

# LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA EN EL PERÚ: UN PROBLEMA DE FALTA DE INSTITUCIONES

*Edgardo Mosqueira Medina*

## **1. Presentación**

El presente trabajo muestra un diagnóstico que explica por qué los intentos de algunos países latinoamericanos en establecer sistemas democráticos prósperos y estables han fracasado. Si bien el grado de solidez de los sistemas políticos latinoamericanos difiere en el caso de cada país, es evidente que ninguno ha logrado consolidar una democracia que funcione eficientemente, como en el caso de los países desarrollados.

Para realizar el diagnóstico propuesto analizaremos el caso del Perú. Creemos que el lector encontrará muchas coincidencias que le permitirán llegar a conclusiones similares a aquellas que presentaremos para el caso peruano.

La primera parte de este trabajo describe la naturaleza “**mercantilista**” del Estado peruano, que ocasiona que éste atienda y represente los intereses de sectores minoritarios de poder, desentendiéndose de las demandas de las mayorías ciudadanas. Para ello, explicaremos cómo las normas y decisiones del Estado pueden responder libre y arbitrariamente a intereses de sectores privilegiados y minoritarios, pues no existe posibilidad de controlar su producción. Expondremos, además, cómo esta situación ha obligado a buena parte de la sociedad civil, que no se siente escuchada ni representada por el Estado, a desarrollar sus actividades -con fines lícitos- al margen de la legalidad formal, generando el fenómeno económico y, además, político, de la Informalidad.

La segunda parte describirá las características del sistema democrático peruano con el fin de demostrar que es el propio sistema político el que promueve la subsistencia de un Estado mercantilista, que no escucha ni atiende las necesidades de las mayorías ciudadanas y que privilegia a pequeños grupos de poder. Para ello mostraremos como la democracia en el Perú tiene un contenido meramente electoral, que hace que, luego de la elección, los mandatarios y representantes no tengan la obligación ni el incentivo de seguir vinculados a la ciudadanía, entrando a un proceso de deslegitimación de la representación que el sistema político les otorgó en las elecciones políticas.

La tercera parte del trabajo explicará cómo el fracaso del Perú en crear una democracia próspera y estable se debe a que su sistema democrático es insuficiente e incompleto. Para ello demostraremos que los sistemas democráticos que han permitido que los países desarrollados hayan alcanzado prosperidad y estabilidad, no se basan exclusivamente en las elecciones y en la división de poderes públicos, sino en un complejo sistema de mecanismos que permiten que el Estado -a través de nuestros mandatarios y representantes- pueda conectarse permanentemente con la ciudadanía. A esos mecanismos hemos denominado "*Cimientos Institucionales*" y los hemos agrupado en 4 categorías: la participación ciudadana en la producción de normas y decisiones del Estado, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública y la adecuada representación política. Estos cimientos institucionales, como lo demostraremos, se encuentran también vigentes en las organizaciones de base o *grassroots* peruanas.

## 2. El Estado Mercantilista

### 2.1 Definición

El "mercantilismo" es el nombre que se le dió a las políticas económicas ejecutadas en Europa entre los siglos XV y XIX (De Soto, 1984: 251), antes de la introducción del concepto de la economía de mercado.

Se caracterizó por contar con una economía planificadamente administrada, donde el Estado se reservaba el derecho de decidir qué actividades económicas debían desarrollarse y proscribir otras. Para ello, a través de complejas reglamentos, producidas por una burocracia sobredimensionada y poderosa, se establecían requisitos y condiciones para el desarrollo de las actividades económicas, creando privilegios en favor de ciertos sectores y limitaciones en contra de otros.

Este sistema promovió la creación de “coaliciones redistributivas”, es decir, grupos empresariales que influían sobre la burocracia del Estado, para obtener la transferencia de rentas<sup>1</sup>.

Lo expuesto nos permite describir al “mercantilismo” como el sistema político-económico según el cual las políticas y las acciones del Estado son adoptadas como consecuencia de los acuerdos a que arriban las coaliciones redistributivas que conforman gobernantes o funcionarios, de un lado, y los grupos privados de interés que influyen en las decisiones discriminatorias que emiten los primeros, de otro lado (Instituto Libertad y Democracia, 1989: 19).

## *2.2 Las características del estado mercantilista peruano*

Las investigaciones del ILD en el Perú revelan que un laberinto de leyes y reglamentos, supuestamente diseñados para tutelar el desarrollo de actividades “promovidas” por el Estado o para garantizar sus funciones controladoras, hacen imposible que la gente de menores recursos cumpla con todos los requerimientos para vivir y trabajar legalmente. Aún para aquellos que pueden hacerlo, los costos de mantenerse en la legalidad son muy altos. De otro lado, dicho laberinto regulatorio no garantiza la presencia del Estado que, en muchas áreas y sectores sociales, se encuentra ausente.

La principal característica de ese laberinto de normas y decisiones es que se producen sin control alguno sobre los funcionarios, gobernantes o representantes que las crean (De Soto, 1984: 307). Ni los poderes del Estado ni la sociedad civil ejercen tal control, y, tampoco existen disposiciones obligatorias que establezcan la manera en que deben producirse las normas. En ese contexto, los partidos políticos -integrantes de los Poderes Públicos- no asumen sus roles de fiscalización del Estado ni de intermediación de las demandas de la sociedad civil.

### **a) La precariedad del control entre los poderes públicos y la falta de control ciudadano: El Poder Ejecutivo todopoderoso**

El Poder Ejecutivo produce en el Perú casi el 99% de las normas y decisiones que rigen las actividades de los peruanos. Para ello carece de limitaciones o

---

1 Por “rentas” debemos entender toda clase de favor o ingreso que se obtiene del Estado, que no corresponde a un aporte productivo y que surge de un privilegio, a veces temporal, obtenido a través de la legislación. Confrontar De Soto, 1984: 240.

controles por parte del Poder Legislativo, el Judicial y la sociedad civil<sup>2</sup>. Algunas características muestran la omnipotencia del Poder Ejecutivo en el Perú:

- la amplia discrecionalidad que tiene el Presidente para emitir decretos de emergencia que tienen fuerza de ley<sup>3</sup>;

- el hecho de que el partido de gobierno esté rígidamente controlado por el Presidente, lo que hace que la mayoría gobiernista en el Congreso no pueda disentir con las políticas presidenciales (esta situación se ha manifestando en los sucesivos gobiernos elegidos desde 1980, de los Presidentes Belaunde, García y Fujimori);

- el completo desorden del Poder Judicial y la interferencia del Poder Ejecutivo en su administración y en la elección de sus miembros (agravada luego del golpe de Estado de 1992 del Presidente Fujimori, por el cese de un gran número de jueces reemplazados por otros designados por el Presidente de manera "provisional" y que, por lo tanto, deben su estabilidad al propio Presidente); y,

- la sociedad civil carece de medios para informarse acerca de la actuación del Poder Ejecutivo.

### **b) La ausencia de disposiciones obligatorias que establezcan un proceso para producir las normas**

Otra característica de la producción de normas y decisiones en el Perú es la ausencia de un proceso regulatorio ordenado.

Los ministros pueden, en consecuencia, producir decisiones con mucha o muy poca información, con mucho o muy poco consenso de las partes afectadas por

- 
- 2 El argumento de que importantes consecuencias económicas se producen por la presencia de un Poder Ejecutivo sin control ha sido desarrollado por Douglas North y Barry Weingast. Ellos han proporcionado evidencias de que las tasas de interés que el Gobierno inglés tenía que pagar a sus acreedores bajaron cuando se estableció que el fiscalizaría el comportamiento de la Corona en dicha materia.
- 3 El siguiente cuadro permite comparar el número de leyes aprobadas por el Congreso (foro que, cuando menos, goza de una pluralidad de opiniones políticas) con el de decretos de urgencia dictados por el Poder Ejecutivo:

#### **Segundo Gobierno de Belaúnde (1980-1985)**

Leyes	1002
Decretos de Urgencia	667

#### **Gobierno de Alan García (1985-1990)**

Leyes	856
Decretos de Urgencia	1338

dichas normas y tan rápida o tan lentamente como deseen. El único árbitro es el Presidente, que puede o no intervenir, de una manera consecuyente o no con sus anteriores intervenciones.

