



REVISTA ANDINA DE
ESTUDIOS POLÍTICOS

«La calidad de la democracia en el Perú»

Carlos Ugo Santander

Artículo Publicado por: Instituto de Estudios Políticos Andinos – IEPA

Santander, Carlos. 2021. “La calidad de la democracia en el Perú”. *Revista Andina de Estudios Políticos* 11 (2): 1-25.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

El presente producto está licenciado por Creative Commons. El Instituto de Estudios Políticos Andinos se reserva el derecho de publicación de los artículos. Cada uno de los artículos es publicado con los permisos correspondientes de los autores. La Revista Andina de Estudios Políticos es una revista publicada bajo la plataforma OJS que garantiza la distribución del presente artículo de manera libre y gratuita.

LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN EL PERÚ

THE QUALITY OF DEMOCRACY IN PERU

CARLOS UGO SANTANDER
Universidade Federal de Goiás
carlossantander@ufg.br

RESUMEN

La presente investigación analiza la experiencia democrática peruana a partir del referencial teórico-metodológico presentado por Leonardo Morlino sobre calidad de la democracia. Son analizadas ocho dimensiones como la *Participación política*, *Competencia política*, *Rendición de cuentas electoral*, *Rendición de cuentas inter-institucional*, *Estado de derecho*, *Responsividad*, *Libertades* y la *Igualdad*. La investigación se fundamenta a partir de la primera evaluación realizada en 2012; en ella se verifica una serie de desafíos tanto en el ámbito de las políticas públicas, como en la necesidad de superar el actual diseño institucional. En resumen, se busca verificar los avances, obstáculos y retrocesos en cuanto al deterioro -o no- de la democracia en el Perú.

PALABRAS CLAVE: Perú, Calidad de la Democracia, Igualdad, Libertades, Responsividad, Participación.

ABSTRACT

This research analyses the Peruvian democratic experience on the basis of the theoretical and methodological framework presented by Leonardo Morlino on the quality of democracy. It analyses eight dimensions such as political participation, political competition, electoral accountability, inter-institutional accountability, rule of law, responsiveness, freedoms, and equality. The research builds on previous research, such as the first evaluation carried out in 2012; it spotlights a series of challenges in the field of public policy and the need to overcome the current political institutional design. In short, it seeks to verify the progress, obstacles, and setbacks in terms of the deterioration -or no- of democracy in Peru.

KEYWORDS: Peru, Quality of Democracy, Equality, Freedoms, Responsiveness, Participation.

CARLOS SANTANDER: Profesor asociado de la Universidad Federal de Goiás, Brasil, y la presente investigación es parte de los resultados de la investigación postdoctoral bajo supervisión del profesor Leonardo Morlino la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali (LUISS)/Italia. Correo electrónico: carlossantander@ufg.br

LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN EL PERÚ

CARLOS UGO SANTANDER

Universidad de Goiás

carlossantander@ufg.br

INTRODUCCIÓN

El Perú cumplirá 200 años de vida republicana en el año 2021. Luego de varios interregnos autoritarios y permanente dificultad para consolidar el Estado desde las primeras décadas de declarada su independencia, sólo a fines del siglo XIX se alcanzará un consenso entre las élites políticas; ello permitirá pequeñas lagunas de estabilidad política hasta la primera década del siglo XX. Ya en estas dos últimas décadas se identifica el mayor periodo de estabilidad democrática en el país, así es correcto afirmar que la democracia es un proyecto en permanente construcción, y que al medir la calidad de la democrática -no de forma fragmentada- se visualizan algunas tentativas tímidas e insuficientes para la afirmación de la misma. Sin embargo, a pesar de los obstáculos y desafíos pendientes se pueden también reconocer cualidades democráticas del sistema político.

