantiene un volumen sostenido de respaldo electoral en el tiempo, lo cual se logra solo si los partidos logran una base territorial nacional sostenida en el tiempo.

Tipología de partidos en la ingeniería constitucional peruana

Como lo explica Fernando Tuesta, los partidos políticos tuvieron tratamiento constitucional desde la Constitución de 1933; no obstante, esta primera consagración constitucional marca el punto de partida de una relación conflictiva entre los partidos políticos y el tratamiento jurídico que el Estado peruano da a éstos. En este sentido, el artículo 53 de la antes referida Carta de

¹⁵¹ La Construcción de Instituciones Democráticas

¹⁵² Mogens Pedersen. 1979. The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility

1933 estableció la exclusión de partidos políticos de ideologías internacionales, con lo cual se instituyó un veto político contra partidos de corte anti oligárquicos como es el caso del Partido Aprista Peruano y el Partido Comunista Peruano, aun cuando estos partidos participaron en las elecciones municipales de 1963 y 1966, el artículo 53, en comento, se mantuvo vigente hasta la Constitución de 1979.

Este diseño constitucional, cuyo efecto elimina el pluralismo político y la competitividad electoral, se agudiza cuando con la Constitución de 1993 incorpora la categoría organizaciones políticas en reemplazo de partidos políticos en el artículo 35 de dicha Carta Fundamental. Como lo señala Tuesta: *“los partidos políticos aparecen como un tipo más de organización dentro de un universo mayor al que se le acuña el término de organizaciones políticas, que comprende también a los movimientos y alianzas.”*¹⁵³

En ese marco, se aprecia que el sistema político peruano se ve afectado por dos deficiencias: la fragmentación partidista y la fractura de la política en dos ámbitos: el nacional y el subnacional (regional y local), desconectado del primero.

Estos fenómenos han sido ampliamente analizados por Fernando Tuesta, quien explica que *“[u]na muestra más de nuestra precaria representación partidaria es su raíz corta. Vale decir, que los partidos políticos, los únicos que tienen representación en el Congreso, han ido perdiendo progresivamente el poder en los gobiernos regionales y en los municipios provinciales y distritales”*¹⁵⁴.

Siendo de este modo, la fragmentación partidaria se materializa en la existencia de un elevado número de partidos políticos, muchos de los cuales no gozan de representatividad, mientras que la fractura política se relaciona con la escasa presencia de los partidos en el territorio nacional y su consecuente débil capacidad para canalizar los variados y complejos intereses de los espacios

¹⁵³ Fernando Tuesta. Representación Política: Las reglas también cuentan. Pontificia Universidad Católica del Perú-Friedrich Ebert Stiftung. pp 93.

¹⁵⁴ Fernando Tuesta. <http://blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/2012/05/31/el-desafio-de-la-representacion-provinciana/>

locales. Tuesta sostiene que aun cuando “*en la década del ochenta, entre AP, PPC, PAP e IU ganaban el 90% de los municipios, hoy el total de los partidos solo logran un voto de cada cinco*”¹⁵⁵.

En ese sentido, los espacios políticos subnacionales han sido cubiertos por organizaciones políticas pequeñas y consecuentemente con menores niveles de responsabilidad política. Esta es una consecuencia de los incentivos que contiene el diseño institucional que permite que coexistan partidos nacionales, movimientos de alcance departamental, organizaciones políticas provinciales, organizaciones políticas distritales y alianzas electorales. Siendo que en el marco constitucional de 1979 se gatilla altos niveles de fragmentación partidista, con la ingeniería constitucional de 1993, cuyo artículo 35¹⁵⁶ incluye en el tratamiento constitucional tanto a los partidos políticos como a los movimientos, ello favorece que a la fragmentación partidaria se le sume la fractura de la política nacional sub nacional: regional y local.

Las deficiencias del sistema de partidos políticos peruano, están asociadas al diseño de las organizaciones políticas que establece la Ley de Organizaciones Políticas, la cual prevé menores exigencias formales de inscripción y paralelamente, mayores incentivos para su mantención a nivel de las organizaciones sub nacionales. Este comportamiento configura una atomización partidaria extrema.¹⁵⁷

Comportamiento del sistema de partidos políticos del Perú con el diseño constitucional vigente

A continuación describiremos el comportamiento del sistema de partidos políticos del Perú en el marco del diseño institucional previsto en el artículo 35 de la Constitución Política del Perú, en el cual se incorporó a los movimientos como parte del sistema de partidos políticos respecto de tres aspectos diferenciados:

¹⁵⁵ Idem

¹⁵⁶ Constitución Política del Perú

¹⁵⁷ Fernando Tuesta. <http://blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/2012/05/31/el-desafio-de-la-representacion-provinciana/>

Primer aspecto: Relación organización partidaria-base territorial

Un indicador interesante para medir la relación organización partidista/base territorial, es el que ofrece el desempeño electoral de los partidos políticos en las elecciones municipales, así para el proceso de Elecciones Municipales 2014 solo dos (2) de los veinticinco (25) partidos políticos inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones logran obtener representación política a nivel de un veinte por ciento (20%) del total de los ciento noventa y cinco (195) consejos provinciales a nivel nacional los cuales son Alianza para el Progreso y Fuerza Popular con representantes elegidos en cincuenta y seis (56) y cuarenta (40) consejos provinciales respectivamente.

Solo cinco (05) partidos políticos logran obtener representación en al menos el diez por ciento (10%) de los consejos provinciales: Alianza para el Progreso, Fuerza Popular, el Partido Aprista Peruano, el Partido Democrático Somos Perú y Acción Popular. (Ver cuadro 2)

CUADRO 2

Participación de los partidos en municipios provinciales

Organizaciones políticas	Alianza para el progreso	Fuerza Popular	Partido Aprista Peruano	Partido democrático Somos Perú	Acción Popular	Partido Nacionalista Peruano	Democracia Directa	Solidaridad Nacional	Partido Humanista Peruano	Siempre Unidos	Restauración Nacional	Partido Popular Cristiano PPC	Vamos Perú	Perú Posible	El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	Perú Patria Segura
Representación de partidos políticos en cargos de elección popular en todas las provincias	56	40	27	23	21	13	10	8	6	6	5	5	5	3	3	1

Fuente: INFOGOB www.infogob.com.pe
Elaboración: propia.

El comportamiento electoral que refleja la débil relación entre la organización partidista y la base territorial nacional, está asociado al diseño institucional vigente que genera condiciones asimétricas entre los partidos nacionales y las organizaciones políticas locales, tanto para el ingreso al sistema político, como para la responsabilidad política y transparencia en el financiamiento; los partidos políticos no logran consolidar una base territorial nacional, que les permita institucionalizarse y mejorar la confianza en el sistema de

representación democrática en tanto no pueden “competir” con las condiciones fáciles para operar de las organizaciones políticas locales.

La débil base territorial provincial de los partidos políticos bloquea su acceso a un espacio político fundamental para la formación de cuadros partidarios, así como el entrenamiento del personal de gobierno que deben aportar los partidos al sistema político nacional; en las palabras de Tuesta, el espacio político subnacional representa en conjunto “veinticinco (25) gobiernos regionales, ciento noventa y cinco (195) municipios provinciales y mil seiscientos cuarenta y tres (1,643) municipios distritales, poco menos de doce mil quinientos (12,500) puestos en disputa para gobiernos con recursos económicos”.

La débil relación organización partidaria-base territorial no constituye un hecho aislado, más bien es un comportamiento concomitante al diseño institucional, como señala Tuesta: “[E]n el 2010, las listas locales provinciales tan solo ganaron 6 de 195 municipios provinciales y 37 de 1,605 municipios distritales. Y las listas locales distritales solo ganaron 35 municipios distritales, de un total de 1,605”.¹⁵⁸ Comparativamente, los movimientos políticos de alcance departamental experimentaron una expansión en los espacios políticos subnacionales también, logrando conquistar “21 de los 25 gobiernos regionales, 112 municipios provinciales y 845 municipios distritales. Es decir, la mayoría del poder y representación sub nacional”.¹⁵⁹

Las falencias a nivel de la base territorial partidista, bloquea también el proceso de institucionalización partidaria, se trata de partidos políticos que buscan desarrollar vida partidaria permanente en un contexto de precariedad e informalidad, siendo así, que aun cuando la Ley de Organizaciones Políticas exige para la inscripción de los partidos políticos presentar actas de constitución de comités del partido en por lo menos el tercio de las provincias del país, ubicadas en al menos las dos terceras partes de los departamentos, lo que representa alrededor de sesenta y cinco comités partidarios provinciales, en la

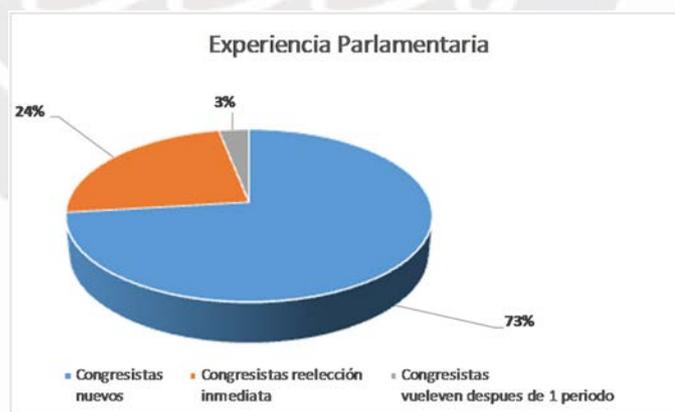
¹⁵⁸ Idem.

¹⁵⁹ Idem.

práctica podemos apreciar sin embargo que de acuerdo a los últimos resultados electorales municipales de 2014, solo dos partidos nacionales logran representación en cuarenta consejos provinciales.

Este comportamiento limita la posibilidad de que los partidos políticos aporten personal de gobiernos o cuadros políticos, porque limita el desarrollo y entrenamiento de los cuadros partidarios desde el nivel local y regional para luego pasar al nivel nacional, en tanto el diseño institucional incentiva participación política a través de movimientos en el espacio subnacional. Consecuencia de este diseño, en el proceso de elecciones congresales realizadas en 2016 de los 130 escaños congresales noventa y cinco (95) fueron ocupados por congresistas nuevos, quienes no habían realizado actividad político partidaria permanente; treinta y uno (31) fueron reelegidos y cuatro (4) volvieron después de un periodo. Esto implica que de los congresistas elegidos para el periodo de mandato 2016-2021 un setenta y tres (73%) por ciento no han tenido experiencia parlamentaria y actividad partidaria sostenida, solo un veinticuatro (24%) por ciento han sido reelegidos, a los que se suman el tres (3%) que se reeligen luego de un periodo.

Gráfico 5



Elaboración propia. Fuente Transparencia.

Estas cifras evidencian que la introducción del instituto jurídico-electoral de los movimientos de alcance regional, impulsa un proceso de personalización de la política, lo que deteriora la responsabilidad política de las autoridades que son elegidas en los tres niveles de gobierno previstos en el diseño constitucional vigente.

Segundo aspecto: Falta de rendición de cuentas de los movimientos y organizaciones políticas locales ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales

De acuerdo a la información procesada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales mediante Informe No 000136-2017-GSFP/ONPE, respecto del cumplimiento de presentación de informes de aportes y gastos de campaña electoral en el proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2014, se registra que de diez y siete (17) partidos políticos que participaron, diez y seis (16) de éstos cumplió con el procedimiento de rendición de cuentas prevista en la Ley de Organizaciones Políticas; lo que constituye el cumplimiento del noventa y cuatro (94%) del total de partidos participantes. Por su parte, de un total de ciento ochenta y cuatro (184) movimientos regionales participantes ciento treinta y dos (132) de éstos cumplieron con el procedimiento de rendición de cuentas, lo que hace un setenta y dos (72%) por ciento del total. (ver cuadro 3)

CUADRO 3

DETALLE	ORGANIZACIONES POLÍTICAS QUE PARTICIPARON EN LAS ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES ERM 2014					TOTAL
	Partido Político	Movimiento Regional	Alianza Electoral	Organización Política Local Provincial	Organización Política Local Distrital	
A Organizaciones políticas que participaron	17	184	12	44	156	413
B Organizaciones políticas que presentaron aportes y gastos de campaña electoral	16	132	8	27	73	256
% DE PRESENTACIÓN DE APORTES Y GASTOS DE CAMPAÑA ELECTORAL ((B/A *100)	94%	72%	67%	61%	47%	62%

Fuente: ONPE. www.onpe.gob.pe
Elaboración: ONPE. Informe No 000136-2017-GSFP/ONPE.

