

## EL ESTADO DE LA CUESTION DE LA CRISIS DE REPRESENTACION POLITICA EN EL PERU.

## THE STATE OF THE QUESTION OF THE CRISIS OF POLITICAL REPRESENTATION IN PERU.



AMELIO PAUCAR GOMEZ<sup>1</sup>

Departamento de Derecho Privado, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Ciudad Universitaria Av.Venezuela S/N Lima- Perú

Email: apg1492@hotmail.com

MARGOTT G. PAUCAR ESPINOZA

Investigadora Facultad de Derecho UCSUR.

Email: margarettespinoza@gmail.com

Aceptado: 14-08-14

Aprobado: 14-10-14

SUMARIO: I. Introducción. II. El perfil de la actuación política en el Perú. III Diagnóstico de la situación. IV. Perspectiva actual de la crisis V. Conclusión VI. Referencias bibliográficas.

### RESUMEN

El presente trabajo aborda el estado de la cuestión de la representación política en el Perú, en relación a la percepción que tienen los ciudadanos de sus representantes políticos. Para ello hemos dividido el presente trabajo en tres partes: Partimos de la descripción de los acontecimientos políticos que la población toma en cuenta al momento de evaluar la representación política. A continuación se establece un diagnóstico de la situación, para llegar finalmente proponer y evaluar la adopción de determinadas medidas

### ABSTRACT

This paper discusses political representation in Peru in regards to citizens' perceptions of their political representatives. To that end, we have divided the article into three sections: We begin with a description of the political events that the population considers when evaluating political representation. The paper then diagnoses the situation, in order to finally propose and evaluate the adoption of particular measures.

Palabras Clave:

Representación política, clase política, actuación política, democracia representativa

1 PAUCAR GÓMEZ, Amelio. Abogado, Master, Magistrado y profesor universitario, Autor de obras de Derecho Civil.

## Key Words:

Political representation, politician, political participation, representative democracy

## I. Introducción

El presente trabajo se basa en determinadas encuestas de opinión de los últimos años sobre la percepción pública en relación a la actuación de su clase política peruana y cómo esto influye en la percepción de la representación política como institución. Para ello, nos hemos centrado fundamentalmente en la percepción de la corrupción política, dado que es un tema recurrente y crucial a la hora de emitir una opinión respecto de los representantes políticos.

Es importante advertir que si bien este estudio nos permite abordar una serie de aspectos relacionado con la corrupción, sin embargo somos conscientes que la percepción pública es sólo una herramienta indirecta que nos permite analizar el tema desde la óptica ciudadana, que no necesariamente coincide con los hechos de corrupción reales, puesto que éstos pueden ser mayores o menores de lo que se percibe, (cuantitativamente hablando), o incluso diferentes (en términos cualitativos), es decir, en relación a los tipos de corrupción existentes.

## II. Perfil de la actualidad política en el Perú

En el Perú, como en muchos países del mundo, se observa una determinada realidad política vinculada a la actuación de la representación política sea esta local, regional, o nacional. ¿Cuáles son estos actos políticos y qué nos revelan desde el ojo observador del ciudadano? Los pasaremos a enumerar a continuación:

- Los ciudadanos peruanos siguen siendo testigos de la incongruencia del discurso “oficial” y la praxis política<sup>2</sup>, lo cual nos da

2 LEVY PECK, Linda. *Court Patronage and Corruption in Early Stuart England*, Unwin Hyman, Boston, 1990, pp. 5-11.

indicios de un cierto proceso de desideologización de las diversas fuerzas políticas, matizada con una serie de aspectos que señalaremos a lo largo del presente trabajo.

- Es frecuente que la actuación política al interior de la mayoría de agrupaciones políticas denote la imposición de un liderazgo político, que no sigue procedimientos democráticos serios al interior de ellos. Más que elegir a los líderes, estos se imponen. Este rasgo se extiende a su llegada al poder, puesto que esta misma actitud impositiva se expresa en las actuaciones gubernamentales, lo cual denota que estamos ante gobiernos poco democráticos. A este aspecto se refirió precisamente el politólogo Steven Levitsky al hablar autoritarismos impositivos<sup>3</sup>.
- Un deficiente sistema de sanciones de los actos de corrupción de funcionarios. Nos referimos a los procesos judiciales engorrosos y excesivamente largos que permitían la prescripción del delito y el consiguiente archivamiento del caso, aspecto que no permite determinar con certeza la culpabilidad o no de los denunciados<sup>4</sup>.
- El retroceso en la credibilidad de la ciudadanía respecto a las agrupaciones políticas que en realidad hoy no cuentan con el liderazgo que los lleve a aglutinar simpatizantes que se afilien a la causa con una real convicción respecto al ideario de dicha agrupación<sup>5</sup>.
- La percepción pública advierte que los actores políticos están guiados fundamental-

3 LEVITSKY Steven y WAY Lucan. “Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo Competitivo” en *Estudios Políticos* No. 24. Medellín, enero-junio 2004, pp. 159-176.