El objetivo de la presente investigación es evaluar la calidad de la democracia en el Perú e identificar cuáles son los factores que han influido en este proceso, de acuerdo a la propuesta teórica-metodológica de Leonardo Morlino (2014). La propuesta sigue una línea de continuidad a los estudios inaugurados luego del reflujo autoritario de la década de los años 80 en América Latina: el campo de estudios sobre la democracia se destacó por su perspectiva comparada sobre las transiciones políticas (Linz y Stepan 1999; Valenzuela y Linz 1998; O'Donnell y Schmitter 1991; Karl 1991). Una segunda ola de estudios buscó identificar los elementos mínimos de democratización/institucionalización, pasando así a explicar la naturaleza y el tipo de democracia que se instituyó (O'Donnell 1992) -así como a prospectar la consolidación democrática en los diferentes países. Los desafíos del presidencialismo, la configuración e impases institucionales, pasaron a ser los puntos centrales de la investigación académica (Mainwaring et al. 1999; Munk 2004). Hoy la agenda de investigación presenta un amplio abanico pero en la misma línea existe el desafío de identificar ¿cuán democráticas son las actuales democracias?

Como señalan Murillo y Osorio (2007) existen varias tentativas de construir indicadores, los mismos que han presentado cuestionamientos afectados por la sobre-simplificación analítica de la relación entre democracia y desarrollo político-económico. Una primera tentativa lleva a generar categorías estrechas que no permiten apropiarse mejor de la progresión de la democracia. Por ejemplo, el informe de Desarrollo Democrático de la Fundación Konrad Adenauer (IDD-KAS 2004) evidencia una ausencia de patrones o regularidades de acuerdo a los parámetros establecidos. Otro conjunto de indicadores trae visiones dicotómicas de lo tradicional-moderno. Dicho enfoque presenta una noción restringida de democracia; un especie de juego de suma cero, como el indicado por De la Fuente (2020) refiriéndose al Informe del PNUD sobre la Desigualdad en Chile de 2017. En ese informe, la calidad de la democracia se encuentra condicionada a la mejora de los índices de pobreza o superación de las desigualdades sociales. Murillo y Osorio (2007) argumentan que una tercera tendencia circunscribe a la democracia a una perspectiva estado-céntrica. Los

autores critican que las observaciones giran fundamentalmente en torno de la esfera estatal. Por otro lado, otros estudiosos cuestionan ampliamente los rankings elaborados por instituciones de gran impacto, tales como Freedom House o la Unidad de Inteligencia de The Economist. El primero por vincular la libertad económica a la democracia, lo cual evidencia un marcado sesgo ideológico ya que otorga un valor diferente a los países que son dirigidos por gobiernos de izquierda; mientras que el segundo debido fundamentalmente a problemas de carácter metodológico (Levine y Molina 2007).

En el campo de las dimensiones que debe poseer la calidad de la democracia, se tiene el trabajo inicial de Altman y Pérez Liñán (2002, 85-96). Los autores sugieren que la calidad de la democracia debería referirse a una poliarquía, la misma que debe apuntar a fortalecer el régimen político democrático. De hecho las dimensiones que propusieron se refieren a libertades efectivas, competencia y participación. Levine y Molina (2017) consideraron que la competencia como tal, no es una dimensión de la democracia y sí un factor que afecta una de sus dimensiones, la participación -los autores presentan cinco dimensiones: decisión electoral, participación, respuesta a la voluntad popular, responsabilidad, soberanía. Posteriormente, otras propuestas partirían de la noción mínima de democracia de Robert Dahl (Munk 2014,5). Si bien unificadas por una línea de pensamiento, dichas propuestas arriban a diferentes destinos. Dado que dichos esfuerzos de medición se centran en aquello que se entiende por "calidad" -atributos que varían de un autor para otro-, al final ello condiciona la construcción de instrumentos de medición de forma diferenciada para la colecta de informaciones (De la Fuente 2020).