La ausencia de un proceso regulatorio formal significa que los grupos de interés afectados por determinadas normas son a menudo excluidos de su elaboración y están inadvertidos de que una norma que afectará sus intereses está siendo producida.

Aquellos que no tienen vinculaciones con los ministros o no participan directamente en la elaboración de las normas, deben apelar a medidas extra-institucionales para influir sobre el Estado, como avisos en los periódicos, demostraciones de fuerza como el cierre de carreteras o paros regionales.

### **c) El divorcio entre el Estado y la Sociedad Civil**

La carencia de controles sobre la actividad regulatoria del Estado y la ausencia de normas que regulen dicha actividad, impiden la existencia de un Gobierno que realice su gestión tomando en cuenta las necesidades y planteamientos de la sociedad civil. Ello va generando que las expectativas cifradas por los electores en sus gobernantes en cada elección política, se vayan transformando en frustraciones que incrementan el descontento y haciendo impopulares a los gobiernos.

El mantenimiento de un aparato estatal totalmente indiferente ante las necesidades y preocupaciones de la sociedad civil desencadena un divorcio entre ellos, debido a la falta de mecanismos de protección de los ciudadanos frente a la administración estatal, a la existencia de un marcado centralismo, a la sobrerregulación administrativa que impide la fluidez de la función administrativa y genera costos excesivos y muchas veces innecesarios a los ciudadanos para el desarrollo de sus actividades. Ello se agrava con el mantenimiento de una democracia ligada únicamente con los procesos electorales (Democracia Electoral), sin que exista otro mecanismo democrático distinto a la elección, que permita a la sociedad civil participar en el Gobierno y controlarlo.

### *2.3 Las consecuencias del Estado mercantilista*

Es la existencia de este sistema lo que ha contribuido al fracaso del Estado en el Perú ya que, únicamente determinados sectores privilegiados con acceso al poder, tanto político como económico, son los que deciden el funcionamiento de la sociedad.

El Estado funciona para pocos, aprobando normas y decisiones que contienen privilegios y preferencias que facilitan o coadyuvan al desarrollo de las actividades de aquellos que pueden influir sobre el Estado<sup>4</sup>.

Los otros ciudadanos, aquellos que carecen de influencia sobre el Estado por carecer de vinculaciones con el poder político o económico, no cuentan con mecanismo alguno que permita denunciar las trabas y los obstáculos que las normas del Estado o la burocracia pública les imponen. No tienen medios para indicar cómo sus actividades cotidianas de toda índole (sobre todo las económicas) se encuentran limitadas y coactadas por un sistema regulatorio que no soluciona sus problemas. Se encuentran excluidos del sistema.

Resulta interesante apreciar que desde 1986 -cuando “El Otro Sendero” presentó el análisis expuesto- hasta la fecha, diversos científicos sociales peruanos han asumido el análisis de la marginación de grandes sectores de la población -ocasionada por un Estado que no los escucha ni atiende sus problemas- como el elemento fundamental de la crisis entre el Estado y la sociedad civil<sup>5</sup>.

Esa marginación que obliga a la mayoría de los peruanos a actuar dentro de la informalidad fue advertida por “El Otro Sendero” como la causante de la crisis del Estado peruano. Vemos así que se han ido abandonando las tradicionales explicaciones sobre la informalidad que la entendían como la incapacidad de una “empresa

---

4 Bernales, citando a Javier De Belaúnde coincide con este análisis cuando señala que *“las instituciones suelen caracterizarse por una acción sesgada y selectiva en cuando eficiencia para resolver determinadas demandas sociales. Esto es perceptible a través de la legislación ... pero es el comportamiento de la Administración Pública y sobre todo en la administración de justicia, donde se constatará desconfianza social y crítica a una justicia sesgada en favor de los grupos representados en el sistema, pudiéndose entonces percibir con mayor claridad la marginación social y política de las grandes mayorías”* (Bernales, 1993: 23).

5 Bernales señala en un ensayo publicado recientemente que *“Estado y Sociedad en el Perú no se corresponden entre sí de una manera armónica; su relación es más bien tensa y conflictiva. Estructuralmente se trata de una sociedad desarticulada y fundada en relaciones asimétricas y de un Estado que no pudo resolver los primero y que careció de fuerza para impulsar una relación social que fuese más equilibrada y justa”*. Agrega que *“entre los elementos más críticos de la tensión Estado- Sociedad estimamos que el que más ha gravitado en la configuración de una crisis que parece haber llegado a una fase de ruptura, es la marginación. Se trata de un mecanismo perverso mediante el cual desde el Estado se toleró que una parte significativa de la sociedad quedase al margen de las libertades, derechos y servicios reconocidos a otros”* (Bernales, 1993: 21)

privada limitada” para captar la mano de obra excedente generada por el proceso migratorio<sup>6</sup>.

Este vasto sector mayoritario se ve así marginado de realizar sus actividades dentro de lo establecido en las normas y regulaciones. Estas incorporan costos tan altos para acceder y permanecer en la formalidad legal, que su cumplimiento significaría una desigualdad de tal magnitud que haría imposible que sus actividades tuvieran éxito o fueran menos costosas que las que realizan los sectores privilegiados.

Esta limitación para acceder y permanecer en las actividades esencialmente económicas, en igualdad de condiciones, ha generado en el Perú que vastos sectores ciudadanos desarrollen actividades legítimas al margen del cumplimiento de las disposiciones legales que las regulan. A ellas denominaremos la “Informalidad Económica”.

De otro lado, este divorcio entre el Estado y la Sociedad Civil ha generado que vastos sectores ciudadanos no cuenten con la presencia del Estado. Debido a la incapacidad del Estado para recibir la información sobre las necesidades de sus ciudadanos, muchas de las funciones que le correspondería realizar han sido abandonadas y la sociedad civil ha tenido que organizarse para sustituir y suplir dichas carencias.

Así, las organizaciones de base de la sociedad civil en muchos casos han transformado su función primigenia y han asumido nuevos roles que van desde la organización de sus ciudadanos para proveerse de servicios públicos hasta la generación de sistemas de autodefensa dedicados a controlar el orden interno dentro de sus organizaciones y protegerse de la delincuencia común y el terrorismo. Ahí donde ya no hay presencia del Estado, la propia sociedad civil se ha visto obligada a asumir roles que corresponderían al Estado y a las que denominaremos la “Informalidad Política”.

En ambos casos, es decir, para desarrollar actividades económicas que no cumplen con lo dispuesto en las normas legales y para asumir funciones que corresponden al Estado, la propia sociedad civil ha tenido que organizarse y acordar

---

6 Matos Mar señalaba textualmente “*Lacrisis económica de finales de la década de 1970 y comienzos de la actual, dispipó la ilusión desarrollista y mientras el aparato del Estado se veía rebasado en su capacidad de control, planificación y ordenamiento por la penuria de fondos públicos y la empresa privada limitaba cada vez más su absorción de mano de obra, la nueva masa urbana quedó abandonada a media integración ante una insuperable barrera económica, social y cultural*” (Matos Mar, 1985: 78-79).

sus propias normas. Estas regulan la manera cómo los ciudadanos pueden acceder a y permanecer en una posesión inmobiliaria, rutas de transporte público, comercio e industria, todos informales; así como la manera de contribuir y participar en la provisión de servicios públicos o en las actividades de autodefensa o administrar justicia. Todas dichas normas han sido acordadas sobre la base de un consenso ciudadano y constituye lo que hemos denominado la “Normatividad Informal”.

#### 2.4 El sector informal: fruto del mercantilismo

El sector informal comprende a aquellas personas y organizaciones que buscan obtener sus metas legítimas a través de medios extralegales o no oficiales. Esta definición excluye el uso de medios ilegales para la obtención de fines ilícitos. La informalidad revela que la ley ha perdido su legitimidad, al ser sistemáticamente incumplida y reemplazada por la “normatividad extralegal”, convirtiéndose así en una institución no funcional.