4 PARIONA ARANA Raúl, “La imprescriptibilidad de los delitos de corrupción de funcionarios. ¿Medida necesaria para evitar la impunidad?” en *Estudios Críticos sobre los delitos de corrupción de funcionarios en Perú*. IDEHPUCP, 2012, pp. 17 y ss.

5 LAZARTE, Jorge; “Partidos políticos e informalización de la política” en *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. René Antonio Mayorga (coordinador), Nueva Sociedad, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas, 1992, p. 15.



mente por sus propios intereses económicos, incluso por encima de su propia ideología<sup>6</sup>. Este aspecto ha sido relacionado con la corrupción política en el Perú, para el que, resulta sumamente ilustrativo las encuestas nacionales sobre percepción de corrupción tomadas en los últimos años<sup>7</sup>. Es sugerente saber que la corrupción ha pasado a ser un tema de gran preocupación para los peruanos, pasando a ubicarse en los primeros lugares junto a la inseguridad ciudadana y el desempleo. A continuación citaremos algunos datos que nos parecen relevantes en relación a este punto:

- Los gráficos muestran que el 48% de los encuestados cree que las denuncias por corrupción, no serán efectivos, mientras que el 38% lo considera poco efectivos<sup>8</sup>. Es más, el 55% de los encuestados también considera que la corrupción aumentará<sup>9</sup>.
- Ante la pregunta ¿Cuánto cree Ud. que se ha progresado en reducir la corrupción en las instituciones del Estado en estos últimos 2 años? Entre 37 y 35% de los encuestados señalan que poco o nada respectivamente<sup>10</sup>.
- En relación a qué institución consideran que es la más corrupta, un 55% señala que es el Congreso de la República, un 53% que es la Policía Nacional, un 49% el Poder Judicial, y en un sexto lugar aparecen los partidos políticos<sup>11</sup>. En ese sentido, resulta significativo que por un lado, se considere al Congreso de la República como la institución más corrupta, y por otro, se ubique en un sexto lugar a los partidos políticos. No poner en el mismo nivel de

corrupción al Congreso de la República (que representa por antonomasia el conglomerado de agrupaciones políticas), y a los partidos políticos que también hacen vida política, implica que no se percibe un vínculo entre ellas. Esto es, para el ciudadano peruano medio, la actuación del Congreso de la República y el de los partidos políticos difiere al menos en cuanto al tema de corrupción. La explicación más razonable tiene su base en dos aspectos: por un lado, con el hecho la actuación del congreso está mediáticamente más expuesta a la opinión pública, y por otra que el Congreso de la República simboliza la representación de los intereses de los ciudadanos. Por el contrario se percibe a los partidos políticos, como grupos que persiguen sus propios intereses partidarios y personales. En este sentido la percepción pública prácticamente no relaciona partidos políticos con la idea de representación política, como suele suceder en otras latitudes.

- Obsérvese que, hemos utilizado el término agrupaciones políticas y partidos políticos de forma indistinta para definir a todas las fuerzas políticas. En este caso no las hemos distinguido debido a que el descontento popular con la actuación de los partidos políticos tradicionales, hace que esa percepción pública vea tanto a los partidos políticos tradicionales como a las nuevas agrupaciones como grupos que que actúan de igual modo, esto es guiados básicamente por su interés grupal y personal. Ante este panorama, se aprobaron una serie de medidas legislativa entre ellas la Ley de Partidos Políticos del 2006<sup>12</sup>, el mismo que permitió la formación de nuevos partidos políticos y alianzas<sup>13</sup>, esta

6 COTLER, Julio. Descomposición política y autoritarismo en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1993, pp. 10 y ss.

7 VIII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la corrupción en el Perú 2013 elaborado por IPSOS en agosto del 2013. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/\\$FILE/VIII-Encuesta-2013.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/$FILE/VIII-Encuesta-2013.pdf)

8 Ibid., p.17

9 Ibid., p.20

10 Ibid., p. 24

11 Ibid., p. 25

12 Ley 28094, Ley de partidos políticos. Diario Oficial El Peruano el 01 de noviembre del 2003.

13 Las leyes que preceden a la aprobación de la Ley 28094 se sujetan a los términos establecido por esta última en cuanto a la denominación de partidos políticos. Tal es el caso de la Ley 26859, Ley orgánica de Elecciones publicada el 29 de setiembre de 1997.