Sin embargo, de cuarenta y cuatro (44) organizaciones políticas provinciales participantes, solo veintisiete (27) cumplieron con el procedimiento de rendición de cuentas, lo que representa solo el sesenta y siete (67%) por ciento del total. Un comportamiento con mayor incidencia de infracción registran las organizaciones políticas locales distritales, de las cuales solo el cuarenta y siete por ciento (47%), es decir solo setenta y tres (73) de un total de ciento cincuenta y seis (156) organizaciones participantes presentaron informes. (Ver cuadro 4)

CUADRO 4

ENTREGA DE INFORMACIÓN FINANCIERA ANUAL 2014							
DETALLE		Partido Político	Movimiento Regional	Alianzas Electorales	OPLP	OPLD	TOTAL
A	Organizaciones políticas obligados a presentar IFA 2014 (*)	20	219	12	44	156	451
B	Organizaciones políticas que presentaron IFA 2014	20	68	2	0	0	90
% DE PRESENTACIÓN DE LA IFA 2014 (B/A)		100%	31%	17%	0%	0%	20%

Fuente: ONPE. www.onpe.gob.pe.
Elaboración: ONPE. Informe No 000136-2017-GSFP/ONPE.

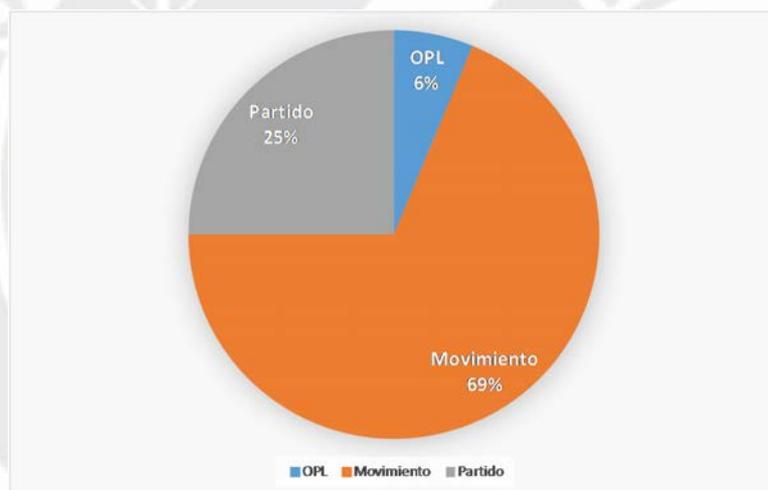
En cuanto a la información consolidada respecto al porcentaje de partidos políticos, movimientos regionales y organizaciones políticas locales que cumplieron con presentar su informe financiero anual, en cuanto a los partidos el cien por ciento (100%) que participaron en el proceso electoral presentaron informes, mientras que solo el treinta y uno (31%) de los movimientos regionales cumplieron con presentar dicha información. No obstante, para el caso de las organizaciones políticas locales provinciales y distritales, el cumplimiento fue de cero (0%) por ciento. Esto no solo se explica por el carácter temporal de estas organizaciones, sino que además muestra la opacidad en cuanto al financiamiento.

Tercer aspecto: corrupción a nivel de los gobiernos subnacionales

De acuerdo a los informes de la asociación civil Transparencia, en el periodo de mandato 2011-2014 el Ministerio Público denunció a treinta y dos (32) autoridades regionales y locales por diferentes delitos de corrupción en agravio

de sus respectivos gobiernos subnacionales, tales como: colusión agravada, cohecho pasivo propio y asociación ilícita para delinquir, colusión agravada, malversación de fondos, colusión desleal y falsedad ideológica. De este universo, encontramos que la mayor incidencia de denuncias corresponde a autoridades elegidas a través de movimientos, con veintidós casos, lo que representa el sesenta y nueve (69%) por ciento del total. Muy por debajo en el nivel de incidencia de denuncias, se ubican las autoridades elegidas a través de partidos políticos con ocho (8) casos, lo que representa el veinticinco (25%) de los casos totales; finalmente, las organizaciones políticas locales con solo dos casos, lo que representa el seis (6%) de todo el universo analizado. (Ver gráfico 6).

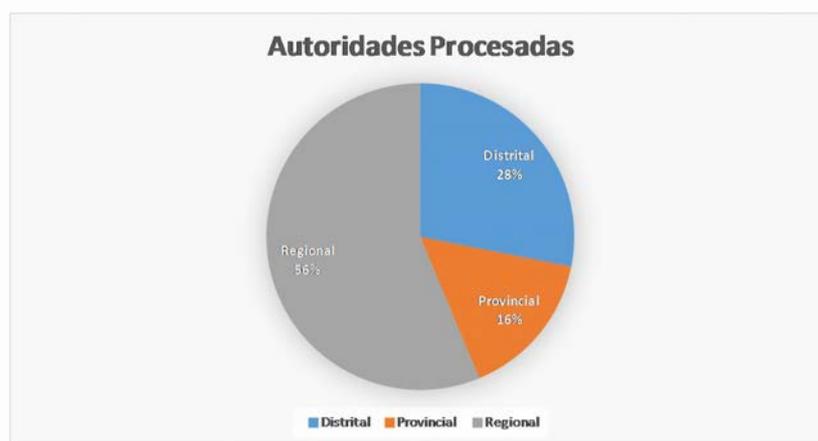
Gráfico 6



Elaboración propia. Fuente Transparencia.

Cuando analizamos la información antes expuesta desde la perspectiva de los cargos de las autoridades procesadas vemos como la mayor incidencia la ocupan las autoridades regionales con dieciocho casos (18) casos, seguidos de los alcaldes distritales con nueve (9) casos, teniendo la menor incidencia las autoridades provinciales con cinco (5) casos. Lo que representa el cincuenta y seis (56%), veintiocho (28%) y dieciséis (16%) por ciento respectivamente. (Ver gráfico 7)

Grafico 7



Elaboración propia. Fuente Transparencia.

La información expuesta evidencia que el diseño institucional previsto en el artículo 35 de la Constitución Política del Perú, permite el ejercicio de los derechos políticos a través de partidos y movimientos, pero introduce a través de éstos últimos un tipo de organización política difícil de auditar por parte de los organismos electorales, tanto a nivel de su constitución, procesos de democracia interna, como financiamiento político. Este diseño favorece que puedan ser capturadas por organizaciones criminales para perpetrar actos delictivos en agravio de los gobiernos subnacionales para los que fueron elegidos.

En conjunto, los tres aspectos analizados determinan condiciones negativas institucionales de los partidos políticos que impiden el efectivo funcionamiento del sistema de representación política para procesar institucionalmente las demandas sociales, los conflictos de intereses a nivel del todo el territorio nacional. Este comportamiento negativo del sistema político está asociado a la alta incidencia de conflictos sociales en los cuales, ni los partidos nacionales ni los movimientos, vistos en su conjunto, tienen una real capacidad de intermediación.

Como consecuencia del diseño institucional analizado, los partidos y el sistema de representación política no logran procesar institucionalmente los conflictos

sociales, de los ochenta y un (81) conflictos registrados por la Defensoría del Pueblo a diciembre de 2016, setenta y tres (73) corresponden a los denominados conflictos socio ambientales, tres (3) corresponden a asuntos de gobierno nacional, lo que representa un noventa y cinco (95%) por ciento de conflictos sociales asociados al cuestionamiento de políticas nacionales, en tanto los conflictos socio ambientales se vinculan a las denominadas actividades extractivas-mineras, que corresponden al ámbito de competencia del gobierno nacional.

CUADRO 5

PERÚ: CONFLICTOS ACTIVOS EN PROCESO DE DIALOGO SEGÚN TIPO, DICIEMBRE 2016 (Número de casos)		
TOTAL	81	100.0%
Socioambiental	74	91.4%
Asuntos de gobierno nacional	3	3.7%
Asuntos de gobierno local	1	1.2%
Asuntos de gobierno regional	1	1.2%
Comunal	1	1.2%
Laboral	1	1.2%
Cultivo ilegal de coca	-	0.0%
Demarcación territorial	-	0.0%
Electoral	-	0.0%
Otros asuntos	-	0.0%

Fuente: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. www.defensoria.gob.pe
 Elaboración: Cuadro elaborado por la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo

Variación en la configuración de la representación parlamentaria 2001-2016

Conforme lo expone el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria¹⁶⁰ en el periodo 2001-2016 se registraron altos niveles de variación en la configuración de la representación parlamentaria, lo que implica

¹⁶⁰ Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República del Perú. Informe Temático N° 12/2016-2017. Variación en la configuración de la representación parlamentaria.

una distorsión al mandato recibido por los representantes a través de las elecciones.

El periodo analizado se comprende tres (3) periodos parlamentarios: 2001-2006, 2006-2011, 2011-2016 en los cuales la variación en el número de grupos parlamentarios superó la mitad del total de los conformados por elección popular. Siendo de este modo, en el periodo 2001-2006 los resultados del proceso de elecciones congresales 2001 conformó cinco (5) grupos parlamentarios, los cuales se fragmentaron en ocho (8) grupos parlamentarios al final del periodo; igual comportamiento tuvieron los grupos parlamentarios conformados en el periodo 2006-2011, pasaron de cinco (5) bancadas a ocho (8) al final del periodo; mientras que para el periodo 2011-2016 fueron seis (6) los grupos parlamentarios al inicio del periodo para fragmentarse en nueve (9) bancadas al final del periodo. (Ver cuadro 6)

CUADRO 6

Variación en el número de Grupos Parlamentarios al inicio y final del periodo

Periodo Parlamentario	Grupos Parlamentarios al inicio del periodo	Grupos Parlamentarios al final del periodo	Var%
2001-2006	5	8	60%
2006-2011	5	8	60%
2011-2016	6	9	50%

Fuente: Oficialía Mayor y oficina de Gestión de la Información y Estadística del Congreso de la República.
Elaboración: Área de Servicios de Investigación - DIDP.

Respecto al número de representantes que cambiaron de grupo parlamentario o bancada podemos apreciar que en el periodo 2001-2006 de un total de ciento dieciséis (116) congresistas que formaban grupos parlamentarios, veintisiete (27) cambio de bancada, lo que representa una proporción del veintitrés por ciento (23%); en el periodo 2006-2011 de ciento diecisiete (117) parlamentarios que conforman bancadas cuarenta y cuatro (44) abandono su bancada de origen, lo que representa un treinta y ocho (38%) por ciento; mientras que para el periodo 2011-2016 de noventa y ocho (98) congresistas, que agrupados en

bancadas veinticinco (25) abandonaron sus grupos parlamentarios de origen, lo que representa a su vez un veintiséis (26%) por ciento del total. (Ver cuadro 7)

CUADRO 7

Número de representantes agrupados que perdieron los Grupos Parlamentarios de origen

Periodo Parlamentario	N° de representantes	N° de representantes que conforman Grupos Parlamentarios	N° de representantes que perdió el Grupo Parlamentario de origen	Proporción %
2001-2006	120	116 ¹	27	23%
2006-2011	120	117 ²	44	38%
2011-2016	130	98 ¹	25	26%

¹ Alianza para el Gran Cambio y Alianza Parlamentaria acordaron descomponerse en sus organizaciones de origen por lo que no registran renuncias o separaciones individuales. Ambas alianzas suman 32 parlamentarios que añadidos a los organizados en los demás grupos completan los 130 congresistas

Fuente: Oficialía Mayor y oficina de Gestión de la Información y Estadística del Congreso de la República.
Elaboración: Área de Servicios de Investigación - DIDP.