Algunos datos reveladores de la extensión de la informalidad económica y política en el Perú serán presentados a continuación.

La primera parte de este subcapítulo contiene los indicadores económicos de la informalidad presentados anteriormente en “El Otro Sendero”.

La segunda parte, contiene información relevante sobre las recientes investigaciones del ILD acerca de la violencia en el Perú y su efecto en la generación de la informalidad política. Esta última consiste en el surgimiento o la transformación espontánea de organizaciones ciudadanas, con el fin de autodefender a sus integrantes contra el terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia, administrar justicia y proveerse de servicios básicos, llenando así el vacío dejado por el Estado.

##### a) La informalidad económica

Los indicadores económicos muestran que la actividad informal en el Perú alcanza aproximadamente el 50% del PBI, pudiendo alcanzar para 1995 el 55.3% y en el año 2000 el 61.3%.

En el caso del *comercio*, más de la mitad del PBI proviene de actividades informales. Existen otros sectores que presumen ser totalmente formales cuando en realidad no lo son, como es el caso del sistema financiero con un porcentaje del 24% de actividades informales.

En 1984 se estimó que el 58.6% de la Población Económicamente Activa (PEA) desarrollaba actividades informales principalmente en las áreas de servicios, comercio y transporte, en las cuales el sector informal representaba el 81.5, 77.9 y el 71.7% respectivamente.

Tanto el trabajo de campo como dos investigaciones realizadas en 1985 y 1986 indicaron que en Lima, de un total de 91,000 vendedores ambulantes, el 42.2% distribuían el 60% de los alimentos básicos dentro del área metropolitana y que su ingreso era mayor al salario mínimo oficial en un 40%. También revelaron que 39,000 vendedores ambulantes, dentro de sus esfuerzos por convertirse en empresarios estables, construyeron 274 “paradas” (mercados en plena vía pública) y centros comerciales con un costo de 41 millones de dólares y creando 40,000 puestos de trabajo. Paralelamente, el gobierno construyó únicamente 57 mercados. Por cada mercado que el gobierno logró construir durante los últimos 20 años, los comerciantes informales construyeron 5.

En el caso del *transporte*, la investigación del ILD reveló que alrededor del 90% del transporte público de pasajeros se realizaba informalmente por microbuseros, comités de microbuseros, asociaciones y similares. Si se incluye a esto, los taxis y vehículos de alquiler informales, la informalidad en el transporte urbano alcanzaba el 95%.

En el caso de la *vivienda*, en 1982 en los asentamientos humanos originados por invasiones vivía el 47% de la población de Lima. Los informales construyeron sus viviendas, desafiando las normas sobre zonificación y construcción, por un valor de US\$ 8.3 billones en Lima únicamente y en más del doble a lo largo de todo el país. De 1979 a 1985 la construcción de viviendas en asentamientos informales aumentó del 65 al 69%. A pesar de la actual recesión, la construcción informal supone el 60% de la construcción residencial del Perú.

#### **b) La informalidad política: El caso de la violencia en el Perú**

La violencia golpea el Perú actual. En las dos últimas décadas las sucesivas administraciones han dado una dura batalla en contra de dos organizaciones terroristas, narcotraficantes y delincuentes comunes, en áreas en donde la manifiesta ausencia de instituciones estatales deja a la población desprotegida tanto física como legalmente.

Como respuesta a esta desprotección, los pobladores informales se han organizado de forma espontánea con los propósitos de autodefenderse y administrar justicia, creando para ello Comités de Defensa Antisubversiva (DECAS), Rondas Campesinas y Urbanas, Organizaciones Comunales de Autodefensa, etc, las cuales involucran a un gran número de ciudadanos. Estas organizaciones han sido diseñadas siguiendo principios democráticos para combatir la violencia, reestablecer el orden social interno, administrar justicia, proveerse de servicios públicos y

facilitar actividades económicas. Como puede apreciarse, todas son actividades en las cuáles debería existir la presencia del Estado, sin embargo, éste está ausente.

Las investigaciones del ILD realizadas en los departamentos de Piura, Cajamarca y los Valles del Río Apurímac y Alto Huallaga<sup>7</sup>, demostraron que las organizaciones informales de autodefensa cubrían aproximadamente un cuarto del territorio peruano y contribuían a brindar seguridad a alrededor de 3.5 millones de peruanos o dicho de otra forma, a un quinto de la población.

### **3. La democracia electoral insuficiente**

#### *3.1 La democracia electoral sustenta el mercantilismo*

Como ha podido apreciarse, la magnitud del sector informal en el Perú es muy importante. Más de la mitad de los ciudadanos y de las actividades del país se desarrollan al margen de lo previsto en el ordenamiento jurídico formal vigente. Como se ha explicado, ello se debe a la subsistencia de un sistema mercantilista que hace que el Estado produzca sus normas y decisiones sin ningún tipo de control de los otros poderes públicos o de la sociedad civil, y sin que ésta -con excepción de grupos vinculados al poder económico o político- pueda participar en los procesos decisorios comunicando al Estado sus necesidades y planteamientos.

En países como el Perú, el mercantilismo se encuentra intensamente vinculado a un sistema democrático que se basa, casi exclusivamente, en la realización periódica de elecciones libres. La democracia es entendida como el sistema que establece la elección de las autoridades de los diversos Poderes del Estado.

Una vez realizadas, se entiende que la ciudadanía ha girado una suerte de "cheque en blanco" en favor de candidatos victoriosos que, una vez en funciones, pueden perfectamente pervivir sin necesidad de vincularse con sus electores, de retroalimentarse con las actitudes e inquietudes de los gobernados, de rendir cuenta oportuna a estos últimos y de exponerse a una rigurosa fiscalización de su actuación gubernamental o administrativa.

Es así que las normas y decisiones del Gobierno que rigen la vida de los peruanos son producidas sin ningún tipo de control, pudiendo contener cualquier tipo de privilegio o arbitrariedad. Es por ello que muchas de esas normas excluyen a un gran sector ciudadano de la posibilidad de vivir dentro de la formalidad y son obligados, por dicha ley, a acogerse en la informalidad. Como correlato de esta

---

<sup>7</sup> En estos dos últimos valles se concentra el 90% de la producción de la hoja de coca en el Perú.

situación, la ingobernabilidad que padece el Perú al existir grandes sectores ciudadanos que no pueden cumplir la ley es consecuencia de la manera en que tales normas y decisiones son producidas.

En un país donde el Poder Legislativo y el Poder Judicial no ejercen ningún tipo de control real y los ciudadanos no tienen mecanismos institucionalizados para hacer llegar sus necesidades y planteamientos, la manera como el Poder Ejecutivo toma sus decisiones se constituye en la raíz de la crisis económica y social y, finalmente, en la crisis del sistema.

Quiénes elaboran las normas en el Perú, casi siempre ubicados en el Poder Ejecutivo, pueden hacerlo a puertas cerradas. Raramente son identificables, de manera que no hay manera de hacerles rendir cuenta por normas inadecuadas o que sirven intereses propios.

Aquellos que son afectados por dichas normas no tienen la oportunidad, mediante un mecanismo formal y sistemático, de expresar su opinión acerca de la necesidad o de la calidad de las normas proyectadas o aprobadas. A consecuencia de ello, normas inenecesarias, ineficientes, inequitativas o contradictorias son aprobadas más fácil y rápidamente en el Perú que en cualquier país desarrollado.