última es una de las modalidades más solicitadas, debido a que una única fuerza política no ha conseguido el número suficientes de votantes para lograr un objetivo mínimo que es alcanzar un número determinado de representantes. Estas agrupaciones políticas no calzan con la descripción de partidos políticos en el sentido actual y en este sentido hablar de un sistema de partidos políticos en el Perú, no resulta adecuado. Si bien sí existen partidos políticos, estos ya no siguen el ideario sobre las que se fundaron y a nivel interno tienen muchos aspectos poco democráticos con los cuáles tendrán que lidiar tarde o temprano.

- En efecto, las fuerzas políticas existentes no son partidos que lideren opinión y aglutinen un grupo organizado de partidarios, en torno a un ideario ideológico. Aquel sistema de partidos, cuyos grupos políticos tenían una vida orgánica, ya no existe más en el Perú<sup>14</sup>, apenas sobreviven algunos rasgos de aquellos partidos tradicionales. Este aspecto es también ha sido percibido por la población, de ahí que entre otras razones los aún considerados partidos políticos tradicionales no llegan ni al 10% de preferencia ciudadana, aspecto que se ha hecho visible en los procesos electorales de los últimos años. Ahora bien, la fragilidad de dichas alianzas política es notorio en muchos sentidos, pero sin duda uno de los aspectos más visibles son las deserciones de algunos de sus miembros con la casi automática afiliación a otro grupo, en algunos casos. Esto es percibido como un aprovechamiento del cargo, y ha reavivado el debate sobre el llamado “transfugismo político”, pero también a la idea de que el

alejamiento de algunos miembros de dichos partidos es motivado por el alejamiento del partido de los ideales que los congregaron inicialmente.

- El ambiente político peruano de las últimas tres décadas se ha caracterizado por la aparición de personajes novatos, políticamente hablando, quienes aglutinan simpatizantes, y que incluso salen victoriosos en las elecciones. La peculiaridad en el caso peruano es que la gran mayoría de estos personajes no son políticos de carrera, es decir son personas que ingresaron a la política con el único fin inmediato de ganar las elecciones. Son conocidos como “outsiders políticos”<sup>15</sup>. En el Perú del siglo XXI predominan las segundas vueltas electorales para elegir al Presidente de la República, en esta etapa en todos los casos la elección ha recaído en el denominado “mal menor”. En efecto, se vota para elegir al que se cree que sería el que menos daño le haría a los intereses ciudadanos y del país. Viéndolo desde el cariz opuesto, ante la presencia en contienda de dos candidatos, se vota en contra de aquél que mayor daño haría a los intereses del país. Este punto también se viene replicando en las otras elecciones; esto es para alcaldes y presidentes regionales.

### III. Diagnóstico de la situación

¿Cuál es el diagnóstico de esta situación actual referente a la representación política?

Más que desinterés por la política, lo que existe en cierto modo es el convencimiento por parte de los ciudadanos que las agrupaciones políticas son un mal necesario para el desarrollo de los mecanismos democráticos. En efecto, el ciudadano es consciente que las actuales agrupaciones políticas no son la mejor opción para

---

Así pues, esta última Ley establece que cuando se hace mención a “Partidos Políticos, Agrupaciones Independientes y Alianzas”, se entenderá referida a “Partidos Políticos y Alianzas Electorales”, previstas en la Ley de Partidos Políticos, N. 28094.

14 ALCANTARA Manuel, GARCIA MONTERO Mercedes, FREIDENBERG Flavia, *Partidos Políticos de América Latina. Países Andinos*, Universidad de Salamanca, 2001, p. 458

---

15 CARRERAS Miguel, “Presidentes Outsiders y ministros neófitos: un análisis a través del ejemplo de Fujimori” en *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal América Latina Hoy*. Vol. 64, 2013, pp. 95-118



el momento actual que vive el Perú, por ello el voto mayoritario en las últimas elecciones presidenciales y parlamentarias se ha decantado por ese mal menor.

Ante un escenario crítico en cuanto a representación política se refiere, los esfuerzos que está haciendo la clase política se están centrando básicamente en mantener la gobernabilidad del país<sup>16</sup>. Mantener la estabilidad gubernamental está vinculada a la idea es mantener la estabilidad democrática, a costa de lo que sea. No obstante, no se está haciendo un esfuerzo por solucionar la evidente crisis de representación democrática. En este ámbito, la clase política se ha quedado relegada a una situación de mero espectador. La sintonía entre los representantes y los representados es muy débil y se corta al poco de llegar ellos al poder. Se puede decir, que en realidad tal sintonía nunca existió en el sentido estricto del término. La población percibe que sólo en épocas electorales existe una intención de acercamiento de los candidatos.