El Informe de la Dirección de Investigación y Documentación Parlamentaria muestra el número de congresistas que abandonan sus grupos parlamentarios de origen siendo el caso de mayor intensidad de esta distorsión la que se produce en el periodo parlamentario 2006-2011 con la bancada de Unión por el Perú cuyo número de representantes al inicio del periodo fue de cuarenta y dos (42) representantes de los cuales perdió treinta y cinco (35) congresistas al final del periodo, lo que representa un ochenta y tres (83%) por ciento del total inicial. Otros casos de alta incidencia de fragmentación, corresponde a los grupos parlamentarios Nacionalista-Gana Perú, que empezó el periodo 2011-2016 con cuarenta y siete (47) congresistas y terminó perdiendo veintiún (21) congresistas, lo que en términos porcentuales representa un cuarenta y cinco (45%) por ciento del total inicial, así como al grupo parlamentario Perú Posible en el periodo 2001-2006 que perdió quince (15) de los cuarenta y siete (47) congresistas que conformaron el grupo inicialmente, lo que representa un treinta y dos (32%) por ciento del total inicial.

Los casos más complejos lo constituyen en el periodo 2011-2016 los grupos parlamentarios Alianza Parlamentaria y Alianza por el Gran Cambio que desaparecieron. (Ver cuadro 8)

CUADRO 8

Variación del número de representantes en los Grupos Parlamentarios

Periodo Parlamentario	Grupos Parlamentarios al inicio del periodo	N° de representantes al inicio del periodo	N° de representantes que perdió el GP de origen	Var %
2001-2006	Perú Posible	47	15	32%
	Partido Aprista Peruano	28	0	0%
	Alianza Electoral Unidad nacional	17	5	29%
	Unión Parlamentaria Descentralista	13	2	15%
	Frente Independiente Moralizador	11	5	45%
	No agrupados	4	-	-
2006-2011	Unión por el Perú	42	35	83%
	Partido Aprista Peruano	36	1	3%
	Unidad Nacional	17	4	24%
	Grupo Parlamentario Fujimorista	13	1	8%
	Alianza Parlamentaria	9	3	33%
	No agrupados	3	-	-
2011-2016	Nacionalista -Gana Perú	47	21	45%
	Grupo Parlamentario Fujimorista	37	3	8%
	Alianza Parlamentaria	20	Se desintegró	-
	Alianza por el Gran Cambio	12	Se desintegró	-
	Solidaridad Nacional	8	1	12%
	Concertación Parlamentaria	6	0	-

Fuente: Oficialía Mayor y Oficina de Gestión de la Información y Estadística del Congreso de la República.
Elaboración: Área de Servicios de Investigación - DIDP.

Como concluye el informe del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria las definiciones de transfuguismo aluden generalmente "*al cambio de una posición representativa con la que se accede a un cargo público hacia otra distinta, en el ámbito parlamentario consiste en la movilización de sus miembros de una agrupación política a otra.*"¹⁶¹ Es

¹⁶¹ Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República del Perú. Informe Temático N° 12/2016-2017. Variación en la configuración de la representación parlamentaria. Pp 9.

importante señalar que podemos encontrar diversos móviles para gatillar este comportamiento, no obstante lo relevante es que cualquiera que fuere su causa estas variaciones en la configuración de la representación política y su proporcionalidad impacta en la conformación y distribución de cargos directivos al interior del Parlamento.

El comportamiento a través del cual un representante cambia de grupo parlamentario puede tener argumentos válidos, pero el concepto de transfuguismo contiene una valoración negativa. En ese sentido, el Informe referido en el párrafo precedente señala que las causas que motivan el transfuguismo pueden organizarse en las categorías siguientes:

"a) Transfuguismo ideológico: La motivación principal para el cambio de partido político es la disconformidad por el viraje ideológico de su organización política o por el cambio ideológico propio, que lo hace incompatible con el partido de origen.

b) Transfuguismo por conveniencia: Cambia de partido por la crisis profunda en su agrupación o por conveniencia personal, considerando que en otra agrupación su situación política será mejor o ello beneficiará a su grupo político de origen.

c) Transfuguismo ilegal: Abandona su partido político por una prebenda económica en su favor o a favor de un tercero.

d) Transfuguismo coactado: Cuando existe algún tipo de presión efectiva o coacción."¹⁶²

En resumen, para analizar los efectos del diseño institucional de la Constitución de 1993 en el sistema político peruano en el periodo 2001-2016 no basta analizar sus instituciones en forma independiente, es necesario observar las relaciones que desarrollan estas con las otras instituciones previstas en la ingeniería política de dicha norma constitucional. Un análisis focalizado en una

¹⁶² Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República del Perú. Informe Temático N° 12/2016-2017. Variación en la configuración de la representación parlamentaria. pp 2.

institución nos puede inducir a error respecto de los incentivos que incorpora en el sistema político, ejemplos didácticos de esta particularidad lo son el diseño del presidencialismo y del sistema electoral.

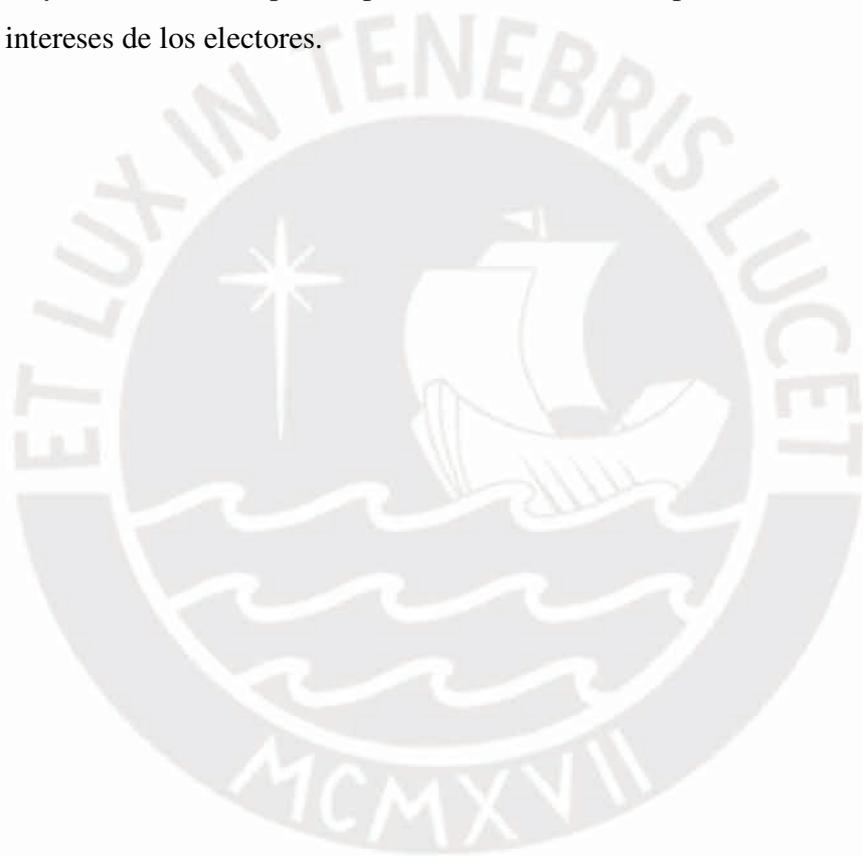
Un análisis focalizado en el presidencialismo peruano, nos podría inducir a concluir que, en la medida que está cargado de instituciones propias del parlamentarismo, es decir un presidencialismo parlamentarizado, el presidente necesita negociar con las bancadas del congreso para poder impulsar su programa de gobierno; no obstante, cuando analizamos el diseño del régimen económico encontramos evidencia que el presidencialismo peruano concentra poder sin control parlamentario en la Presidencia en el ámbito de los contratos-ley que prevé el artículo 62 de la Constitución, también llamados de estabilidad tributaria, respecto de la inversión privada el presidencialismo peruano es más bien un presidencialismo autoritario, en la medida que los contratos-ley, valga la redundancia no pueden ser modificados por el Congreso mediante ley, aun cuando puedan afectar el interés público.

En cuanto al sistema electoral ocurre de modo similar al caso anterior, si enfocamos en el diseño sistema electoral de principio de representación proporcional aplicable a las elecciones parlamentarias, podríamos concluir que los resultados electorales tienen un alto efecto proporcional en la configuración de las bancadas. No obstante hemos encontrado evidencia de que el sistema electoral congresal peruano tiene efectos más bien altamente desproporcionales en la medida que su diseño determina la aplicación mayoritariamente de circunscripciones plurinominales pequeñas entre 2 y 5 escaños, las cuales al usar la fórmula de DHondt asienta este efecto.

Estas distorsiones que induce el sistema electoral entre los resultados electorales y la distribución de escaños favorece la generación de bancadas artificialmente grandes que sumado a la simultaneidad de las elecciones presidenciales con las congresales, determina un alto nivel de influencia de las primeras sobre las elecciones parlamentarias, lo que contribuye a que la capacidad efectiva de control del parlamento sobre la presidencia sea muy débil

en la medida que el resultado de la elección presidencial tiene un fuerte efecto “arrastre” o influencia en el resultado de la elección congresal, dándole al partido ganador de la elección presidencial, al menos al nivel de la primera vuelta, una mayoría artificial asegurada.

Las relaciones entre los diseños institucionales del presidencialismo y el sistema electoral congresal han gatillado un proceso de erosionamiento de la representatividad del Congreso de la República como consecuencia de tener mayores incentivos para representar sus intereses particulares antes que los intereses de los electores.



CAPÍTULO IV

RELACIONES ASIMÉTRICAS ENTRE EL SISTEMA POLÍTICO Y GRUPOS DE INTERÉS CORPORATIVO EN EL PERIODO 2001-2016

4.1 Captura del Estado en el Perú como consecuencia del diseño de la ingeniería constitucional de 1993

El efecto combinado del diseño de la ingeniería constitucional de 1993 que debilitó la capacidad de control político, generando condiciones favorables para la concentración económica y la consiguiente captura del Estado. Con instituciones políticas débiles (partidos, parlamento), la política no logra cumplir con su función central: hacer prevalecer el interés público sobre los intereses privados, que están mejor organizados a través de los grupos de presión social.

Después del golpe de Estado de 1992, dado el desprestigio de los partidos políticos y de la política en su conjunto, se construyó un arquetipo basado en la noción de Estado como sinónimo de corrupción, de modo que esta racionalidad parte de la *“imagen de un burócrata que exige sobornos a ciudadanos impotentes e indefensos simplemente “para que los trámites se hagan”*. *Tras esta imagen aparece la concepción del Estado como extractor de recursos de la economía para beneficio exclusivo de políticos y burócratas. Este enfoque ha influido notablemente sobre la manera de analizar y medir la corrupción en los últimos años. Como resultado, se ha recomendado una reducción de la autoridad discrecional de los funcionarios públicos con el fin de eliminar las oportunidades de exigir sobornos”*¹⁶³.

No obstante, la ingeniería constitucional adoptada en el Perú después de 1992, sin controles políticos, favoreció formas más complejas de corrupción, en la

¹⁶³ Joel Hellman y Daniel Kaufmann, La captura del Estado en las economías en transición. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf>

medida que evita que la representación elegida oriente el diseño de las políticas públicas y el ordenamiento jurídico. Como lo describen Hellman y Kaufmann a este fenómeno se le conoce como captura del Estado, el cual refiere a:

*“los intentos de las empresas para influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado (...) Al tratar el problema de la captura del Estado, queremos centrarnos en las complejas interacciones entre las empresas y el Estado. Destacamos, sobre todo, la importancia de los mecanismos mediante los cuales las empresas procuran influir en las decisiones que adopta el Estado para obtener ventajas concretas, a menudo imponiendo barreras a la competencia. Esta influencia indebida genera ganancias muy concentradas para ciertas empresas poderosas, con un alto costo socioeconómico.”*¹⁶⁴

La dinámica que establecen: instituciones políticas débiles con escasa capacidad de control y economías concentradas, forma un círculo vicioso en el cual la reforma políticas necesarias para mejorar la gestión de gobierno y dotarle de capacidad de control democrático, se ven obstaculizadas por el poder fáctico de los grupos de interés que participan de la captura.

La captura de las políticas públicas es un fenómeno asociado a los efectos de modelos institucionales denominados neoliberales; no obstante, sus efectos son más acentuados en el Perú en la medida que la reforma institucional se desarrolló en un régimen autoritario, esto es, sin los controles político partidario democráticos, siendo que lo distingue a la democracia liberal del totalitarismo o los autoritarismos es la existencia de control político, que garantice que el Estado sea un espacio público, destinado a proteger el interés público; en el Perú, como lo señala Sinesio López:

“Luego del colapso de la economía, del Estado y de los partidos, los poderes fácticos capturaron el aparato estatal en alianza con el

¹⁶⁴ Ídem.

fujimontesinismo que controlaba el gobierno, pusieron orden en la economía a través de los programas de estabilización y de las reformas estructurales y organizaron un Estado neoliberal (...) La captura se concentró principalmente en los aparatos económicos del Estado (MEF, SBS, BCR, SUNAT, etc.), en la cúpula de las FFAA (hoy casi toda en prisión), del Poder Judicial y del sistema legal (CNM, TC) y culminó con el blindaje de los primeros a través de la Constitución de 1993, las leyes y los procedimientos administrativos ad hoc”¹⁶⁵.