La propuesta de Morlino (2014, 2017) además de la densidad teórica se diferencia de los demás autores, por que examina la democracia de forma empírica con base a ocho dimensiones; no solo en base a los procedimientos, sino también a los contenidos y resultados, y que en el caso de otros autores generalmente se privilegia dimensiones asociadas apenas a procedimientos y/o contenidos (Corbetta y Pérez-Liñán 2001; Altman y Pérez-Liñán 2002; Mainwaring y Pérez-Liñán 2008; Diamond y Morlino 2004; Levine y Molina 2007). La propuesta más próxima a la de Morlino es la construida por la Asociación Boliviana de Ciencia Política quienes en 2012 publicaron un estudio sobre la calidad de la democracia en Bolivia. Sin embargo, no consideran la dimensión responsividad como una dimensión de resultado y sí las capacidades estatales. Para Morlino, una buena democracia de calidad es un régimen ampliamente legitimado y estable que satisface completamente a los ciudadanos; de esa forma la satisfacción ciudadana es sinónimo de responsividad (Morlino 2011,54). Por lo tanto se toma distancia de una dimensión enfocada en una perspectiva estado-céntrica.

La calidad de la democracia se convierte así, fundamentalmente como una alternativa a cualquier descripción convencional sobre un país, la misma que debe ser observada de forma crítica (Munk 2014, 22). Por lo tanto, un punto de partida para su definición requiere responder lo siguiente: ¿qué es la calidad? Morlino (2014, 39) esclarece que:

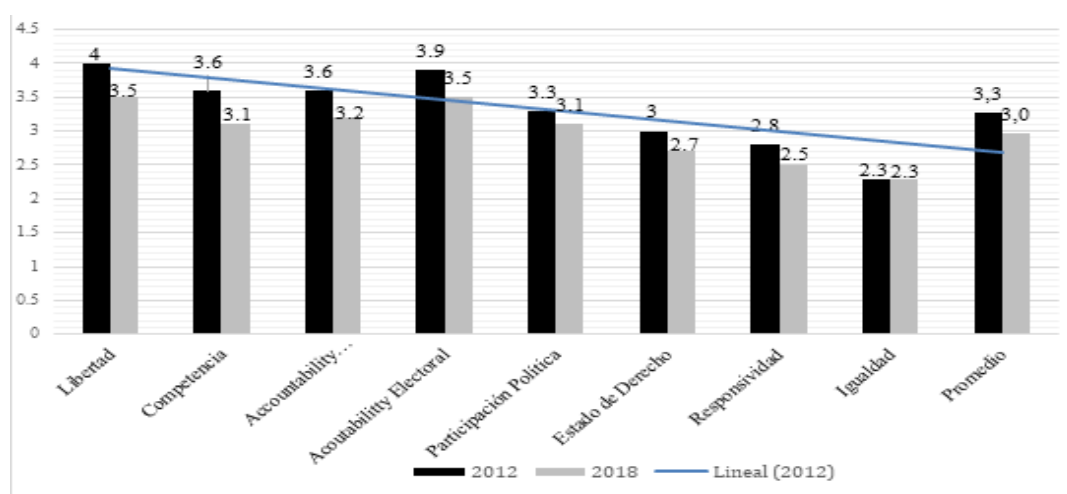
- 1) la calidad está definida por los procedimientos establecidos que se asocian a cada producto; un producto de "calidad" es el resultado de un proceso controlado y exacto, llevado a cabo de acuerdo con métodos y tiempos precisos y recurrentes; aquí, el énfasis está en los procedimientos;
- 2) la calidad consiste en las características estructurales de un producto, ya sea el diseño, los materiales o el funcionamiento del bien, u otros detalles que contiene; aquí, el énfasis está en el contenido;

3) la calidad de un producto o servicio derivado indirectamente de la satisfacción expresada por el consumidor, por su demanda reiterada del mismo producto o servicio, independientemente de cómo se lo produzca o de cuál sea su contenido específico, o del procedimiento que siga el consumidor para adquirir dicho bien o servicio; de acuerdo con este significado, la calidad se basa simplemente en el resultado.

