

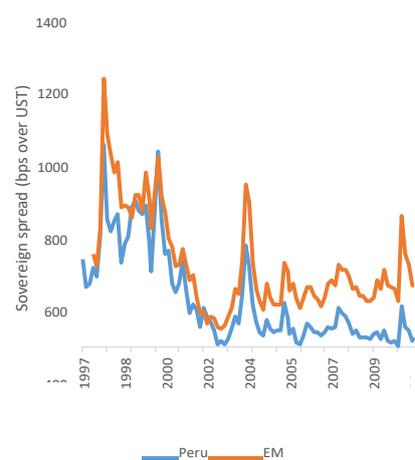
PERÚ 200 AÑOS:

Innovaciones para garantizar liderazgo político competente y honesto

En los últimos 20 años, Perú ha sido una de las economías de más rápido crecimiento en América Latina. Los mercados financieros han considerado al Perú como una de las economías mejor administradas-como se refleja en la disminución del diferencial entre bonos soberanos peruanos sobre los bonos del Tesoro de EE. UU. (Figura 1). Además, en las dos últimas décadas el Perú ha celebrado elecciones competitivas, libres y justas, a diferencia de otras épocas de su historia.

Sin embargo, todas las celebraciones están en suspenso. La confianza de los ciudadanos peruanos en el gobierno, en los políticos, en el poder judicial y en la policía se encuentra entre las más bajas del mundo (Figura 2). A pesar de las elecciones libres y justas, el sistema político beneficia los intereses de grupos particulares y no los intereses de la mayoría de los peruanos. Además, la corrupción, que se ha convertido en el motor del sistema político, está en todas partes. Como resultado de esta situación, el Estado peruano continúa teniendo poca capacidad para brindar servicios públicos de manera eficiente, mientras que gran parte de la economía funciona al margen de las normas y regulaciones formales (la "economía informal"). Grandes sectores de la población aun padecen malas condiciones de vida y tienen gran temor a ser víctimas del crimen.

Figura 1: Diferencial de los bonos soberanos peruanos sobre los bonos del Tesoro de EE.UU



Fuente: Bloomberg, datos de enero de 2021

Figura 2: Ranking de la prosperidad de Perú (total de 167 países)

Prosperidad general	61 st
Confianza en el sistema judicial y en los tribunales	164 th
Confianza en el gobierno nacional	158 th
Confianza pública en los políticos	155 th
Confianza en la policía local	153 rd
Crimen violento	149 th
Desvío de fondos públicos	137 th
Independencia judicial	118 th

Fuente: 2020 Legatum Prosperity Index (www.prosperity.com)

A pesar del sólido desempeño macroeconómico y de elecciones libres y justas en las últimas dos décadas, el aniversario de la independencia está marcado por tres grandes crisis:

- Política, con tres presidentes en una semana, masivas protestas lideradas por jóvenes contra el orden político y por el hecho que los últimos seis presidentes han sido condenados o investigados por corrupción.
- Salud pública, con Perú entre los países más afectados del mundo por la pandemia de coronavirus en términos de mortalidad (muertes por millón) y daños económicos.
- Corrupción, ejemplificada por el escándalo "Vacuna-gate", en la que 500 políticos y personalidades se saltaron la cola para acceder a las vacunas de Covid-19, por el caso Lava Jato

(Odebrecht) y por la gran mafia en altos niveles del poder judicial revelados por el caso “Cuellos Blancos del Puerto.”

Las próximas elecciones generales del 11 de abril ofrecen una oportunidad única para que los ciudadanos y la clase política reflexionen en torno a los desafíos que enfrenta el Perú y elijan el camino que el país debe tomar: ¿continuar por el camino actual con los riesgos que conlleva volver a la inestabilidad del pasado, o si por el contrario se debe buscar un estado más eficaz que actúe en favor de la mayoría de los peruanos? La construcción de este Estado requeriría cambios en el sistema político que sean apoyados por un amplio sector de la sociedad.

1. Desafío clave: corrupción generalizada y partidos políticos "informales"

El retorno a la democracia en 2001 garantizó la separación formal de poderes entre el ejecutivo (el presidente), el poder legislativo (parlamento) y el poder judicial (los tribunales). Sin embargo, estas instituciones no han tenido la capacidad ni la integridad necesarias para respaldar el imperio de la ley (“rule of law”) de manera sustantiva.

La debilidad del poder judicial resulta en una deferencia hacia el ejecutivo y el legislativo. Esto permite la corrupción del sistema político y que los funcionarios públicos abusen de su cargo para desviar fondos para su beneficio. La Contraloría General estima que alrededor del 15% del gasto público total “se pierde” por la corrupción en Perú cada año. Esta corrupción se lleva a cabo con impunidad, por ejemplo, a pesar de las apariencias de progreso, las investigaciones del gran escándalo de corrupción de Lava Jato no han resultado en procesamientos sustanciales. Como resultado de todo esto, los peruanos tienen muy pocos niveles de confianza en el poder judicial.