En la politología, el debate en torno a la dimensión de la democracia liberal de tipo representativa ha seguido diversos enfoques, no obstante, podemos identificar a la democracia con un Estado constituido en un espacio político plural que protege el interés público, como lo expone Wolin:

“Al representar al totalitarismo mediante la imagen de un Estado absolutamente controlador con una población paralizada por la irracionalidad de las masas (...) Popper contribuyó a la cristalización de una importante tendencia teórica a atribuir los males del nazismo a la politización total de la vida humana. Tal descripción motivo una reacción a favor de una concepción minimalista o electoral de la política, de la defensa de los derechos individuales y la protección de la vida privada y hostil al gravamen de los programas sociales. El descubrimiento importante fue que el pueblo podía ser despolitizado sin atacar directamente la idea de la democracia.

Sin embargo, si la democracia gira en torno a algo, es a la vida pública de los ciudadanos, a los seres humanos ordinarios que salen a arriesgarse a participar de las deliberaciones sobre intereses

¹⁶⁵ Sinesio López, La Captura del Estado, Bajo la Lupa.
http://bajolalupa.org/index.php?option=com_content&view=article&id=307:la-captura-del-estado&catid=41:sinesio-lopez-jimenez&Itemid=162

*comunes, a luchar (...) por las ventajas materiales e ideales de una sociedad libre y a inventar nuevas formas y prácticas.”*¹⁶⁶

Wolin expone con claridad el surgimiento de una tendencia teórica que la democracia no puede estar dissociada de la acción política, del control político de los partidos y centrada en la protección de los derechos individuales y la promoción del crecimiento económico, pero que en esencia desnaturaliza la esencia misma del concepto democracia representativa.

La captura del Estado expresa un diseño institucional no democrático pero extendido, cuyo patrón de comportamiento ha sido analizado en la experiencia comparada, como lo explica Garay, estudios realizados por el Banco Mundial demuestran la existencia de captura del Estado en 23 países de Europa oriental, precisando las modalidades a través de las cuales se produce son las siguientes: “(i) *captura legislativa, definida como la “compra” de decisiones parlamentarias;* (ii) *captura del Banco Central, definida como la manipulación del uso de fondos estatales y la manipulación de las decisiones e intervenciones económicas;* (iii) *captura legal, definida como la “compra” de las decisiones de las altas cortes legales;* y (iv) *financiamiento no transparente de partidos políticos por parte de agentes privados con el propósito de favorecer los intereses de los grupos financiadores”*¹⁶⁷.

En el Perú la captura se hace posible, explica Durand, “*cuando se combina los siguientes factores: a) alta concentración del poder económico; b) presidencialismo y decretismo y c) una sociedad civil incapaz de hacer frente al poder empresarial. Nuestra investigación nos indica que a pesar de las idas y venidas del ciclo político, esta condición de captura se mantiene incólume en lo fundamental al terminar la primera década del nuevo siglo.*”¹⁶⁸

¹⁶⁶ Sheldon S. Wolin. Política y Perspectiva. Fondo de Cultura Económica. 2012. p. 677.

¹⁶⁷ Luis Jorge Garay Salamanca y otros. La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia. http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_col_sc_anexo8.pdf

¹⁶⁸ Francisco Durand. La mano invisible en el Estado. Crítica a los neo liberales criollos. 2010. Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos. pp 172

En el análisis desarrollado en esta investigación encontramos que la ingeniería política de 1993 establece un sistema de representación de intereses económicos que, en la medida que bloquea el funcionamiento de los partidos y el sistema de representación política, facilita la captura del Estado por parte de los grupos de poder económico, los cuales desde la aplicación del modelo neoliberal han concentrado su influencia en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), cartera que ha sido ocupada desde 1990 por ministros que no registran afiliación política con el partido de gobierno.

En ese sentido, de 1990 a 2016 el Ministerio de Economía y Finanzas tuvo veinte (20) ministros designados en dicha cartera, de los cuales solo uno tuvo afiliación con el partido de gobierno: Víctor Joy Way, ministro de economía que estuvo afiliado a Cambio 90, los diecinueve restantes no estuvieron vinculados ni al partido político, ni a su programa de gobierno propuesto en la campaña electoral, su ubicación en el MEF, incluso muchos de ellos han desempeñado esa función en diferentes gobiernos.

Un aspecto relevante, que ha caracterizado a los ministros de economía es su perfil de empresarios o tecnócratas vinculados a grupos empresariales o a la banca multilateral que describe Durand: *“Tanto el MEF como los ministerios sectoriales se han convertido en sillas empresariales permanentes en el gobierno desde que empezó la liberalización económica.”*¹⁶⁹ Prácticamente todos los ministros del ramo desde 1990 en adelante han sido empresarios o empresarios técnicos nacionales como Hurtado Miller, Boloña, Camet, Campodónico, Joy Way, Goldemberg, Silva Ruete, Kuczynski, Zavala, Valdivieso, Araoz, Segura, Thorne y Cooper.¹⁷⁰

Durante la década de los noventa se dieron cambios en la configuración del Estado y los partidos políticos que se tradujeron en el reforzamiento de una cadena de transmisión entre el sector privado corporativo y el MEF que se

¹⁶⁹ Ibidem. pp 176

¹⁷⁰ Idem

mantuvo durante el periodo analizado 2001-2016, un actor relevante para dicho proceso fue el Instituto Peruano de Economía (IPE) organización que se constituyó en 1994 financiada por la Confederación de Instituciones Empresariales Privadas-CONFIEP, varias empresas multinacionales y el Banco Mundial, brindó asesoría en aspectos comerciales y tributarios al MEF, en conjunto como lo describe Durand: *“Todo ello hizo que se fuera borrando la línea que separa lo público de lo privado para permitir una más efectiva forma de “captura””*¹⁷¹, que operó desde el directorio del IPE, que estuvo conformado por grandes empresas nacionales y extranjeras y por los tecnócratas y abogados que prestaron servicios en altos niveles del MEF hasta el año 2000, iniciando un mecanismo de “puerta giratoria” respecto de los cuales Durand registró un conjunto de casos en los que ha operado esta forma de conducción de la política económica del país.

4.2 Concentración económica en el Perú

La captura del Estado tiene como consecuencia directa el quiebre de condiciones de equidad para la libre competencia al concentrarse la propiedad y extenderse el dominio de mercado a unas cuantas grandes corporaciones, para tratar de corregir los efectos negativos del mercado, tales como: *“la inestabilidad de los ciclos económicos, la ausencia de bienes públicos, las externalidades, la competencia imperfecta, la distribución desigual de la renta, los oligopolios”*¹⁷²; por ello, *“Cuando el mercado es regulado no por la eficiencia sino por métodos ilegales, o al menos ilegítimos, para favorecer intereses de grupos poderosos, las representaciones políticas tienden a “fraccionarse” en clanes clientelares bajo la dirección de líderes. Esto impide o bloquea la posibilidad de democracia interna en el caso de los partidos políticos de masa e incluso de otras formas de asociación, propiciándose así la fragmentación del sistema político”*¹⁷³.

¹⁷¹ Idem

¹⁷² Ídem p 10

¹⁷³ Luis Jorge Garay Salamanca y otros. La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia.

Entonces, si el diseño institucional con débiles controles políticos favorece la captura del Estado, esta última establece condiciones favorables para la concentración económica, fenómeno que Francisco Durand define como:

“una posición de dominio de mercado obtenida por una o más grandes empresas, que se mide de acuerdo a la mayor capacidad de producción de bienes y servicios en los sectores económicos donde operan las empresas de los GPE. Para identificar sus manifestaciones empíricas de predominio como vanguardia del sector privado, se mide a partir de ciertos indicadores el peso o lugar en el ranking que tienen en las actividades económicas que comandan la economía y como GPE multisectoriales. A nivel más general, se puede también ver la concentración por tipos de propiedad: privada (nacional y extranjera), estatal y social (cooperativa moderna, comunitaria tradicional).”¹⁷⁴

La historia del Perú registra procesos de concentración-desconcentración-reconcentración económica, este comportamiento está relacionado a regímenes autoritarios y corruptos, es decir, los periodos autoritarios generan los picos más altos de concentración económica, conforme lo explica Durand, la concentración económica ha seguido de cuatro fases identificables:

“1) Fase de concentración. Desde los años 1910 y hasta 1940, se desarrolla una concentración de la riqueza privada en torno a actividades extractivo exportadoras como el algodón, el azúcar, los nuevos minerales y el petróleo.

(...)

2) Fase de diversificación de la riqueza. Entre 1950 y 1968 surgen nuevas fuentes de riqueza en actividades extractivo-exportadoras como la minería de cobre y hierro, la pesca anchovetera y en actividades urbano-industriales.

(...)

¹⁷⁴ Francisco Durand, Concentración Económica y Grupos en 50 años. 2015. p. 6

3) *Fase de desconcentración de la riqueza privada. Aquí la dinámica se desata políticamente. Entre 1968 y 1975 fuerzas antioligárquicas y nacionalistas ocupan el Estado y ocurre un debilitamiento relativo de la propiedad privada.*

(...)

4) *Fase de reconcentración. A partir de 1990 (luego de un periodo de crisis recurrentes y luchas políticas entre 1975 y 1990) se desata la reconcentración del poder económico en GPE nacionales y extranjeros (de múltiples orígenes), con tendencia al predominio de los segundos y a la transnacionalización de algunos de los primeros.”¹⁷⁵*

Durand encuentra en esta última fase de reconcentración económica, es decir la producida por el efecto combinado la ingeniería institucional de 1993, la que tuvo los niveles más intensos históricamente, de acuerdo a “[l]os datos de tipos de propiedad como porcentaje del PBI nos indican que las empresas estatales pasaron de 21% en 1975 a tan solo 6% en 2000, mientras el sector cooperativo desapareció, representando 0% a comienzos del nuevo siglo. En paralelo, el sector privado se fortaleció a niveles récord, liderado por el capital extranjero, que creció considerablemente, pasando de 11% a 28% para el periodo 1975-2000, mientras el capital nacional, que estaba en 27% en 1975, representó casi lo mismo porcentualmente, 28%.”¹⁷⁶

Siguiendo el enfoque de Durand, podemos afirmar que la ingeniería institucional del sistema político, con débil capacidad de control y captura, así como la del sistema económico, crearon “un clima que termina contribuyendo a la «captura del Estado» para que se cambie la política económica, se modifique la estructura de propiedad y se facilite los niveles de concentración de la riqueza a favor de grandes GPE privados”¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Ídem.p. 10.

¹⁷⁶ Ídem.p. 32.

¹⁷⁷ Ídem.p. 43.

Un ejemplo concreto importante por recaer en el ámbito de las prestaciones de salud por parte del sector privado, la concentración económica describe un patrón similar al expuesto anteriormente. Conforme lo explica el portal de internet Ojo-publico.com, se identificó que desde el 2011, a los grupos económicos que concentran eslabones de la asistencia médica privada: clínicas, centros médicos: Credicorp y Breca. En contraste a esta situación en Chile y Colombia la ley prohíbe la concentración económica por los incentivos perversos de lucro que introduce en la actividad económica a costa de la salud del público; en el Perú la concentración económica de la salud se reparte en los grupos empresariales siguientes: el Grupo Salud del Perú, Mapfre, La Positiva-Sanitas, Cruz Blanca y las corporaciones San Pablo y Ricardo Palma¹⁷⁸.

El diseño constitucional de 1993 es permisivo con el fenómeno de la concentración económica, no obstante declarativamente proscribía las prácticas monopólicas a nivel constitucional, como consecuencia de la captura del Estado a nivel de las normas de desarrollo constitucional no la contempla, con lo que genera incentivos para su práctica a nivel corporativo.

A nivel constitucional se establecen los parámetros siguientes:

Economía social de mercado

“Artículo 58º.- Economía Social de Mercado La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura”¹⁷⁹.