Al estudiar el comportamiento de los Poderes Públicos en la producción de normas y decisiones, el ILD pudo alcanzar resultados preliminares muy interesantes. Desde 1947 a la fecha el Poder Ejecutivo venía produciendo cerca de 27,000 normas y decisiones administrativas cada año, es decir 134,000 cada 5 años o 100 cada día. De 1947 a 1985 el Congreso había aprobado 358 leyes, mientras que el Poder Ejecutivo había emitido 26,822 normas, es decir, el 98.68% del total de la legislación que gobierna a los peruanos. Todas estas normas y decisiones, que regulan asuntos tan importantes como los proyectos de inversión pública financiados con créditos atados provenientes de países extranjeros o instituciones multilaterales, hasta las que regulan los requisitos para poder casarse en matrimonio civil u obtener una libreta electoral (cédula de identidad), son elaborados sin ningún tipo de transparencia, retroalimentación de la ciudadanía y responsabilidad de los funcionarios correspondientes. Así, dichas normas y decisiones terminan resultando una combinación de ineficiencia, arbitrariedad y corrupción.

Para describir metódicamente este tema, podemos señalar que la democracia electoral de que se sirve el mercantilismo se distingue por las siguientes características<sup>8</sup>:

---

8 Esta parte del documento recoge importantes aportes desarrollados en el Cuaderno de Trabajo N° 5 del Instituto Libertad y Democracia (ILD) denominado "Estado Mercantilista - Economía informal y reformas institucionales".

- a) El Estado no garantiza la transparencia de su gestión pues los ciudadanos no tienen un derecho efectivo de acceder a la información que poseen las entidades del Estado;
- b) No existe un proceso sistemático y obligatorio que asegure la participación de los ciudadanos e instituciones en la elaboración de las normas y decisiones del Estado;
- c) No existen mecanismos para exigir a las autoridades y funcionarios públicos la rendición de cuentas por su gestión y las instituciones constitucionalmente dotadas de dichas atribuciones son insuficientes; y
- d) No existen disposiciones obligatorias que garanticen la vigencia de un sistema electoral y de partidos políticos realmente democráticos.

### *3.2 La falta de acceso ciudadano a la información del Estado*

La posibilidad de acceder a la información que posee el Estado es fundamental para que los ciudadanos e instituciones puedan contar con los insumos necesarios para decidir qué tipo de actividades desarrollar, opinar y ofrecer planteamientos respecto de las normas y decisiones que el Estado pretende implementar y controlar la gestión de las autoridades y funcionarios públicos. De otro lado, sin dicha información entidades fiscalizadoras como el Poder Legislativo carecen de la posibilidad de ejercer un efectivo control sobre los demás poderes públicos.

En el Perú, la información que posee el Estado es prácticamente inaccesible. Casi todos los llamados reglamentos de organización de las entidades públicas demarcan sutiles diferencias entre los llamados documentos “reservados”, los “confidenciales” y los “secretos”, categorización de la que no escapan sino los oficios y las notificaciones deliberadamente dirigidos a los administrados.

Además, debemos considerar que dicha información existe y es voluminosa. La mayoría de ciudadanos y agentes económicos están obligados a suministrar a la administración pública información que es exigida por normas de cumplimiento obligatorio, para no ser objeto de sanciones. Por ello, deben soportar los costos derivados de producir estadísticas que el Estado no pone en conocimiento público sino que “deposita”, en vez de procesar, como si se tratara de asuntos estratégicos.

La falta de acceso a la información del Estado genera que los agentes económicos desconozcan o desperdicien oportunidades de inversión y de progreso, actuando a ciegas en el mercado. La mayoría de agentes económicos carece de la posibilidad real de obtener información del Estado que le permita decidir cuáles son las mejores condiciones para realizar una inversión. Por cierto, de otro lado, sólo aquellos agentes económicos vinculados al poder político o económico podrán

obtener fácilmente dicha información y podrán realizar inversiones en mejores condiciones que la inmensa mayoría excluida de dicho privilegio. Es evidente que esto constituye una muestra de que las actividades económicas en el Perú no pueden ser desarrolladas en igualdad de condiciones porque desde antes de desarrollarlas sólo un grupo de privilegiados podrá contar con mayor información que los demás para tomar decisiones económicamente eficientes.

En este contexto, quienes llevan la peor parte son los agentes económicos informales, que deben agregar a los costos inherentes a la informalidad<sup>9</sup>, los costos que se derivan de una menor "legitimidad" en su pretensión de búsqueda de estadísticas e informaciones oficiales básicas.

El derecho a acceder a la información del Estado es fundamental para que la ciudadanía pueda participar en la elaboración de las normas y decisiones del Estado. Sin la posibilidad de ejercerlo la participación de la ciudadanía se convierte en superflua. El Gobierno del Presidente Fujimori ha intentado en diversas oportunidades de dar la imagen de un gobierno que cree en la participación ciudadana y, para ello, ha ordenado la publicación de diversos proyectos de normas con el fin de recabar la opinión y comentarios ciudadanos. Sin un acceso a la información a la que el Estado ha accedido para elaborar sus proyectos de normas es prácticamente imposible contar con los elementos suficientes para cuestionar dichos proyectos.

La falta de acceso a la información del Estado afecta también, en un plano que trasciende las relaciones cotidianas jurídico-administrativas entre el Estado y los ciudadanos, la función fiscalizadora que deben cumplir entidades como el Poder Legislativo.

El ILD efectuó una investigación orientada a saber hasta qué punto los representantes parlamentarios cuentan con la prerrogativa de solicitar la información que consideren pertinente de las entidades administrativas, las que están obligadas a suministrarla en un plazo máximo de 10 días<sup>10</sup>. Los resultados fueron suficientemente indicativos: los parlamentarios ejercen permanentemente y frecuentemente la prerrogativa de solicitar información, pero sólo un pequeño porcentaje de los pedidos son atendidos en el plazo legal y un buen número de ellos queda sin respuesta<sup>11</sup>. Para tener una idea de la importancia de la información requerida por

---

9 Al respecto, ver: De Soto, 1984: 195-220.

10 Según lo dispuesto por la Ley N° 24247.

11 De los pedidos de información hechos por los senadores durante los meses de abril a agosto de 1986, 643 no fueron respondidos. De 201 pedidos formulados por 5 representantes parlamentarios elegidos al azar, 61 (30%) no merecieron respuesta alguna de las entidades requeridas. De los 140 pedidos restantes - que sí merecieron respuesta- sólo 12 (6% del total de la muestra) fueron atendidos dentro del plazo de ley.

los parlamentarios, y nunca suministrada, debe señalarse los ejemplos de los gastos de publicidad en que habían incurrido dos empresas estatales y el monto de las colocaciones de moneda extranjera en el exterior que se habían producido en un período determinado.

### *3.3 La falta de participación ciudadana en la producción de normas y decisiones del gobierno*

Como hemos señalado anteriormente la producción del Derecho en el Perú se encuentra prácticamente monopolizada por el Poder Ejecutivo, sin que éste cuente con la posibilidad de una discusión política plural por estar constituido por un sólo partido o con un efectivo control de los demás Poderes del Estado o de los ciudadanos.

La inexistencia de un proceso regulatorio abierto, que permita que los interesados puedan transmitir al Estado la información con la que cuentan respecto de los proyectos de normas y decisiones que el Estado pretende poner en práctica, impide a este último recoger insumos dispersos en la sociedad civil que, de ser considerados, podrían otorgar a sus normas y decisiones la legitimidad y eficiencia necesarias para que la sociedad civil en su conjunto pueda cumplirlas.

Sin embargo, la carencia de tal proceso regulatorio hace que el Estado gobierne permanentemente desinformado o sobre la base de la escasa e interesada información que pueden proporcionar aquellos privilegiados que sí tienen acceso a sus funcionarios. La clandestinidad en la producción de normas permite que grupos interesados puedan “contrabandear”, a través de la legislación, normas que les conceden privilegios. Además, no existe manera de descartar normas cuyos beneficios son significativamente menores que sus costos, permitiendo la vigencia de un gran número de normas confusas y difíciles de cumplir.

No está en vigencia, consecuentemente, un sistema que garantice que las normas y decisiones del Poder Ejecutivo, que constituyen la porción más importante del Derecho en el Perú, cuenten con el consenso de los ciudadanos, en un contexto en el que éstos últimos puedan controvertir los fundamentos legales, técnicos o económicos de las regulaciones estatales.