Decíamos líneas arriba, que los procedimientos burocráticos no permiten desarrollar mecanismos de participación ciudadana útiles, esta es la razón por la que la población ve como único recurso la protesta social en sus diversas vertientes. La situación se agudiza cuando el gobierno hace gala de su impericia al cerrar los canales del diálogo como ya ha sucedido en varias ocasiones. La presión popular sin embargo ha sido tan fuerte que el gobierno se ve obligado a abordar el análisis de determinados temas con la participación de líderes elegidos por la población, instaurando mesas de diálogo que intente llegar a soluciones concretas.

#### IV. Perspectiva actual de la crisis

¿Desde la perspectiva ciudadana, qué herramientas y mecanismos harían posible resolver esta crisis de representación política?

Hay varios frentes en los que se ha de trabajar,

como veremos a continuación:

-Las reformas legales en aspectos trascendentales ayudarán, siempre y cuando los mecanismos que desarrollan tales leyes sean implementados a la brevedad posible. De este modo, en el ámbito de la corrupción es necesario organizar una serie de mecanismos que permitan un control y fiscalización preventiva frente a actos de corrupción de funcionarios<sup>17</sup>. Más allá de la aplicación de sanciones penales o civiles en este tipo de delitos, (que sí es necesario, en cumplimiento de las leyes) el tema que cobra real importancia es la prevención. Con este fin, conviene que se añada una serie de facultades a los órganos de supervisión y control estatales, así como los medios para su actuación. En este punto, son útiles las ideas sobre cómo reforzar el control tributario de las entidades públicas, la supervisión en el uso de fondos públicos y de los funcionarios que en ella trabajan por un lado y por otro, el control de la actividad económico-financiera de las agrupaciones políticas.

De este modo, reforzar este tipo de instituciones de control preventivo pasa a ser una herramienta de primer orden, si tomamos en cuenta que podría revertir de algún modo la percepción de la población, puesto que, aunque en el camino fallen algunos aspectos, el punto central es que haya constancia de la voluntad política de enfrentar realmente dicho problema. Esto sería valorado positivamente por la población.

Otro aspecto importante y que no está siendo asumido como tal por la clase política ni por los gobiernos, es la falta de información veraz en relación al gasto en las campañas electorales, así como en la financiación de las agrupaciones políticas. No siempre se sabe con total transparencia<sup>18</sup> quienes, como y con cuánto se financian. Una rendición de cuentas clara, permitiría una mejor apreciación de la ciudadanía en este punto.

En cuanto a los temas relacionados con los me-

16 Acuerdo Nacional. Políticas de Estado y Planes de Gobierno 2011 y 2016, editado por la Secretaría Técnica Nacional, Lima, 2011.

17 Latinobarómetro 2011. El 59% asocia la corrupción con bajos niveles de democracia [http://www.infoamerica.org/primera/lb\\_2011.pdf](http://www.infoamerica.org/primera/lb_2011.pdf) p. 41

18 Ibid., p. 171

canismos de participación política ciudadana<sup>19</sup>, corresponde eliminar aquellas barreras que anulen o interrumpan el flujo de comunicación entre representantes y representados. Para ello, también es importante que se dote de una serie de herramientas que contengan criterios técnicos pre-determinados a fin de que los funcionarios encargados de canalizar, lo hagan de la mejor forma posible.

Otro aspecto importante en lo que se refiere a este tema es el sistema de representación adoptado. No obstante a pesar de su importancia no nos detendremos en este punto dado que un análisis serio precisa de una serie de términos técnico-jurídicos, de los cuales estamos prescindiendo en este estudio. Sólo resta decir que los cambios que se den en este ámbito serían poco trascendentales, si no van acompañados de los otros aspectos que estamos mencionando.

Por otro lado, la situación de la independencia de los órganos autónomos y de cada uno de los poderes del gobierno, son piezas importantes, dado que la mayoría de gobiernos que acceden al poder, colocan a sus simpatizantes y partidarios en puestos claves. Pero, si queremos ser efectivo con el tema de los controles previos, este aspecto debe cambiar. En este sentido, una modificación de los mecanismos de elección de dichos funcionarios es clave para caminar hacia la independencia.