Libre competencia

“Artículo 61º.- Libre competencia El Estado facilita y vigila la libre competencia.

¹⁷⁸ Fabiola Torres López y José Luis Huacles. Los dueños de la salud privada en el Perú. Domingo, 27 Sep 2015

¹⁷⁹ Constitución Política del Perú de 1993

Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.

La prensa, la radio, la televisión y los demás medios de expresión y comunicación social; y, en general, las empresas, los bienes y servicios relacionados con la libertad de expresión y de comunicación, no pueden ser objeto de exclusividad, monopolio ni acaparamiento, directa ni indirectamente, por parte del Estado ni de particulares”¹⁸⁰.

Libertad de contratación

“Artículo 2º.- Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho:

(...)

14. A contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público”¹⁸¹.

Libertad contractual

“Artículo 62º.- Libertad de contratar

La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase.

Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley.

Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente”¹⁸².

¹⁸⁰ Idem

¹⁸¹ Ídem

¹⁸² Idem

En ese marco constitucional no obstante, solo se ha regulado a nivel de normas de desarrollo constitucional el abuso de las posiciones de dominio y anti monopolios, previstas en el Decreto Legislativo N° 1034 - Ley de Represión de Prácticas Anticompetitivas, que están dirigidas específicamente al sector eléctrico, se ha previsto una regulación sobre concentración económica establecida mediante Ley N° 26876.

Como lo sostienen especialistas en materia de regulación de mercado, *“en general el régimen peruano implica plena libertad para la realización de operaciones de concentración o para la existencia de un monopolio o posición de dominio, siendo el sector eléctrico el único en el que se aplica un filtro para tales procedimientos”*¹⁸³, con lo cual las instituciones del modelo económico que forman parte de la ingeniería institucional peruana de 1993, generan efectos perversos para la libre competencia, expresando la racionalidad autoritaria del régimen político del cual emergieron, como lo sostiene Elinor Ostrom *“las oportunidades y las restricciones a las que se enfrentan los individuos en cualquier situación particular, la información que obtienen, los beneficios que consiguen (...) y como razonan acerca de la situación, todos esos elementos se ven influidos por reglas (...) (o por la ausencia de ellas, como es el caso de la regulación sobre concentración económica en el Perú), que estructuran dicha situación. Más aún, las reglas que influyen en una situación también han sido creadas por individuos que interactúan en otras de nivel más profundo.”*¹⁸⁴

La ausencia de una regulación que impida la concentración económica y sus efectos perversos en los consumidores, ha gatillado un proceso de expansión de la concentración económica en el periodo analizado 2001-2016, en el cual podemos apreciar que en el Perú se registran altos niveles de concentración, en la industria de alimentos Alicorp concentra el 79% del mercado de cereales, el 99% de picantes y el 95% de mayonesas, el 51% de harinas domésticas y el 50% de aceites domésticos respectivamente; en la industria de los lácteos

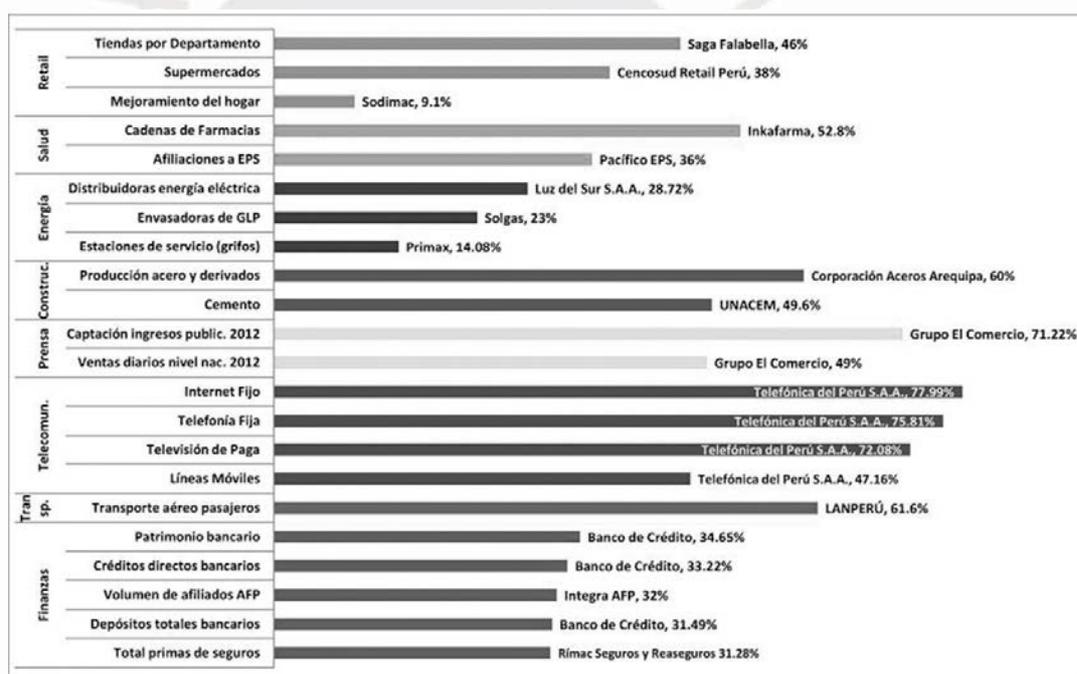
¹⁸³ Cristhian Northcote Sandoval. Regulación de la Concentración Económica. Actualidad Empresarial, N° 222 - Primera Quincena de Enero 2011.

http://aempresarial.com/servicios/revista/222_43_DVIHMADVXPDGAGFSKNKWVGTQHBRWHRTKNBRABVVYKZFLGLDQYO.pdf

¹⁸⁴ Elinor Ostrom. Comprender la diversidad institucional. Fondo de Cultura Económica. 2015. pp 39.

Gloria concentra el 85% de leche evaporada; en la industria de las bebidas Bakuz concentra el 95% del mercado de cervezas; en cuanto a la prensa el grupo El Comercio concentra el 71% de la captación de ingresos por publicidad; en transporte aéreo Latam Perú concentra el 62% del transporte aéreo de pasajeros; en servicios de telecomunicaciones Telefónica concentra el 78% del internet fijo, el 76% de telefonía fija, el 72% de televisión por paga y el 47% de las líneas móviles; en la actividad financiera el Banco de Crédito concentra el 33% de los créditos bancarios directos y el 31% de los depósitos bancarios totales y la AFP Integra concentra el 32% de los afiliados totales.(ver gráficos 8 y 9)

Gráfico 8



Fuente: Libro, La mano invisible en el Estado. Francisco Durand

Elaboración: Francisco Durand

Gráfico 9



Fuente: Libro, La mano invisible en el Estado. Francisco Durand

Elaboración: Francisco Durand

El argumento utilizado por los defensores de la concentración económica es que sus efectos nocivos en función a la configuración de la industria y la forma como funcionan los “costos hundidos” de la industria, así como el tamaño del mercado, considerando que cuando el mercado es chico la concentración es necesaria para abaratar costos hundidos. Dicho de otra forma la concentración es el resultado natural de un mercado pequeño. No obstante si el mercado crece y persiste la concentración, los efectos de esta son nocivos para los consumidores, por lo que es necesario generar competencia a través de la regulación.

Desde el punto de vista jurídico, el instrumento que ha permitido la expansión de la concentración económica son las fusiones corporativas, cuyo control efectúa el Estado peruano a través del INDECOPI. Sin embargo, con el argumento desarrollado en el párrafo precedente, la legislación peruana no

prohíbe la concentración económica, que conlleva a una posición de dominio en el mercado, sino el abuso de la posición de dominio, siempre que se pruebe que la empresa consecuencia de la fusión empresarial actúe unilateralmente, con prescindencia de sus competidores. Función para que además cuenta con escasos recursos.

4.3 Constitucionalismo autoritario en materia económica en la ingeniería política de 1993

Como ya se ha expuesto anteriormente en este trabajo, a comienzos de 1990 se desarrolló en el Perú un potente y paulatino proceso de retorno al liberalismo económico, tal como lo sostiene Cesar Landa, donde el accionar terrorista de Sendero Luminoso, así como la galopante hiperinflación, que paradójicamente fortalecería a algunos grandes grupos de poder económico,¹⁸⁵ ofreció el argumento político para cuestionar el constitucionalismo social de la Constitución de 1979, por una nueva ingeniería política la concentración económica.

Este proceso tuvo lugar desde los primeros años de la década de 1990, antes de la interrupción del orden constitucional y democrático producida por el autogolpe de Estado de 1992, periodo en el cual se institucionalizó prácticas gubernamentales basadas en el ejercicio abusivo de las emergencias constitucionales económicas y político-militares, con la excusa de la gravedad de la crisis económica y política, así como en una supuesta incapacidad de la democracia basada en los partidos políticos y el mandato de representación popular para resolver la violencia terrorista y la inestabilidad económica.

En este contexto, como el presidente Fujimori, aduciendo defender al Estado peruano y al interés nacional, inició una práctica de ejercicio abusivo de las facultades presidenciales extraordinarias para expedir decretos legislativos y

¹⁸⁵ Cesar Landa. Tribunal Constitucional y Estado Democrático. 1999. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. pp 61.

decretos de urgencia tanto en materia económica como financiera. Este exceso tuvo respuesta desde el Congreso de la República, entonces conformado por una composición plural de partidos, además con experiencia de gobierno como Acción Popular y el Apra, como lo señala Landa¹⁸⁶, aprobó en febrero de 1992 la Ley de Control de los Actos Normativos del Presidente de la República, Ley N° 25397 que regulaba la expedición de los decretos de urgencia, decretos legislativos, decretos para establecimiento de estado de emergencia y los decretos de aprobación de los tratados simplificados.

El enfoque neoliberal que marcó la primeros años de la década de 1990 en el Perú pronto necesitó de una estrategia política, dado que encontró la resistencia de las instituciones de la democracia representativa, aunque débiles, los partidos democráticos, el Congreso de la República y el Tribunal de Garantías Constitucionales, este último emitió tres (03) resoluciones a través de las cuales declaró la inconstitucionalidad de algunos decretos legislativos emitidos por el Poder Ejecutivo liderado por Fujimori.

Fue en el periodo previo al establecimiento de la Constitución de 1993, como lo detalla Landa: *“en un país como el Perú donde no existe tradición y estabilidad del Estado, ni de instituciones democráticas sólidas, presidente Fujimori terminó en una relación de interdependencia con los poderes fácticos, las Fuerzas Armadas y servicios de seguridad interior-y los poderes privados,-gremios empresariales y medios de comunicación- (...) para contener al terrorismo y a la hiperinflación, a través de métodos jurídico-positivistas de carácter voluntarista.”*¹⁸⁷ y consecuentemente, *“convirtiendo al derecho en un instrumento sometido a la voluntad de poder”*¹⁸⁸

Adicionalmente al uso de decretos legislativos y decretos de urgencia, en el periodo previo al golpe de Estado de 1992, específicamente entre abril y diciembre de 1992, el Poder Ejecutivo emitió cuarenta y tres (43) decretos leyes

¹⁸⁶ Ibidem pp 63

¹⁸⁷ Ibidem pp 64

¹⁸⁸ Ibidem pp 65

relativos a política económica, los cuales constituyen la plataforma jurídica a través de la cual se realizó el proceso de privatización de empresas públicas, que a la postre se tradujo en el principal instrumento para la concentración económica en el Perú. Un aspecto a destacar es que pese a que la naturaleza jurídica de los decretos leyes es su temporalidad, de los cuarenta y tres (43) decretos leyes antes mencionados, solo ocho (08) han sido derogados, conforme lo registra el Sistema Peruano de Información Jurídica hasta el mes de agosto de 2017.