### *3.4 La carencia de mecanismos que obliguen a las autoridades y funcionarios públicos a rendir cuentas*

La clandestinidad que rodea la producción de normas y decisiones estatales en el Perú incluye también la inexistencia de disposiciones que permitan conocer

quiénes son los funcionarios responsables de la elaboración de dichas normas y decisiones.

De esa manera, los funcionarios públicos pueden elaborar, proponer y aprobar en el anonimato disposiciones que benefician a determinados grupos de interés, que tienen contenidos absurdos, o que generan mayores costos que beneficios. Cómo no hay manera de identificarlos, tampoco hay manera de hacerlos responsables por las malas o arbitrarias decisiones que ponen en práctica. En la medida que la aprobación de las normas no está sujeta a requisito alguno, los funcionarios públicos no tienen la obligación de justificarlas ni de exponer a la opinión pública las razones que las sustentan, impidiéndose así que sus decisiones sean analizadas y criticadas por los ciudadanos.

De otro lado, las instituciones designadas por la Constitución para cumplir cabalmente la facultad de revisar y fiscalizar el quehacer administrativo y regulatorio del Estado exhiben una “*performance*” no sólo disminuída sino inefectiva.

En lo que al Congreso se refiere, el funcionamiento de las Comisiones Permanentes e Investigadoras<sup>12</sup> deja mucho que desear. Las primeras se reúnen muy de cuando en cuando y en ellas no se define públicamente una agenda ni se invita a participar a los sectores interesados. Las segundas muestran una efectividad muy relativa: que se recuerde, desde la reinstauración de la democracia electoral en 1980, ninguna acción sancionadora del Poder Judicial se ha derivado de la aprobación, o siquiera de la mera existencia, de los pocos dictámenes efectivamente evacuados<sup>13</sup>.

De otro lado, el Poder Judicial es otra de las instancias que cuenta con facultades de revisión y fiscalización jurisdiccional de las acciones de los poderes

---

12 Las “Comisiones Parlamentarias” son de dos tipos: las “permanentes”, que se encargan de opinar sobre los proyectos de ley en las áreas de sus respectivas competencias y, se supone, revisan y fiscalizan la actuación administrativa del Estado. Las Comisiones “investigadoras”, en cambio, son creadas específicamente para investigar y dictaminar en torno a asuntos específicos tales como el uso irregular de los fondos públicos en tal o cual entidad, o la arbitrariedad represiva de las autoridades policiales.

13 Durante el período 1980-1985 se nombraron 62 comisiones investigadoras, de las cuales 39 emitieron informe. El resto no emitió informe alguno y se desconoce si se llegaron a instalar.

públicos. Para ello, existen diversas acciones, previstas constitucional y legalmente, que dan al ciudadano los mecanismos para cuestionar judicialmente el comportamiento del Estado. Algunas de dichas acciones son la contencioso-administrativa<sup>14</sup>, la acción popular<sup>15</sup> y las acciones de garantía interpuestas contra las autoridades del Estado (habeas corpus y acciones de amparo). Sin embargo, cuando el ciudadano ejercita dichas acciones, el Estado cuenta con una serie de ventajas procesales de origen legal que hacen al Estado, virtualmente, invulnerable, convirtiendo dichos litigios en procesos caros, extensos e inútiles.

En otras palabras, ni el Congreso ni el Poder Judicial están funcionando en los términos satisfactorios que exigiría una institucionalidad democrática que no se redujera casi exclusivamente al plano electoral.

### 3.5 Un sistema electoral y de partidos políticos antidemocrático

#### a) La Partidocracia

Uno de los elementos más importantes de la democracia electoral es el que se refiere al funcionamiento de los partidos políticos, en especial, en su relación con los sistemas para la elección de los representantes políticos y para la adopción de sus decisiones.

Los partidos políticos han dejado de ser instrumentos de gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, para convertirse en gobiernos del pueblo, por los partidos y para los partidos. Buscan obtener el poder, no para emplearlo como un medio sino como un fin en sí mismo. De esta manera han convertido la democracia en una “Partidocracia” (Coppedge, 1992: 1), entendida como el sistema mediante el cual los partidos políticos monopolizan el proceso político formal y politizan la sociedad.

Para comprender precisamente el contenido del concepto de “partidocracia” resulta útil compararlo con el concepto desarrollado por Robert A. Dahl denominado “Poliarquía” (“polyarchy”) (Dahl, 1971).

---

14 La acción contencioso-administrativa se dirige contra los actos administrativos, es decir, las resoluciones particulares del Estado que agotan la vía administrativa y que por lo general implican la resolución por dos instancias, en cuyo procesamiento funciona el principio del silencio administrativo negativo.

15 La “acción popular” persigue se deje sin efecto ni valor legal alguno a las normas administrativas generales si adolecen de inconstitucionalidad o ilegalidad.

Dahl describe a la "Poliarquía" como el conjunto de *disposiciones institucionales* que permiten al ciudadano el efectivo ejercicio de la oposición pública y de la participación en la política. Es el "grado en el cual los sistemas políticos nacionales contienen los requerimientos necesarios para una democracia política, donde democracias reales y efectivas, más que ideales abstractos, son el *standard*"<sup>16</sup>. Dentro de dichas *disposiciones institucionales* o *requerimientos* incluye a:

1. la libertad para crear y unir organizaciones;
2. la libertad de expresión;
3. el derecho a voto;
4. la elección de los candidatos a cargos públicos;
5. el derecho de los líderes políticos de competir por el respaldo ciudadano;
6. la posibilidad de acceder a diversas fuentes de información que permitan al ciudadano generar su propia opinión;
7. la realización de elecciones libres y justas; y,
8. la existencia de instituciones que hagan que las políticas de gobierno dependan de los votos de los ciudadanos y de otras expresiones de preferencia de similar naturaleza.

La partidocracia es el grado en el cual los partidos políticos impiden la vigencia o interfieren en las *disposiciones institucionales* -o *requerimientos*- de la poliarquía. Toda democracia cuenta con algunos elementos de la partidocracia pero algunos sistemas son más partidocráticos que otros, pues no cuentan con las disposiciones institucionales de la poliarquía o el grado de intervención de los partidos políticos en ellas es de gran magnitud.

Este predominio de la partidocracia en el Perú fue advertido por el ILD desde 1989 al señalar que "*los candidatos designados representan los puntos de vista unilaterales de las jerarquías partidarias centralizadas*" y que "*la democracia electoral del mercantilismo está absolutamente divorciada de la posibilidad real de exigir de sus representantes el cumplimiento de lo que ofrecieron siendo candidatos*" (Instituto Libertad y Democracia, 1989: 36-37).

---

16 El texto citado es una traducción libre del siguiente texto: "*the degree to which national political systems meet the minimum requirements for political democracy, where real-world 'democracies' rather than abstract ideals are the standard*". En Coppedge and Reinicke, 1990: 102.

### **b) La Partidocracia como complemento del Estado mercantilista**

La partidocracia se ha venido desarrollando en el Perú paralelamente al Estado mercantilista. Ello se debe, básicamente, a que uno se complementa con el otro. En efecto, la existencia de partidos que monopolizan el poder político, sin permitir que los ciudadanos intervengan en él, concuerda con la vigencia de un Estado mercantilista en el cual sólo aquellos con poder político o económico deciden e influyen sobre las normas y decisiones que rigen el país.

Es así que el ciudadano no sólo pierde la posibilidad de influir en las decisiones del Estado a través de los partidos políticos, sino que a los grupos de poder económico y político les basta con influir sobre quiénes controlan los partidos para poder obtener ventajas de un Estado gobernado por dichos partidos.

De esa manera el interés de las cúpulas por mantener el poder político se ve garantizado pues reciben el respaldo de los grupos con poder económico y político, a cambio de asegurarles que el Estado les otorgue privilegios mediante la legislación.