Las encuestas de [Proética](#) de 2019 muestran que el 62% de los peruanos considera la corrupción como uno de los problemas más importantes del país, solo detrás de la criminalidad. Sin embargo, las encuestas también muestran que, aunque el 73% espera que la corrupción empeore en los próximos 5 años, una parte significativa de los peruanos expresa tolerancia a la corrupción.

La debilidad del poder judicial y estas actitudes públicas en torno a la corrupción crean un ambiente permisivo. El sistema político se ha convertido en un objetivo ideal para que los individuos con intereses egoístas se beneficien. Los partidos políticos han sido reemplazados por agrupaciones políticas “informales.” Estas agrupaciones sirven como vehículos temporales para que “empresarios” políticos se presenten a las elecciones, maniobrando para ganar el poder y beneficiarse personalmente del éxito electoral y recompensar a sus partidarios financieros. Este sistema político “informal” es transaccional, basado en la compra y venta de favores y posiciones políticas, en el contexto de ideologías y lealtades políticas cambiantes.

La ausencia de partidos políticos fuertes facilita que los ‘políticos’ operen sin las limitaciones de una disciplina partidaria, como el cumplimiento de las normas internas de los partidos, el mantenimiento de un enfoque de más largo plazo, el seguimiento de un enfoque colectivo, el mantenimiento de la coherencia con una filosofía política o la creación de coaliciones políticas más amplias y estables.

El resultado de este sistema político “informal” es la proliferación de partidos políticos muy fragmentados, que giran en torno a personalidades, sin capacidad organizativas para disciplinar a los candidatos políticos, para producir planes de gobierno sólidos, para ofrecer un equipo técnico o legisladores capaces, o para mantener el apoyo político a largo plazo.

Esta situación hace más difícil evaluar opciones políticas, ya que en este caso la “marca” del partido no transmite mucha información. Además, los partidos políticos no representan sectores estructurales de la sociedad y, por tanto, son menos duraderos. Los candidatos presidenciales

pueden ser elegidos en base a promesas electorales o ideologías que no necesitan cumplir una vez que ganan las elecciones. Finalmente, también es posible que los candidatos presidenciales obtengan el control del ejecutivo sin una representación sustancial en el parlamento.

La naturaleza de los partidos políticos "informales" en el Perú ayuda a explicar muchas de las características disfuncionales del sistema político, así como los altos niveles de corrupción y baja capacidad estatal, fuera del área macroeconómica.

Algunas características del sistema electoral contribuyen a debilitar aún más el sistema político en el Perú, entre ellas:

(a) las grandes circunscripciones legislativas que debilitan los vínculos entre parlamentarios y votantes;

(b) la falta de elecciones internas en los partidos que debilitan la democracia interna;

(c) la ausencia de sanciones para los políticos que cambian de partido que crea incentivos para la corrupción y la inestabilidad política; y

(d) los débiles vínculos entre el ejecutivo y el legislativo que conducen a excesivos enfrentamientos entre ambos poderes y que debilitan la capacidad de formular e implementar políticas.

2. ¿Qué se puede hacer?

El crecimiento económico y la continuidad democrática del Perú en los últimos 20 años no tiene paralelo en sus 200 años de independencia. Sin embargo, el colapso de la vecina Venezuela, que en su día fue una democracia con solidez económica, ofrece una severa advertencia. Al igual que Perú, Venezuela tuvo una economía fuerte y muchos años de gobierno democrático antes de caer en una grave crisis, en gran parte debido a la incapacidad de las élites nacionales para responder a los problemas del país.

El 200 aniversario de la independencia peruana ofrece una oportunidad única para que las élites nacionales y los ciudadanos consideren si desean continuar con los arreglos políticos "informales" existentes y un poder judicial débil y corrupto o introducir reformas para que el sistema político pueda ofrecer líderes que defiendan el interés público, con integridad y manejo administrativo competente.

Si se llega a un consenso de que los cambios en el sistema político y el poder judicial son una prioridad nacional y que deben implementarse en su totalidad, esto seguirá siendo difícil de lograr, ya que los políticos que actualmente se benefician del sistema político 'informal' son los mismos que tendrían que legislar para cambiar el sistema. En otras palabras, sería como "tirar piedras sobre tu propio tejado."