La Constitución de 1993, aprobada el 30 de diciembre de 1993, en las palabras de Landa, *“cerró una etapa de constitucionalismo social más nominal que real,¹⁸⁹”* y por consiguiente convirtió *“la Constitución en un simple instrumento para la consagración de los cambiantes objetivos políticos y económicos de los poderes fácticos.”¹⁹⁰*

En ese mismo sentido, Francisco Fernandez Segado sostiene que la Constitución de 1993 no ha tenido éxito en lograr su objetivo: la moderación del poder en el Presidente¹⁹¹, aun cuando es un tipo de presidencialismo que mantiene instituciones típicas del parlamentarismo, *“en el ámbito de los tradicionalmente conocidos derechos sociales o socioeconómicos donde más drástico ha sido el desmoche de la ordenación constitucional establecida en 1979 (...). Rubio Correa subsume muy gráficamente la nueva situación al significar que la nueva concepción que late en el texto es la propia de un estado policía del siglo XIX,(...) la mayoría del Congreso Constituyente Democrático ha eliminado todo rastro expreso de las obligaciones sociales del Estado presentes en la constitución de 1979.”¹⁹²*

Un instrumento jurídico que incorpora la Constitución de 1993 y que ha mostrado efectos determinantes para favorecer relaciones asimétricas entre los partidos y los grupos de poder económico, debilitando a los primeros y fortaleciendo a los

¹⁸⁹ Ibidem pp 66

¹⁹⁰ Ibidem pp 67

¹⁹¹ Francisco Fernández Segado. Estudio de Derecho Constitucional Latinoamericano. 2012. Lima Perú. Editorial Adrus SRL.

¹⁹² Ibidem pp 93

segundos y favoreciendo además la captura de la política económica fue la figura jurídica de los contratos ley, prevista en el segundo párrafo del artículo 62 de la referida Norma constitucional, en el cual se establece que: *“Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente.”*

Este diseño institucional empezó tomar forma cuando en 1991 el Poder Ejecutivo emitió los decretos legislativos N° 557 y N° 662 con los cuales incorporó al ordenamiento jurídico nacional el denominado régimen de estabilidad con las empresas a través de la suscripción con el Estado de los Convenios de Estabilidad Jurídica.

Aun cuando el enfoque principal de estos contratos está centrado en la estabilidad tributaria, el efecto jurídico en virtud del principio de “santidad de los contratos” no permite modificar ninguna cláusula de éstos. Pero como lo sostiene Humberto Campodónico, sí en la década de los noventa era necesario atraer inversión extranjera porque estábamos al *“principio del proceso de privatización del régimen fujimorista y se buscaba que vinieran los capitales con seguridad plena para sus inversiones. Veinticinco años después ese ya no es el caso. El propio FMI dice que los contratos-ley son discriminatorios porque otorgan incentivos y beneficios a unas empresas y no a otras. Philip Daniel, del Departamento de Finanzas Públicas del FMI, agrega: Los tratados tributarios pueden erosionar la base impositiva.”*¹⁹³

Sin embargo, lo que Campodónico advierte es que la evidencia empírica muestra como los contratos ley si se han modificado:

“los contratos-ley han sido modificados centenas (sí, centenas) de veces. Dice un informe de la SUNAT del 2002, ordenado por el ex Ministro de Economía, Javier Silva Ruede: “de 1992 al 2000 se firmaron 257 convenios con empresas receptoras. De estos convenios,

¹⁹³ Humberto Campodónico. <http://www.otramirada.pe/la-constitución-de-1993-los-contratos-ley-y-las-adendas>

175 corresponden a convenios originales, mientras que los 82 restantes son convenios modificatorios de los convenios originales. O sea que se modificó casi el 50% del total de los convenios iniciales” para establecer reglas que favorecen a los grupos de poder económico,”

Este diseño normativo favorece que no solo afectar las condiciones de contratación, sino que puede perjudicar al postor perdedor desnaturalizando el sentido de los contratos.

Un aspecto central del diseño del artículo 62 de la Constitución de 1993, con el cual favorece la concentración del poder en el Presidente y por lo tanto la captura de la política económica, es la ausencia de controles por parte de los partidos políticos y el Congreso de la República, aspecto que no se da en la experiencia comparada en América Latina o Europa donde los contratos de estabilidad jurídica y tributaria pueden ser modificados por el Parlamento.

No podemos perder de vista que la intervención de Estado en los contratos y la intangibilidad de dichos acuerdos se encuentra regulada a nivel del artículo 1355 del Código Civil peruano de 1984, el cual permite que por consideraciones de interés social, público o ético, el Estado dicte leyes para imponer reglas o establecer limitaciones al contenido de los contratos. Como lo explicaba Max Arias-Schreiber Pezet, *“esta norma se encuentra inspirada en un interés comunitario (social, público y ético y no se aplicará a las condiciones de validez y forma de los contratos celebrados antes de la vigencia del nuevo Código (1984), pues en caso contrario se estaría infringiendo la norma constitucional sobre irretroactividad de la ley”*¹⁹⁴, no obstante, en función al principio de supremacía de la Norma constitucional prevalece el artículo 62 de la Constitución de 1993, ese fue el sentido de la interpretación producida por el Tribunal Constitucional mediante la sentencia N° 005-2003-AI/TC, publicada el 14 de octubre del 2003, correspondiente al caso Telefónica en la cual estableció: “(...)

¹⁹⁴ Carlos Alberto Soto Coahuila <http://blog.pucp.edu.pe/blog/derechogerenciaydesarrollo/2009/10/22/la-intervencion-del-estado-en-los-contratos/>

que no solo gozan de inmodificabilidad las cláusulas que compongan el contrato-ley, cuando así se acuerde, sino también el estatuto jurídico particular fijado para su suscripción. Es decir, tanto la legislación a cuyo amparo se suscribe el contrato-ley, como las cláusulas de éste último”; asimismo, agregó que “(...) aunque el legislador pueda modificar el régimen legal de suscripción de un contrato-ley, tal modificación no alcanza a quienes, con anterioridad a ella, hubieran suscrito dicho contrato-ley”, lo que permite comprobar que es el marco constitucional de 1993 el que no permite controles políticos, jurisdiccionales, constitucionales propios de una democracia representativa.

En ese sentido, Alarco señala que las adendas “se puede estar modificando el sentido de las bases de licitación otorgada y otorgar mayor rentabilidad al ganador de la buena pro, con lo cual, de un lado, se le saca la vuelta al postor perdedor que de repente ofertó una cantidad mayor y, de otro, se originan pérdidas tributarias que perjudican al fisco”,¹⁹⁵ de modo que desde 1993 hasta la fecha, lo que incluye el periodo analizado en este trabajo, comprendido entre el 2001 y 2016, “el número de contratos de Asociaciones Público Privadas (que también tienen contratos-ley) del sector transporte del gobierno del Perú es 27 al 31 de diciembre del 2013 y el número de modificaciones contractuales o adendas es de 74. El subsector de aeropuertos es el que tiene el mayor número de cambios, seguido por el subsector de ferrocarriles y carreteras.

Como lo explica Campodónico, la evidencia de que el Poder Ejecutivo, orienta la inversión pública, sin controles por parte del sistema de representación política: partidos y Parlamento, se aprecia en el Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019, en el cual “la ejecución bajo la modalidad de APP irá cambiando gradualmente el perfil de la inversión pública pues mientras que en el periodo 2005-2015 la inversión bajo esta modalidad era equivalente al 7.9% de la inversión pública, se proyecta que esta participación aumente hasta 24.6% en el periodo 2017-2019”¹⁹⁶, esto demuestra que tanto el sistema de partidos como el

¹⁹⁵ Germán Alarco. Riesgos fiscales de las APP en América Latina. 2014.

¹⁹⁶ Humberto Campodónico. Ibidem

sistema de representación pierden progresivamente capacidad de legislar y controlar al Poder Ejecutivo, generando condiciones adecuadas para la captura de la política económica por parte de los grupos de poder económico.

Este aspecto de la ingeniería política de la Constitución de 1993: que se encuentra dentro del diseño del sistema de representación política, los que impiden que los partidos cumplan sus funciones de control político y representación de demandas e intereses en el sistema político, contribuyendo establecer un sistema político desprotegido ante la captura política por parte de los grupos de poder económico.

En resumen, podemos señalar que en la experiencia comparada, la captura del Estado se produce a través de cuatro modalidades: captura de la legislatura, captura de las decisiones judiciales, captura del destino de los fondos estatales y captura de los partidos a través de las campañas electorales; no obstante en el Perú, dada la debilidad institucional de los partidos, el parlamento y el sistema de representación política a niveles comparativamente altos incluso a nivel de la región andina, la captura del Estado se da a través de la Poder Ejecutivo directamente, que tiene la facultad constitucional para establecer contratos ley con la inversión privada, sin control político.

La evidencia de la captura de la política económica se muestra en el constante perfil de los ministros de economía y finanzas que se han designado en el periodo analizado, en el cual ninguno provino del entorno político partidario del Presidente, sino que más bien estuvieron asociados a los grupos de poder económico. Este es el mecanismo utilizado para la captura, fortaleciendo la cadena de transmisión entre los grupos de presión del poder económico y el Estado, dejando a los partidos totalmente fuera del proceso de toma de decisiones respecto de la política económica.

Esta dinámica ha favorecido la concentración económica, que conforme lo explica Campodónico, no solo es alta sino que es cada vez mayor, lo que bloquea la libre competencia de mercado, o mejor dicho genera mercados no competitivos. La concentración económica disminuye la productividad, genera

deficiencia económica y desigualdad, por lo que afecta negativamente a los consumidores en la medida que aumenta los precios.

La persistencia de la concentración económica en el Perú y su incremento, pasa por decisiones políticas, para enfocarse tanto en las barreras estatales a la libre competencia, sino en las barreras que provienen de la conducta estratégica de los privados como pueden ser las fusiones. Sin embargo, los contratos ley o de estabilidad tributaria, en la medida que obtienen tratos ventajosos desde el punto de vista tributario, favorece la concentración y debilita la competencia de mercado, es por ello que la OCDE controles a los procesos de adquisiciones, a través de controles previos de fusiones.

La conexión entre concentración económica y monopolios es posible en sistemas políticos con democracias endebles, con controles político efectivos débiles, no es un fenómeno nuevo aunque, genera en el Perú condiciones asimétricas entre el sistema de representación política y los grupos de presión del poder económico, correlación de fuerzas que se produce en los sistemas políticos con paridos escasamente institucionalizados, en ese sentido fue la sentencia del ex presidente estadounidense Woodrow Wilson: “Si el monopolio persiste, querrá sentarse en el gobierno”.

CONCLUSIONES

1. La década de 1990 fue para el Perú, un periodo de tránsito del constitucionalismo social hacia un constitucionalismo autoritario, fenómeno cuyo impacto se percibe claramente en la debilidad de los partidos y el sistema de representación política en su conjunto, así como en las tendencias a la concentración económica, aparejado de un fuerte proceso de captura de la política económica del país por parte de los grupos de presión corporativos. La nueva ingeniería constitucional de 1993 siguió el paradigma institucional de la reducción del Estado y su atribución de regulación de la economía, reduciendo las capacidades efectivas de instituciones básicas para la democracia representativa como los partidos políticos, el Parlamento, así como los procesos deliberativos y públicos en la emisión de las leyes y las políticas públicas.

Dentro de la institucionalidad informal, encontramos que en la década de 1990 se impulsó una cultura política anti partidos desde el propio gobierno y Estado peruano, la de mayor intensidad en el siglo XX, estrategia que resultó altamente funcional para lograr pasar el paquete de medidas económicas inspiradas en el “Consenso de Washington”, tales como la liberalización de los mercados, las privatizaciones de empresas públicas sin control político, la desregulación económica y flexibilización laboral, responsabilizando a los partidos de la crisis políticas y económica y con ello incrementando su desprestigio. Esta acción política que fue acompañada de una ingeniería constitucional, que limita que el gobierno del Estado se ejerza desde los partidos y el Parlamento, lo que genera condiciones favorables a la captura de la política económica por parte de los grupos de poder económico.

2. Para profundizar el tema institucional partidario hemos observado que el proceso político consta de tres etapas cíclicas. En la primera etapa, que denominamos etapa electoral, se inicia con la convocatoria a proceso electoral y en la que los partidos buscan obtener las preferencias de los electores a través de la campaña electoral impulsada desde su organización territorial, a efectos de

lograr escaños y cuotas de participación en el sistema de representación política. En esta etapa los partidos buscan intermediar las demandas sociales, agrupándolas en los programas de gobierno, en los cuales proponen políticas públicas que constituyen la oferta programática. La segunda etapa corresponde a la que denominamos etapa de representación política, en la cual los partidos que alcanzaron cuotas de participación en el sistema de representación política buscan emitir políticas públicas propuestas en los programas de gobierno para dar solución a las demandas sociales e intereses, a través de un proceso deliberativo y público de emisión de leyes, pero también a través del ejercicio de los controles políticos democráticos respecto de la política económica y la inversión pública dispuesta por el Poder Ejecutivo. Finalmente, el ciclo político arriba a una tercera etapa, que denominamos etapa de *accountability* o control vertical, en la que las organizaciones de la sociedad civil y los electores ejercen una rendición de cuentas respecto de la representación, expresando apoyos o cuestionamientos al desempeño de los partidos políticos para dar respuesta a las demandas sociales y reiniciando el ciclo político nuevamente. Este proceso político de tres etapas funciona a través de un conjunto de instituciones, que constituyen la ingeniería político-constitucional.