Los partidos abandonaron su función de voceros de los reclamos de la mayoría ciudadana inmersa en la informalidad, no denunciaron la continua creación de privilegios o de trabas para el desarrollo de las actividades de los ciudadanos y no propusieron las modificaciones necesarias en las decisiones y normas del Estado. Es así que se fueron desconectando de las necesidades del pueblo. Los representantes elegidos a cargos públicos prefirieron escuchar los dictados de las cúpulas partidarias antes que la opinión de sus electores.

Por ello en el Perú ha podido subsistir un Estado mercantilista que genera normas y decisiones que obligan a grandes sectores ciudadanos a trabajar en la informalidad, sin que ellos puedan hacer que el Estado las modifique pues no tienen cómo exigir a los representantes políticos la solución de sus problemas.

### **c) Las características de la partidocracia**

Las características principales de la partidocracia en el Perú muestran la manera como las *disposiciones institucionales* que conforman una poliarquía se ven afectadas o limitadas.

1. En la partidocracia peruana las cúpulas partidarias centralizadas monopolizan la capacidad decisoria de su partido para la designación de sus candidatos a los cargos públicos. Los mecanismos partidarios de designación de los candidatos están diseñados de tal manera que son las cúpulas partidarias las que toman dichas

decisiones. La escasa intervención de las bases partidarias o de los ciudadanos - cuando existe- es indirecta y no garantiza que los candidatos deban su inclusión en las listas partidarias a las bases partidarias, sino a las cúpulas del partido.

Una consecuencia de este sistema es que sólo aquellos militantes del partido que a los ojos de las cúpulas presten garantía suficiente de que sus privilegios no serán afectados, son los que mayores posibilidades tienen de ser designados candidatos del partido.

Otra consecuencia es que los candidatos designados tienen el incentivo de representar los puntos de vista unilaterales de las cúpulas partidarias centralizadas, pues a ellas deben su inclusión en la lista partidaria y, en buena cuenta, su elección. Ello implica que los representantes elegidos no se sientan efectivamente obligados -ni tengan incentivo alguno- para representar los puntos de vista de sus electores ni para rendirles cuentas de su gestión, pues su inclusión en la próxima lista partidaria no dependerá de ellos sino de las cúpulas del partido.

Una consecuencia adicional es que los que pretenden integrar las listas partidarias tratarán de satisfacer a las cúpulas, pues su mejor relación con ellas les permitirá ocupar los primeros lugares de la lista garantizándoles su elección, así no hayan recibido un gran número de votos preferenciales. En efecto, en el Perú el sistema electoral prevé el "voto preferencial"<sup>17</sup>, pero éste es escasamente empleado por los electores (solamente un 30% de ellos lo utiliza).

2. El monopolio de las cúpulas para la designación de los candidatos del partido se maximiza por la ausencia de mecanismos democráticos para la toma de decisiones dentro de los partidos. Los votantes que respaldan un partido y sus propios militantes carecen de medios institucionalizados para hacer llegar su opinión al partido. Así, los dirigentes no se encuentran sujetos a ningún control de sus bases, no tienen que rendirles cuenta por su gestión ni están obligados a considerar su opinión.

3. Similar situación a la descrita en el literal precedente se da respecto de las autoridades políticas elegidas. Estas actúan a su arbitrio sin que existan mecanismos que los obliguen a consultar a la ciudadanía y a sujetarse a sus mandatos.

Las normas y decisiones que aprueban no son conocidas y debatidas previamente con la ciudadanía, ni existen disposiciones que obliguen a los representantes

---

17 Sistema que permite que el ciudadano elija a uno o más de los candidatos integrantes de una lista partidaria.

a concurrir permanentemente a sus bases electorales para consultar el sentido de sus decisiones. Esto se facilita por el hecho de que, al ser elegidos mediante distrito electoral único, los representantes no cuentan con una base electoral concreta a la cual consultarle.

Además, hasta hace poco subsistía en el Congreso peruano la posibilidad de que los representantes voten mediante un sistema conocido como el “carpetazo”. Mediante este sistema se podía ocultar el sentido en que, en cada oportunidad, votan o deciden los representantes, de manera tal que los electores no tenían manera de conocer y controlar el sentido del voto de aquellos que eligieron. Si bien actualmente el “carpetazo” ya no es empleado, los representantes emiten su voto sin que exista ningún registro de él, lo que sigue impidiendo a los electores conocer la actuación de sus representantes.

4. El sistema electoral limita la elección de los ciudadanos a votar por partidos políticos antes que por candidatos individuales, mediante la utilización de sistemas como el de las listas cerradas y el distrito electoral único.

El sistema de listas cerradas obliga a los electores a optar entre agrupaciones políticas, decidiendo únicamente cuán fuerte es un partido respecto de otro. No le permite elegir candidatos de listas partidarias diferentes, dándoles la posibilidad de ejercer el “voto preferencial” sólo dentro de la misma lista.

Las listas cerradas son generalmente confeccionadas por las dirigencias partidarias con prescindencia de la participación de los militantes y de la opinión pública. Es así que los candidatos deben su inclusión a las dirigencias partidarias lo que los estimula a servir los intereses de éstas antes que los de sus electores.

Este sistema ocasiona, además, que la alta votación que pueden obtener los candidatos más populares arrastre tras de ellos a otros candidatos de su lista que de otro modo nadie elegiría. Restringe, adicionalmente, la posibilidad de presentar candidaturas independientes e impide las personales.

5. El sistema electoral se basa en la existencia de un Distrito Electoral Único, donde los candidatos de las listas partidarias pretenden representar a todo el país y no a una localidad concreta con un número determinado de electores.

Este sistema obliga a elegir a cada candidato en una votación nacional, favoreciendo a quienes tienen los recursos para hacer campañas en gran escala y discriminando a quienes pretenden representar las localidades que conocen y en las que cuentan con el respaldo de la ciudadanía.

El distrito electoral único, al no vincular al representante con un electorado concreto, hace que los elegidos representen a todos y a nadie. Los intereses de diversos sectores mayoritarios del país no tienen así, forma de hacerse escuchar.

6. No existe en la legislación peruana el derecho de revocar a los representantes elegidos al Congreso. Es así que los representantes pueden favorecer intereses distintos a los de sus electores sin que éstos puedan sancionarlos revocándoles el mandato.

Podría pensarse que los resultados de las elecciones siguientes serían una buena oportunidad para sancionar a los representantes que se ausentaron de las preocupaciones e inquietudes concretas de sus respectivos electores, pero el sistema electoral permite que, nuevamente, sean las cúpulas partidarias, y no los electores partidarios, los que designen a los candidatos en una atmósfera enrarecida por la falta de participación directa de los militantes de los partidos políticos (Instituto Libertad y Democracia, 1989: 37).

#### d) Conclusión

Como puede apreciarse, la democracia en el Perú ha sido entendida como el sistema compuesto, básicamente, por dos elementos. El primero de ellos es la **elección periódica** de representantes para dirigir los poderes públicos, y, el segundo, la existencia de una **relación horizontal** entre poderes públicos distintos con el fin de establecer entre ellos un balance y una mutua fiscalización. A ello hemos denominado la “**Democracia Electoral**”.

La Democracia Electoral carece de un tercer elemento que establezca una **relación vertical** entre dichos poderes públicos y los ciudadanos. La ciudadanía no tiene mecanismo alguno, más allá de la elección, para vincularse con el Estado. El ciudadano no tiene cómo exigir al Estado un comportamiento transparente, pues no cuenta con mecanismos para acceder a su información; no puede participar en las decisiones y normas que el Estado adopta; no puede controlar a sus representantes o exigirles que rindan cuentas de su gestión; y, se encuentra atado a un sistema electoral que no garantiza su adecuada representación.

Esta Democracia Electoral ha coadyuvado a la subsistencia y el mantenimiento de un Estado Mercantilista donde aquellos sectores ciudadanos con poder político y económico monopolizan el acceso al Estado y obtienen de él reglamentaciones que constituyen privilegios para el desarrollo de sus actividades, en desmedro de las grandes mayorías relegadas del sistema. Así, el Estado Mercantilista ha obligado a que, paulatinamente, cada vez mayores sectores ciudadanos tengan que prescindir del cumplimiento de la normatividad estatal para poder desarrollar sus actividades

lícitas o tengan que sustituir la ausencia del Estado organizándose espontáneamente, pasando a engrosar las filas del Sector Informal.