Finalmente, si por democracia entendemos el gobierno del pueblo, para el bienestar del pueblo, es lógico que la población entienda que para llegar a concretar dicha democracia, se necesita hoy más que nunca de la constante participación del ciudadano, no solo como opinante o comentarista sino también como ente controlador de las actividades gubernamentales. Aunque no se trate, de un control institucional como el que lleva a cabo la Contraloría General de la República, el Congreso de la República o el Tribunal Constitucional, se trata de una especie de vigilancia de los actos gubernamentales. En este sentido, resulta positivo que la ciudadanía organizada en determinados colectivos socia-

les, a fin de hacer oír su voz.

Como están las cosas, en el futuro cercano no se avizora la creación de partidos políticos que tengan la fortaleza necesaria para permanecer en el tiempo, más allá de la vida de sus líderes fundadores. El personalismo que es heredero del caudillismo que imperó a lo largo de la vida Republicana<sup>20</sup> ha echado raíces y no será fácilmente extirpado. Por otro lado, la pregunta que persiste es si la existencia de partidos políticos sólidos ayudará realmente a consolidar la democracia. En realidad la mera existencia de estos partidos políticos sólidos, no garantiza nada si no hay de por medio una serie de mecanismos que refuercen los controles de los actos políticos.

## V. CONCLUSIÓN

La credibilidad de la clase política se ha visto seriamente afectada por el actuar de la propia clase política y por ello precisamente no será fácil revertir la percepción de desconfianza que tienen hacia la clase política que los representa<sup>21</sup>. Estos nos sugieren que el escepticismo ciudadano<sup>22</sup> puede permanecer por muchos años más, más aún si los lastres de la corrupción y el interés grupal o personal<sup>23</sup> siguen siendo a ojos de los ciudadanos el principal motor de la actuación política. Esta percepción perdurará en tanto el interés grupal o personal no pase a segundo plano o mínimamente hasta que no se perciba la voluntad política de realizar grandes cambios en las estructuras partidarias, en la normativa y finalmente en la acogida de una cultura democrática por parte de los propios agentes políticos. Recordemos que los ciuda-

20 BASADRE, Jorge, *La iniciación de la República: Contribución al estudio de la evolución política y social del Perú*, UNMSM, Fondo editorial. Tomo I, Lima 2002. p. 49 y ss.

21 *Latinobarómetro* 2011, [http://www.infoamerica.org/primer/lb\\_2011.pdf](http://www.infoamerica.org/primer/lb_2011.pdf) p.26

22 *Latinobarómetro* 2013 [http://www.infoamerica.org/primer/lb\\_2013.pdf](http://www.infoamerica.org/primer/lb_2013.pdf) pp. 16 - 17 y pp. 28- 29

23 *Ibid.*, p. 37.

19 *Idem.*, p. 88



danos consideran que al Estado le corresponde, resolver los problemas existentes en torno a la corrupción<sup>24</sup>.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcántara M. ; García Montero, M. y Freidenberg, F. (2001) *Partidos Políticos de América Latina. Países Andinos*. Universidad de Salamanca.

Basadre Grohman, J. (2002) *La Iniciación de la República: Contribución al Estudio de la Evolución Política y Social del Perú*. UNMSM, Fondo editorial. Lima.

Carreras, M. (2013) “Presidentes Outsiders y Ministros Neófitos: un Análisis a través del ejemplo de Fujimori” en *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*. América Latina Hoy. Vol. 64.

Cotler, J. (1993) *Descomposición Política y Autoritarismo en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima

IPSOS Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2013

Ley 28094, Ley de Partidos Políticos, publicada En el Diario Oficial El Peruano el 01 de noviembre del 2003

Lazarte, J. “Partidos Políticos e Informalización de la Política”. En *Democracia y Gobernabilidad en América Latina*.

Nueva Sociedad. (1992) Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Caracas.

Corporación Latinobarómetro. (2011) Banco de Datos en Línea.

Corporación Latinobarómetro. (2013) Banco de Datos en Línea.

Levy Peck, L. (1990) *Court Patronage and Corruption in Early Stuart England*, Unwin Hyman. Boston.

Levitsky S. y Way L. (2004) “Elecciones sin Democracia. El Surgimiento del Autoritarismo Competitivo” en *Estudios Políticos* No. 24. Medellín.

Pariona Arana, R. (2012) “La Imprescriptibilidad de los Delitos de Corrupción de Funcionarios. ¿Medida necesaria para evitar la impu-

nidad?” en *Estudios Críticos sobre los delitos de corrupción de funcionarios en Perú*. IDEHPU-CP. Lima.

Acuerdo Nacional. (2011) *Políticas de Estado y Planes de Gobierno 2011 y 2016*, editado por la Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional, Lima.