3. Respecto del diseño del sistema de partidos previsto en el artículo 35 de la Norma Constitucional, el reemplazó de la categoría partido político por la de organización política, introduciendo la figura de los movimientos como un tipo de organización política, encontramos evidencia que ha bloqueado el desarrollo de partidos con una base territorial nacional, fragmentando el sistema de partidos, limitando la representación congresal a los partidos políticos y dejando la representación de las demandas e intereses regionales y locales a los movimientos, los cuales dada su fragilidad institucional no han desarrollado niveles básicos de responsabilidad política respecto de sus electores, dificultando además su fiscalización respecto del financiamiento privado de las campañas electorales y los procesos de democracia interna. La evidencia demostró que las autoridades elegidas a través de movimientos registraron la

mayor incidencia de procesos penales respecto a los partidos y las organizaciones políticas locales, que incluso impidieron la culminación del mandato para el que fueron elegidas.

Los resultados electorales proclamados por el Jurado Nacional de Elecciones muestran como en las elecciones regionales realizadas con la Constitución de 1993 en los años 2002, 2006, 2010 y 2014 los partidos políticos han contraído sostenidamente su participación en gobiernos subnacionales, siendo reemplazados por movimientos. En 2002 alcanzaron dieciséis (16) gobiernos regionales, un sesentaicuatro por ciento (64%) de total; en 2006 los partidos alcanzaron siete (7) gobiernos regionales, lo que representó un veintiocho por ciento (28%) del total; en las elecciones de 2010 y 2014 solo alcanzaron seis (6) gobiernos regionales, lo que representa solo un veinticuatro (24%) del total de veinticinco (25) gobiernos regionales.

En el ámbito local el comportamiento de los partidos es de una mayor contracción conforme lo registran los resultados electorales de las últimas elecciones municipales realizadas en 2014, solo cinco (5) partidos políticos, que representan un veinte por ciento (20%) del total registrado en el Jurado Nacional de Elecciones, logran al menos un representante en el diez por ciento (10%), de un total de 195 consejos provinciales.

4. Cuando formulamos las hipótesis de este trabajo propusimos que el diseño del sistema electoral que contiene la Constitución de 1993, cuyo artículo 187 establece la aplicación de representación proporcional, era un factor causal importante de la fragmentación partidista extremadamente alta; no obstante, en el desarrollo de la investigación apreciamos que este planteamiento no es exacto, en principio porque encontramos que la fragmentación partidista está relacionada indirectamente con el sistema electoral proporcional, no obstante es también consecuencia de la alta fragmentación social que muestra el tejido social peruano. En segundo lugar, porque analizado comparativamente el comportamiento electoral de los años 2001, 2006, 2011 y 2016, en los que se realizaron los procesos electorales competitivos realizados en el marco

constitucional de 1993, con el registrado en los procesos electorales realizados en los años 1980, 1985 y 1990, realizados con la Constitución de 1979, hemos observado que los altos niveles de fragmentación partidista se han mantenido constante en ambos marcos constitucionales. Sin embargo, pudimos encontrar evidencia de un incremento en la volatilidad electoral en las elecciones realizadas con la ingeniería constitucional de 1993. En ese sentido, mientras que en los procesos electorales realizados con la constitución de 1979 mostró que tres partidos políticos: Acción Popular, el Partido Aprista Peruano y el Partido Popular Cristiano mantuvieron una participación constante y hegemónica en los resultados electores, en las elecciones realizadas con la Constitución de 1993 ningún partido alcanza esa condición en al menos tres procesos electorales consecutivos, en los resultados electorales los partidos han perdido la capacidad de mantener un volumen de respaldo electoral sostenido y por ello los resultados son más imprevisibles.

5. En ese orden de ideas, podemos concluir que el diseño previsto en el artículo 187 de la Constitución de 1993, que establece representación proporcional para las elecciones pluripersonales no permite incentivar la responsabilidad política en la representación elegida, en la medida que no construye un lazo fuerte entre representantes y representados dado que a la representación proporcional solo se puede aplicar circunscripciones plurinominales. Siendo así, cuando analizamos más en detalle los elementos del sistema electoral congresal peruano previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley 26859, encontramos que las circunscripciones plurinominales son de diferente tamaño o magnitud, configurando de este modo veintiséis (26) distritos electorales, de las cuales veintitrés (23) corresponde a circunscripciones de magnitud chica, es decir entre uno (01) y cinco (05) escaños; dos (02) circunscripciones son de magnitud mediana, es decir entre seis (06) y diez (10) escaños: Piura y La Libertad que tiene siete (07) escaños; mientras que solo una (01) circunscripción es grande, con treinta y seis escaños: que corresponde a Lima Metropolitana.

El diseño de la circunscripción electoral determina que veintitrés (23) circunscripciones electorales sean de magnitud pequeñas, lo que representa el ochenta y nueve por ciento (89%) del total de escaños, cuyo resultados electorales son altamente desproporcionales, favoreciendo la formación de mayorías parlamentarias artificiales, las cuales tampoco lograran establecer una sólida relación representante-representado como sucede en los sistemas uninominales. El efecto combinado de los dos factores antes señalados, genera un creciente nivel de deslegitimación de los partidos políticos. El diseño del sistema electoral previsto en la constitución de 1993 produce niveles altos de desproporcionalidad en la configuración de la representación política, la cual se intensifica con la aplicación de la fórmula electoral del método D'Hondt, la más desproporcional de todos los métodos del divisor.

6. Encontramos evidencia también respecto a que el diseño del sistema de electoral tiene efectos en el comportamiento de los partidos que obtienen escaños en el Congreso de la República y conforman bancadas parlamentarias o grupos parlamentarios, dado que estos partidos carecen de organizaciones con base territorial y conexión con los electores como consecuencia de la alta volatilidad electoral, en los periodos parlamentarios materia de análisis: 2001–2006, 2006-2011 y 2011-2016, se ha encontrado evidencia de una alta incidencia de fragmentación de los Grupos Parlamentarios conformados al inicio de estos periodos, lo que ha generado modificaciones en la configuración de la representación parlamentaria y la proporcionalidad de éstas. En este periodo se ha evidenciado una sostenida tendencia a conformar nuevos grupos parlamentarios, lo cual afecta negativamente al sistema de representación en tanto los escaños corresponden a los partidos políticos o alianzas electorales que superaron la barrera electoral e ingresaron, como consecuencia de ello, al procedimiento de distribución de escaños, pero también para incentivar que la representación elegida no cumpla las promesas electorales.

Siendo de este modo, el periodo analizado que comprende tres (3) periodos parlamentarios: 2001-2006, 2006-2011, 2011-2016 se observa que la variación

en el número de grupos parlamentarios superó la mitad del total de los conformados por elección popular. En el periodo 2001-2006, los resultados del proceso de elecciones congresales de 2001 conformaron cinco (5) grupos parlamentarios, los cuales se fragmentaron en ocho (8) grupos parlamentarios al final del periodo; igual comportamiento tuvieron los grupos parlamentarios conformados en el periodo 2006-2011, donde pasaron de cinco (5) bancadas elegidas a ocho (8) conformadas artificialmente al final del periodo. Finalmente, para el periodo 2011-2016 fueron seis (6) los grupos parlamentarios elegidos por votación popular, los cuales se fragmentaron en nueve (9) bancadas al final del periodo. Como la investigación culmina en 2016 no hemos analizado el comportamiento de las bancadas en el periodo 2016-2021.

7. El sistema electoral de principio de representación proporcional que establece el artículo 187 de la Constitución de 1993, tiene efectos negativos en el funcionamiento del sistema de representación política y de los partidos políticos en cuanto a su función de intermediación de demandas sociales, dado que dicho sistema electoral determina la aplicación de circunscripciones plurinominales departamentales, en las cuales hay una marcada concentración de población electoral en una o dos zonas urbanas, como es el caso de las capitales departamentales. Esta asimetría poblacional que genera incentivos para que la representación elegida, represente los intereses de los representados de las zonas urbanas más densamente pobladas, pero a su vez genera que población electoral rural y de distritos del interior de las regiones no estén representadas. Sin el diseño del artículo 187 de la Constitución podría aplicarse circunscripciones uninominales, las cuales incentivan una relación fuerte entre el representante y los representados, dada la relación entre la población electoral diseño de la circunscripción: en el caso del departamento de La Libertad, la segunda población electoral de mayor tamaño después de Lima Metropolitana, tiene siete (7) escaños y un millón trescientos treinta y dos mil novecientos tres (1'332,903) electores, como los partidos no cuentan con base

territorial nacional por efecto del artículo 35 de la Constitución las bancadas parlamentarias una vez que logran escaños, de modo que los partidos de ser responsables políticamente por la orientación del trabajo de representación de los parlamentarios elegidos.

8. Respecto del sistema de representación política, se constató que la ingeniería política de la Constitución de 1993 faculta a la Presidencia de la República a dictar medidas extraordinarias a través decretos de urgencia con fuerza de ley en materia económica cuando así lo requiera el interés nacional, conforme lo expresa el artículo 118, numeral 19 del referido Texto constitucional. Considerando que en un sistema de partidos débiles encontramos evidencia que en el periodo analizado, la Presidencia de la República no logró organizar mayorías parlamentarias solo en una (01) de cuatro (04) elecciones correspondientes al periodo analizado: 2001-2016, lo que incentiva una forma de gobierno con un alto nivel de concentración de poder sin controles democráticos, en materia de política económica, a través de los llamados Decretos de Urgencia o Constitucionales y Decretos Legislativos en forma sostenida, lo que favorece la emisión de legislación fuera del procedimiento deliberativo y público a nivel parlamentario. Esto nos permite concluir que la ingeniería política de 1993 tiene un diseño que facilita la captura de la política económica, y que paralelamente limita a los partidos a cumplir sus funciones en el sistema político: como la intermediación de las demandas sociales y la agrupación de intereses a través de la legislación emitida en el sistema de representación; sin este elemento, los controles horizontales y verticales quedan boqueados, favoreciendo la emisión de legislación a través de procesos opacos y en los que la decisión política la ejercen funcionarios designados, muchos de los cuales operan a través del mecanismo de “puerta giratoria”, representando intereses privados de los grupos de presión cuando acceden a la función pública, lo cual favorece directamente la captura de las políticas públicas por parte de los grupos de poder económico.

9. En las hipótesis del presente trabajo propusimos que el diseño del sistema de representación política debilita a los partidos políticos porque siendo un parlamento unicameral, con solo ciento treinta (130) escaños genera altos niveles de subrepresentación, a lo que se suman los altos niveles de concentración de poder en el Poder Ejecutivo para emitir legislación, vía delegación de facultades por parte del Poder Legislativo. Sin embargo, en el transcurso de esta investigación encontramos que un elemento de la ingeniería política de 1993 que incide de forma más intensa en el debilitamiento de los partidos políticos y el sistema de representación son los denominados contratos-ley, previstos en el artículo 62 de la Constitución de 1993, contratos que no son objeto de control por parte del parlamento e incluso el sistema de justicia, aun cuando puedan afectar el interés público, favoreciendo la concentración de poder en la Presidencia de la República, pero también favoreciendo contratos de estabilidad tributaria que podrían otorgar condiciones que perjudiciales al fisco del Estado peruano, sin que el sistema de representación política pueda controlar esa esfera de decisión. Es importante mencionar que en la experiencia comparada, tanto en América Latina como en Europa, los contratos Ley pueden ser objeto de control por parte de los parlamentos.