La Democracia Electoral ha generado, a su vez, la vigencia de un sistema partidocrático donde las cúpulas de los partidos políticos han concentrado el acceso a los cargos públicos, estableciendo una relación de clientelaje y subordinación con sus candidatos. Así, los representantes elegidos se han debido someter a los intereses de las cúpulas antes que a los de sus electores<sup>18</sup>.

Como es obvio, la Democracia Electoral y el Estado Mercantilista no podían seguir subsistiendo sin que se manifestara un gran descontento ciudadano. El crecimiento del Sector Informal implicaba el crecimiento del número de ciudadanos excluidos del sistema económico y político.

En el caso del Perú, este descontento se hizo patente de manera abrupta con el golpe de Estado del 05 de abril de 1992 del Presidente Fujimori. La crisis de la Democracia Electoral en el Perú significó la crisis de los partidos políticos y su partidocracia. Las cifras al respecto son contundentes: según las encuestas, en 1986 el 73 por ciento de la ciudadanía simpatizaba con algún partido político y el 17 por ciento se declaraba independiente. En abril de 1993 (luego del golpe de Estado del Presidente Fujimori) los simpatizantes se habían comprimido a 12 por ciento y los independientes habían pasado a constituir el 86 por ciento del electorado (Torres, Alfredo, 1993: 183).

#### 4. El fracaso de la democracia electoral

##### 4.1 La tesis del ILD

De 185 países en el mundo, menos de 25 han tenido éxito en establecer democracias prósperas y estables. Los países latinoamericanos -y entre ellos el Perú- han tenido que enfrentar constantes fracasos en su intento de seguir la ola democratizadora que inunda la región. Ello ha ocasionado que en algunos países,

---

18 Ello, en algunos casos ha generado el surgimiento de lo que se ha denominado "outsiders", es decir, figuras políticas ajenas a los partidos que han obtenido el respaldo ciudadano en las elecciones. Los casos más notorios en el Perú son los del Presidente Fujimori y el Alcalde de Lima. El surgimiento de los "outsiders" no ha significado la transformación de la Democracia Electoral ni la terminación de la partidocracia. Los nuevos caudillos han traído consigo nuevas cúpulas que han reemplazado a la de los partidos políticos.

la opinión pública haya ido asumiendo la posición de que la democracia no funciona<sup>19</sup>.

Estas frustraciones han ido ocasionando que buena parte de los gobiernos elegidos acaben mal. Gobiernos que gozaron de amplio respaldo ciudadano al asumir su mandato, fueron mostrándose incapaces de resolver los problemas de la mayoría. Su ineficacia les hizo ir perdiendo la legitimidad que recibieron del voto hasta culminar su mandato sin ningún respaldo en las urnas<sup>20</sup>.

Esta situación ha llevado a algunos gobernantes, sectores políticos y de opinión a considerar, plantear y en algunos casos ejecutar medidas antidemocráticas con el pretexto de establecer una nueva institucionalidad democrática. Las medidas antidemocráticas se han intentado justificar sosteniendo que la imperfección de nuestros sistemas políticos lleva a nuestros países a crisis de gobernabilidad insostenibles, que obligan a tomar medidas drásticas para eliminar la precaria institucionalidad y crear una auténtica democracia. El caso del Perú y el golpe de Estado del Presidente Fujimori del 05 de abril de 1992 constituye el más claro ejemplo de lo señalado<sup>21</sup>.

Tras tal argumento se encuentra oculto el cada vez más extenso convencimiento de que, antes de establecer un sistema democrático, es necesario "ordenar las cosas" en materia económica y social. Es decir, que el avance hacia la prosperidad es un requisito previo y consustancial al establecimiento de una verdadera

---

19 *"Encuestas efectuadas en noviembre de 1991 encontraron que el 72 por ciento de la opinión pública apoyaba al Presidente en sus duros cuestionamientos al desempeño del Parlamento y el Poder Judicial. Este respaldo se confirmaría luego del autogolpe del 5 de abril de 1992. Respaldo previsible si se tiene en cuenta que el Perú es un país de informales donde las normas son percibidas como trabas y en donde el pragmatismo imperante consiste en obviar las formalidades"* en Torres, Alfredo, 1993: 183

20 Acción Popular ganó las elecciones presidenciales en 1980 con el 45.37 por ciento de los votos y al culminar su mandato, en las elecciones de 1985, solamente obtuvo el 7.26 por ciento de los votos. Similar situación se presentó en el caso del APRA que en 1985 obtuvo el 53.11 por ciento de los votos y en 1990 solamente el 19.2 por ciento.

21 El Mensaje a la Nación del 05 de abril de 1992, mediante el cual el Presidente Fujimori anuncia su golpe de Estado plantea directamente el argumento expuesto: *"Pero hoy sentimos que algo nos impide continuar avanzando por la senda de la reconstrucción nacional y el progreso. Y el pueblo del Perú sabe la causa de este entrampamiento, sabe que no es otro que la descomposición de la institucionalidad vigente. El caos y la corrupción, la falta de identificación con los grandes intereses nacionales de algunas instituciones fundamentales, como el Poder Legislativo y el Poder Judicial, traban la acción de Gobierno orientada al logro de los objetivos de la reconstrucción y el desarrollo nacionales"* (resaltado nuestro).

democracia<sup>22</sup>. Creemos que este diagnóstico del problema es falso. La tesis del ILD es muy distinta del diagnóstico expuesto.

Consideramos que el fracaso de los países latinoamericanos en sus intentos por establecer democracias prósperas y estables, se debe a que se han limitado a adoptar los elementos de organización superficiales de las democracias que funcionan (las elecciones periódicas y la “*relación horizontal*” entre los poderes públicos). Han omitido la instauración de lo que hemos denominado los “**Cimientos Institucionales**”, es decir, las instituciones que garantizan una “*relación vertical*” entre el Estado y los ciudadanos y que son cuatro: 1) la **participación** ciudadana en la elaboración de normas y toma de decisiones de Gobierno, 2) la **rendición de cuentas** y 3) la **transparencia** en la gestión de Gobierno y 4) la adecuada **representación política**.

Estos Cimientos Institucionales se encuentran presentes en los sistemas políticos de todas las democracias exitosas y estables y fueron gradualmente incorporados a ellos a través de un proceso de evolución que pasó tan desapercibido, que el papel que fueron jugando dichos mecanismos no ha sido documentado ni se ha desarrollado ningún inventario o estrategia para reproducirlos en otros lugares. Los Cimientos Institucionales se han incorporado a dichos sistemas políticos mediante diversos mecanismos legales y procedimientos administrativos que se han convertido en las vías por las que la información dispersa en la sociedad ha podido llegar al Estado y éste, así, ha podido responder más rápida y eficientemente a las necesidades de la sociedad<sup>23</sup>.

De otro lado, el Sector Informal ha tenido que organizarse para poder realizar sus actividades al margen de la normatividad formal. Como señala Hernando de Soto “el ILD no encontró ninguna prueba que justifique el prejuicio que presenta como anárquica y desordenada la vida en los asentamientos informales. Antes bien, encontró un conjunto de normas extralegales capaces de regular en alguna medida

---

22 Este diagnóstico del problema persuade a muchos, que utilizan como ejemplo el desarrollo de la economía en Chile durante el Gobierno de facto del General Pinochet, que resultó un paso previo al retorno al sistema democrático.