Será difícil para los ciudadanos apoyar una reforma política que aumente la capacidad y la fortaleza de los partidos políticos, especialmente debido a la mala reputación de los políticos. Sin embargo, es importante entender que a la gente también le desagradan otros intermediarios, por ejemplo, los agentes inmobiliarios, pero aun así se reconoce que estos son necesarios. El pago de comisiones a agentes inmobiliarios suele ser la forma más eficaz de comprar una vivienda y de obtener el mejor precio. Del mismo modo, la existencia de partidos políticos que funcionen bien, con financiación transparente es la mejor manera de garantizar que los ciudadanos seleccionen a los políticos más honestos y con mayor espíritu público y evitar los costos ocultos de la corrupción en términos de gasto público, etc.

Los peruanos tampoco le dan mucha importancia a la necesidad de una reforma judicial. Aunque su nivel de confianza en el poder judicial es una de las más bajas del mundo y el temor al crimen es uno de los mayores, en la mente de la mayoría estos problemas reales no parecen estar conectados con la reforma judicial. Sin embargo, es importante reflexionar que el Perú solo podrá brindar servicios públicos, incluyendo la lucha contra el crimen, de manera eficiente y con un mínimo de corrupción, si se logra obtener un poder judicial competente, honesto y autónomo que sea capaz de sancionar a los involucrados en actos de corrupción.

3. Innovaciones para apoyar el surgimiento de líderes políticos competentes y honestos:

- a) **Construir un amplio consenso ciudadano para reformas políticas y judiciales.** Esto ayudara a eliminar la corrupción de instituciones estatales y establecer las condiciones mínimas para construir el Perú que la mayoría de la población desea. A diferencia de las reformas anteriores, los actores deben asegurarse de que la implementación de las reformas vaya más allá de las apariencias y sean sostenibles en el tiempo. Estas reformas solo tendrán éxito si son impulsadas por la pasión de líderes que tengan la paciencia para construir instituciones sólidas.
- b) **Reformas para fortalecer la capacidad y la responsabilidad política de los partidos para que estos den más confianza a los votantes.** Por ejemplo, (i) la ONPE podría facilitar el registro de nuevos partidos, pero dificultar su permanencia en el registro; (ii) exigir un mínimo de regulaciones que garanticen la transparencia y minimicen las oportunidades de corrupción, similares a las que se aplican a los organismos estatales; (iii) exigir una capacidad mínima de los partidos políticos para supervisar que los candidatos y los miembros de los partidos sigan las reglas internas y adopten directrices democráticas internas para la selección de sus líderes- incluyendo la posibilidad de que el público en general participe en esas elecciones, y (v) vincular la participación política de los miembros al financiamiento de campañas públicas.
- c) **Reformas que apoyen la capacidad y colaboración entre el ejecutivo y el legislativo.** Por ejemplo, modificar las leyes, cuando sea necesario, para permitir vínculos más estrechos entre: (i) los políticos y los votantes, por ejemplo, previendo el establecimiento de distritos electorales más pequeños, para que los votantes puedan conocer mejor a los candidatos; (ii) el ejecutivo y el parlamento, por ejemplo, asegurándose de que algunos miembros del ejecutivo sean seleccionados del parlamento; (iii) votantes y partidos políticos, legislando que los parlamentarios que cambian de partido antes del final de sus mandatos no pueden continuar en sus escaños; (iv.) participación ciudadana y partidos políticos, por ejemplo, vinculando el financiamiento público a los niveles de participación popular en los procesos internos de los partidos y reforzando la supervisión del financiamiento privado de partidos políticos.
- d) **Reformas que produzcan un poder judicial competente e independiente que garantice que todos, incluido el Estado, están sujetos al imperio de la ley.** El poder judicial debe ser independiente y proactivo en la defensa de los derechos del ciudadano. Necesita un fuerte liderazgo institucional para ganar reconocimiento y respeto de la sociedad y atraer a los mejores profesionales del derecho. La independencia del poder judicial se gana a través del nombramiento independiente de jueces imparciales, competentes y honestos. Esto requiere transparencia total en la investigación pública de los candidatos nombrados antes de su confirmación. Las reformas también podrían garantizar la imparcialidad del poder judicial

definiendo claramente la duración del mandato judicial, la seguridad en el cargo durante el mismo, una remuneración acorde, disposición adecuada en materia de pensiones, etc. Garantizar la integridad del poder judicial con procesos claros de inhabilitación y destitución. El país también podría considerar una participación más amplia en el nombramiento de jueces de la Corte Suprema.

Nota de política basada en la investigación en curso sobre la gobernabilidad del Perú realizada por Stephen Brien y Carlos Montes (Legatum Institute), en colaboración con destacados investigadores peruanos e internacionales. Se agradece el apoyo de José Ugaz, Augusto Alvarez Rodrich, y Profs Patricio Navia y Jaideep Prabhu.