Encontramos evidencia no obstante, que los contratos-ley han sido modificados por el Poder Ejecutivo para favorecer empresas privadas que contratan con el Estado, variando las condiciones iniciales de contratación, perjudicando a los postores perdedores y generando condiciones para la corrupción. Al 31 de diciembre de 2013 en el sector aeropuertos el Estado peruano otorgó tres (03) concesiones, respecto de las cuales se establecieron quince (15) adendas, en el sector carreteras el Estado peruano otorgó quince (15) concesiones, respecto de las cuales se realizaron cuarenta y tres (43) adendas, en el sector portuario se otorgaron seis (06) concesiones, generándose doce (12) adendas, en el sector ferrocarriles se otorgaron tres (03) concesiones, generando se cuatro (04) adendas. De un total de veintisiete (27) contratos de concesiones, se generaron setentaicuatro (74) adendas.

También encontramos evidencia de una expansión en el uso de contratos-ley, en la modalidad de alianzas público privadas (APP), en la inversión pública de acuerdo al Marco Macroeconómico Multianual, que asciende de 7.9% en el periodo 2005-2015 a 24% en el periodo 2017-2019. Este diseño elimina la capacidad de control por parte de los partidos y el sistema de representación política y la inversión pública.

10. El diseño de las instituciones que contiene la Constitución de 1993 o lo que hemos llamado su ingeniería política, bloquea por lo tanto el funcionamiento de los partidos en todas las etapas del proceso político. En la etapa electoral, al introducir a los movimientos en el artículo 35 del texto constitucional bloquea la capacidad de los partidos para consolidar una organización de base territorial nacional, luego el diseño del sistema electoral proporcional que aplica a las elecciones congresales conforme al artículo 187 del mismo texto, impide el establecimiento de una relación fuerte representante-representado, indispensable para la formación en un mediano plazo de un sistema de partidos con niveles razonables de responsabilidad política. Esto se evidencia en la formación de mayorías artificiales.

Ambos elementos: el diseño de los movimientos y el sistema electoral proporcional, tienen un efecto en el comportamiento de las bancadas parlamentarias en el Congreso de la República, donde se ha mostrado altos niveles de fragmentación de los grupos parlamentarios. Sin embargo, el bloque de mayor intensidad lo hemos observado en la etapa de representación, cuando los partidos que alcanzan escaños no pueden cumplir con sus funciones legislativas y de control político en materia de política económica, dado que el Poder Ejecutivo, conforme lo dispone el artículo 62 de la Norma constitucional, puede celebrar contratos-ley, los cuales no pueden ser modificados legislativamente, es decir, respecto de los cuales los partidos y el Parlamento no tienen ninguna capacidad efectiva de control. Finalmente, en la etapa de control, los partidos que no han consolidado base territorial, que tampoco han logrado dar respuesta a las demandas sociales, consecuentemente, no tienen posible de

legitimarse en la percepción ciudadana, lo que incentiva la volatilidad electoral, es decir, que ingresen nuevos actores políticos y partidarios que seguirán el mismo ciclo de deslegitimación política. Esta dinámica, que erosiona a los partidos políticos contrariamente institucionaliza a los grupos de presión del poder económico que sostienen el discurso de la anti política.

11. Un punto de inflexión que impulso el proceso histórico de reorganización de los grupos de poder económico para buscar capturar la política económica del país, lo ubicamos en el intento fallido de estatización de la banca producido por parte del primer gobierno aprista (1985-1990), fenómeno que fue enfrentado inicialmente a través de instituciones de la democracia representativa, como los partidos políticos de derecha que conformaron la alianza electoral denominada FREDEMO que postuló en las Elecciones Generales de 1990; no obstante, su estrepitosa derrota ante un oscuro candidato en 1990, que luego demostró ser funcional a los grupos de presión del poder económico, demostró que los mecanismos más efectivos para el control de la política económica del Perú no pasa por los electorales, propios de la democracia liberal representativa, sino por medios fácticos como la captura del Estado y de las políticas. Es por ello, que la ingeniería política que contiene la Constitución de 1993 expresa una racionalidad política que corresponde al de un autoritarismo electoral y económico, cuyo diseño prevé elecciones periódicas o alternancia en el Poder, pluralismo partidario, separación de poderes, facultades formales de control político en el Parlamento, pero que a su vez de las interacciones de estos institutos no se materializa el control efectivo sobre la política económica, estableciendo una forma de gobierno en la que la Presidencia de la República se reserva ámbitos de ejercicio de poder absuelto del control de Parlamento y por ende del contrato social.

12. Consecuentemente, podemos concluir que la ingeniería política que prevé la Constitución de 1993 genera relaciones asimétricas, entre los partidos y los grupos de poder económico, favoreciendo la captura del Estado y de la política

económica. Este proceso es posible por la configuración del sistema de representación política que establece la ingeniería política de 1993: conformado por el sistema electoral y diseño del Parlamento, de este modo los partidos no pueden lograr en forma efectiva sus funciones de intermediación de demandas sociales y el control político.

Esta dinámica excluye a los partidos del proceso de toma decisiones respecto de la política económica del país, ya que como observamos en este trabajo, ningún ministro de economía designado en el periodo analizado 2001-2016 pertenecieron al entorno político partidario o de campaña del partido ganador o del presidente, proviniendo más bien del entorno de los grupos empresariales, por lo que su participación en la política expresa la denominada “puerta giratoria”.

Un modelo político que reúne: captura de la política económica del Estado peruano y débiles controles horizontales y verticales genera condiciones favorables a la concentración económica, en la medida que la política económica está determinada en función al interés de los grupos de presión corporativos y la capacidad efectiva de los partidos en el Parlamento es bastante débil.

La evidencia encontrada nos permite apreciar que el Perú en el periodo analizado, muestra altos niveles de concentración económica, la cual es cada vez mayor. La concentración económica es consecuencia de decisiones políticas, en la medida que la política económica se ha centrado en eliminar las barreras a la competencia desde el Estado, pero no ha regulado eliminar las barreras provenientes de la conducta estratégica de los privados, los cuales no tienen límites para ejercer su poder mercado.

El instrumento para la expansión de la concentración económica en el país es la fusión empresarial, respecto de la cual el INDECOPI, organismo que corresponde al Poder Ejecutivo, tiene competencia para el procedimiento de control de fusiones. No obstante, la legislación peruana no sanciona la concentración económica, ni siquiera la posición de dominio en el mercado por parte de una empresa, sino el abuso de posición de dominio de mercado, es

decir que una empresa pueda actuar unilateralmente, con presidencia de sus competidores.

El punto es que la concentración económica es un tema de interés público, por lo que no está fuera del alcance de los controles democráticos, en la medida que la concentración de la riqueza incrementa la desigualdad, aumentando las ganancias de los grupos corporativos que fusionan sus empresas, no porque se optimice la eficiencia y la productividad, sino porque se elevan los precios sin el contrapeso de la competencia de mercado. Lo que genera mercados no competitivos.

La concentración es consecuencia de la política pública, cuya regulación se ha producido a través de mecanismos decisionista como el Decreto Ley 25868, Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, modificado por los decretos legislativos 1033, Decreto Legislativo que aprueba la ley de organización y funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, con los cuales se crea y se modifica la estructura de competencias de dicho organismo. Esta conexión nos permite apreciar la articulación entre el modelo político con alta concentración de poder en el Poder Ejecutivo y débil capacidad efectiva de control del sistema de representación política y la concentración económica, fenómenos que son de la ingeniería constitucional o ingeniería política prevista en la Constitución de 1993.

Por ello es necesario que el sector académico analice los diseños político-institucionales y preste mayor atención a las relaciones que generan entre sí estos diseños, así como los incentivos que introducen a la actividad económica manejada por grandes unidades productivas, para entender mejor la realidad política del Perú contemporáneo.

BIBLIOGRAFÍA

ALCANTARA, Manuel y FREIDEMBERG, Flavia
2003 Partidos políticos de América Latina. Primera edición del FCE. México.
Fondo de Cultura Económica.

CASILDA, Ramón
2004 “América latina y el consenso de Washington”, Boletín Económico ICE.
Consulta 12 de diciembre de 2015.
http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latinayel_consenso_de_Washington.pdf

DAHL, Robert
1999. La Democracia. Una guía para ciudadanos. Primera edición. Editorial
Taurus.

DAHL, Robert
2004 “La democracia”. POST Data 10, Revista de reflexión y análisis político.
Consulta 20 de noviembre de 2015.
<http://www.revistapostdata.com.ar/category/postdata-n-10/>

DURAND, Francisco.
2014. Grupos económicos y tendencias a la privatización, extranjerización y
concentración. En El Perú de los últimos 50 años. Lima: Fondo Editorial de la
Universidad de Ciencias y Humanidades.

DURAND, Francisco
2010. La Mano invisible en el Estado. Crítica a los neoliberales criollos. Lima.
Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos

FERNANDEZ, Francisco
2012 Estudios de Derecho Constitucional Latinamericano. Lima. Editorial
Adrus SRL.

HELLER, Hermann
2012 Teoría del Estado. Segunda edición en español. México: Fondo de Cultura
Económica.

HELLMAN, Joel y KAUFMANN, Daniel
2000 La captura del Estado en las economías en transición. Consulta 12 de
diciembre de 2015
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf>

- LANDA, Cesar
1999. Tribunal Constitucional y Estado Democrático. Lima Perú. Primera edición. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- LEVITSKY, Steven
2012. “Una paradoja peruana”. Diario La República. Lima Perú. Consulta 12 de diciembre de 2015.
<http://larepublica.pe/columnistas/aproximaciones/una-paradoja-peruana>
- LIJPHART, Arend
1986. Estudio: “Las consecuencias políticas de las leyes electorales:1945-1985”. Consulta 12 de diciembre de 2016.
https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/.../rev46_lijphart.pdf
- LOPEZ, Sinesio y otros
2006. Tendencias y desafíos de la democracia peruana en el nuevo período político. Primera edición. Grupo Propuesta Ciudadana.
- NEGRETTO, Gabriel
2015. La política del cambio constitucional en América Latina. Buenos Aires Argentina. Fondo de Cultura Económica.
- NOHLEN, Dieter
2007. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México. Segunda edición. Fondo de Cultura Económica
- OSTROM, Elinor
2013 Comprender la diversidad institucional. Primera edición FCE. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'DONNELL, Guillermo
1994 Delegative Democracy. Journal of Democracy. Kellogg Institute of International Studies at the University of Notre Dame.
- PEASE, Henry
2008 Reforma Política para consolidar el régimen democrático. Fondo Editorial de la PUCP.
- PETERS, Guy
2003. El nuevo institucionalismo en ciencia político. Primera edición. Barcelona: Editorial Gedisa.
- PLANAS, Pedro
1998 Democracia y Tradición Constitucional en el Perú: Materiales para una Historia del Derecho Constitucional en el Perú. Lima. Editorial SM

PLANAS, Pedro

2000. La democracia volátil: Movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo. Primera edición. Lima. Friedrich Ebert Stiftung.

RAWLS, John

2013 Liberalismo Político. Séptima reimposición. México: Fondo de Cultura Económica.

SARTORI, Giovanni

2012 Ingeniería Constitucional Comparada. Quinta reimposición. México: Fondo de Cultura Económica.

SCHEDLER, Andreas

2016. La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios. México. Fondo de Cultura Económica.

TANAKA, Martín

2005 Democracia sin partidos: 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política. Primera edición. Lima. Instituto de Estudios Peruanos.

TANAKA, Martín

2012. La captura del Estado, Virtú e fortuna. Diario La República. Lima Perú. Consulta 12 de diciembre de 2015.

<http://larepublica.pe/columnistas/virtu-e-fortuna/la-captura-del-estado-18-03-2012>

TUESTA, Fernando

2005. Representación Política: Las reglas también cuentan. Primera edición. Fundación Fiedrich Ebert. Lima Perú

TUESTA, Fernando

2017. Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado. Primera edición. Pontificia Universidad Católica del Perú.

VALLADARES, Margarita

2014 En memoria de Henry Pease: Reforma constitucional, “construyendo una República de ciudadanos” Parte 1, Consulta 12 de diciembre de 2015

<http://www.ius360.com/entrevista/en-memoria-de-henry-pease-reforma-constitucional-construyendo-una-republica-de-ciudadanos-parte-1/>

WOLIN, Sheldon

2012 Política y perspectiva, continuidad e innovación en el pensamiento político occidental. Primera edición del FCE. México: Fondo de Cultura Económica.