23 Al respecto, es importante resaltar que Hayek señala que el orden social es más eficiente en cuanto la información pueda circular más ágilmente entre el Estado y los ciudadanos. Al igual que en una economía de mercado, donde la facilidad con que circule la información sobre los precios hace que los agentes económicos realicen inversiones más adecuadas y consumos menos onerosos, en el sistema político, la facilidad con la que circule la información entre la sociedad y el Estado hace que las decisiones de éste sean mas convenientes.

las relaciones sociales, compensar la falta de protección legal y conseguir progresivamente estabilidad y seguridad para los derechos adquiridos. Estas reglas son las que el ILD ha denominado *normatividad extralegal*" (De Soto, 1984: 19). Esta *normatividad informal* que regula el funcionamiento de las actividades de las organizaciones informales (*grassroots*) y de sus integrantes cuenta con un conjunto de mecanismos que garantizan la vigencia, dentro de dichas organizaciones, de los Cimientos Institucionales.

#### 4.2 Algunos ejemplos de la vigencia de los cimientos institucionales

##### a. La Transparencia

En **Estados Unidos**, las normas son pre-publicadas, lo que permite que cualquiera pueda hacer comentarios (en periodos llamados de "*notice and comment*" y mediante audiencias públicas), haciendo el proceso más transparente. Asimismo, existe una ley que garantiza el libre acceso de los ciudadanos a la información controlada por el Estado (*Freedom of Information Act-FOIA*), lo que dificulta esconder las razones o circunstancias que motivaron determinadas normas, políticas o gestiones.

En **Japón**: Los "*Kouchokai*", que son audiencias públicas para tomar decisiones sobre temas de interés público (como la zonificación) contribuyen a la transparencia del proceso.

En el **Sector Informal**: En las organizaciones de defensa antiterrorista, el Presidente de cada "pago" (poblado de campesinos) diariamente informa a todos los pobladores de los acontecimientos relevantes atinentes o vinculados al "pago". En los asentamientos humanos y urbanizaciones populares el acceso a la información que manejan las Directivas "Centrales" o "de Manzana", es libre; asimismo, los informes elaborados por sus Comisiones o Comités Especiales y los proyectos de acuerdo del gobierno comunal son difundidos antes de su aprobación entre los pobladores de las manzanas.

##### b. La retroalimentación

En **Estados Unidos**: la pre-publicación de las normas permite que cualquier ciudadano pueda hacer comentarios y, de esta manera, mejorar su calidad o, en todo caso, descartarlas; el funcionamiento del *Office of Management and Budget* (OMB) permite que los interesados puedan formular sus críticas y sugerencias con respecto a las decisiones que vayan a adoptarse en materia presupuestal, e incluso, cuando se estima que alguna regulación pueda tener un impacto económico superior a una determinada cantidad, la OMB monitorea la recepción y evaluación de los comentarios del público en coordinación con la entidad que haya propuesto la regulación.

En **Japón**: los “Shingikai” son juntas deliberadoras que integran tanto miembros del sector público como académicos y representantes de los sectores involucrados en temas en torno a los cuales interesa su intervención.

En **Inglaterra**: existe un proceso pre-parlamentario (“*Green and White papers*”) que busca conseguir consensos antes de la emisión de una norma o política.

En **Suiza**: antes de promulgar una ley se efectúa el “*Vernehmlassung*”, que es un procedimiento para obtener comentarios de las regiones (cantones), partidos y grupos de interés sobre proyectos de normas; cuando un grupo de la sociedad considera que no se le ha tomado en cuenta al emitir una ley, éste puede, mediante la recolección de 50,000 firmas de ciudadanos, demandar un referéndum para rechazar dicha ley; se puede solicitar un cambio constitucional mediante la recolección de 100,000 firmas.

En el **Sector Informal**: En los asentamientos humanos, toda decisión importante que deba tomarse es consultada con los pobladores mediante la llamada “bajada a bases”; también tienen “Comisiones Especiales” para estudiar y hacer propuestas. En las comunidades campesinas, las decisiones referidas al establecimiento de normas que rigen las actividades de la comunidad (funciones legislativas o reglamentarias), son ejercidas exclusivamente por la Asamblea Comunal que se encuentra integrada por todos los miembros de la comunidad. En las organizaciones de defensa antiterrorista, los pobladores de los “pagos” ejercitan el derecho a presentar “iniciativas” -que son discutidas en Asamblea- ante sus dirigentes.

### c. La responsabilidad

En **Estados Unidos**: los tribunales administrativos y el Poder Judicial aseguran que las decisiones administrativas sean consistentes con las decisiones previas y con la ley; todo el diseño del sistema político se basa en “*checks and balances*”; no hay anonimato en la producción de normas, los funcionarios responsables de la misma deben responder a los comentarios de los interesados; existe, también, la ley que garantiza a los ciudadanos el acceso a la información pública, que además de conferir transparencia en la toma de decisiones permite exigir una mejor rendición de cuentas a los gobernantes y funcionarios públicos.

En **Japón**: existen los “*Press clubs*”, que son cuerpos de periodistas acreditados en una entidad pública y tienen acceso permanente a toda la información manejada por dicha entidad.

En el **Sector Informal**: En los asentamientos humanos, los dirigentes tienen la obligación de presentar en cada Asamblea General un informe verbal o escrito de su gestión y las bases pueden pedir la remoción (o revocatoria del mandato) de sus dirigentes. En las organizaciones de defensa antiterrorista, los pobladores de los “pagos” ejercitan el derecho a presentar “denuncias” a sus dirigentes por cualquier irregularidad dentro del pago, las mismas que son sometidas por los dirigentes a consideración de la Asamblea de Pobladores.

#### d. La Representación

En **Estados Unidos**: la nominación de los candidatos al Congreso y al Gobierno se realiza luego de elecciones primarias en donde la ciudadanía -y no las cúpulas partidarias- se pronuncia sobre quiénes deben participar en las contiendas electorales en representación de cada partido, lo que otorga transparencia al proceso y retroalimenta a los propios partidos sobre la orientación de su electorado. De otro lado, el nombramiento de un juez para la Corte Suprema también es un acto público.

En **Suiza**: existe la figura de la revocación del mandato, que permite separar del cargo a aquellos representantes que no hayan cumplido eficientemente con su labor, lo que constituye un claro estímulo para una gestión responsable. Además, con sólo 50 firmas se puede postular en elecciones al margen de cualquier partido político, rompiéndose el oligopolio de estos últimos.

En el **Sector Informal**: En las organizaciones de defensa antisubversiva, los pobladores que integran un “pago”, reunidos en Asamblea General, eligen a su Presidente de la Defensa Civil y a sus dirigentes; a su vez, dirigentes elegidos por cada “Pago” participan en la elección de los dirigentes de cada “Zona”<sup>24</sup>. Como puede apreciarse, la elección de los representantes de cada “Pago” no se realiza a nivel Zonal (como si fuera un distrito electoral único) sino a nivel de “Pago” (considerando la existencia de distritos electorales múltiples).

En los asentamientos humanos, el órgano fundamental de toma de decisiones es la “Asamblea General” que se encuentra en todos los niveles de organización (manzana, zona, asentamiento); en ellas se toman especialmente las decisiones referidas a designación de dirigentes, quienes se eligen de manera directa, correspondiendo “un voto por lote” (no por persona); además, todos los cargos directivos pueden ser objeto de revocación.

---

24 Cada Zona está compuesta de aproximadamente 20 Pagos.

## Conclusión

Cómo puede apreciarse, los Cimientos Institucionales se manifiestan mediante diversos procedimientos y mecanismos que permiten que el ejercicio cotidiano del poder en una sociedad democrática pueda registrar fluida y adecuadamente el sentir de los ciudadanos, de manera tal que participen -directa o indirectamente- tanto en la elaboración del Derecho que los rige, a ellos y al propio Estado, cuanto en la exigencia de responsabilidad a los gobernantes y funcionarios públicos por las decisiones que adopten y los resultados de su gestión.

Las experiencias de las democracias exitosas y de las organizaciones informales en establecer los Cimientos Institucionales deben ser la base para crear los mecanismos que, adecuados a la realidad de cada país, establezcan una *relación vertical* entre el Estado y sus ciudadanos. Ello es fundamental para dar una vigencia efectiva a los Cimientos Institucionales que hagan de las frágiles democracias, como la peruana, sistemas políticos estables, exitosos y auto-sostenidos.