Así, desde esta perspectiva, la evaluación de la calidad de la democracia se realiza a partir de la recolección de información primaria, la metodología establece ocho dimensiones: cinco dimensiones procedimentales: *Participación Política (PP)*, *Competencia Política (CP)*, *Rendición de Cuentas Electoral (RE)*, *Rendición de Cuentas Inter-institucional (RI)*, y *Estado de derecho (ED)*; dos dimensiones de contenido: *Libertades (L)*, *Igualdad (I)*, y una dimensión asociada a los resultados: *Responsividad (R)*. Cada dimensión tiene sub dimensiones (tabla 1) las mismas que suman 29 y estas se subdividen en componentes, y éstos a su vez en indicadores con base a 700 preguntas específicas (Morlino 2019). Toda esta información es evaluada cuali y cuantitativamente -con base a los datos disponibles en diversas fuentes oficiales como la ENAHO del INEI, con base a estudios de casos vinculados al sistema electoral o a los partidos políticos peruanos. En cada una de las dimensiones se ha generado un ranking con base a una escala del 0 al 5. Cabe subrayar que por cuenta de espacio se presentan en este estudio las subdimensiones más relevantes, sobre todo las que han presentado una variación negativa y con ello hayan contribuido a un déficit de la calidad de la democracia en el Perú.

De acuerdo con el primer estudio realizado en 2012 sobre la calidad de la democracia en el Perú (Santander y Kenney 2015), se puede afirmar que la evaluación de la misma hoy puntúa un valor menor, pasando de 3,3 en 2012 puntos para 3,0 en 2018 como se presenta en el Gráfico 1 y dónde Perú ocupa el 5 lugar en el ranking de las democracias en América Latina como presentado en la Tabla 2. El presente estudio verifica que las dimensiones que han contribuido a la baja calidad democrática son las dimensiones de *igualdad y responsividad*. Entre 2012 y 2018 las dimensiones que se han deteriorado significativamente son las dimensiones de *libertad, competencia política y rendición de cuentas electoral*, casi en la misma intensidad que las dimensiones asociadas a la rendición de cuentas inter-institucional y rendición de cuentas electoral.

Gráfico 1:
La Calidad de la Democracia en el Perú, 2012-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de Santander y Kenney (2015).

Tabla 1:
Dimensiones y subdimensiones de la calidad de la democracia

Dimensiones		Subdimensiones	Referencias
Procedimentales	Estado de Derecho	Seguridad individual y orden civil	Informes de la Policía Nacional de Perú Sistema de Registro de Denuncias Policiales (SIDPOL) Informe del Consejo Nacional de Política Criminal
		Independencia judicial y modernización de la justicia	Boletín Estadístico Institucional. Poder Judicial del Perú
		Capacidad institucional y administrativa	Nota Técnica del BID sobre el Servicio Civil en el Perú
		Lucha contra la corrupción	Reporte anual de Internacional Transparency
		Fuerzas armadas y control civil	Presupuesto anual de la República
	Rendición de cuentas electoral	Elecciones libres, justas y periódicas	Ley Orgánica de Elecciones y dispositivos electorales del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)
		Libertad de organización partidaria	Ley de Partidos Políticos
		Presencia y estabilidad de alternativas partidarias	Ley Orgánica de Elecciones y resultados de elecciones declarados por el Jurado Nacional de Elecciones.
	Rendición de cuentas interinstitucional	Relaciones ejecutivo-legislativo	Informe anual del Congreso de la República del Perú
		Corte Suprema o Tribunal Constitucional	Ley Orgánica del Poder Judicial
		Información Plural e independiente	Informe sobre la Libertad de expresión del Consejo de la Prensa Peruana
		Defensor del Pueblo y contralorías	Informe anual de la defensoría del pueblo e Informes de Gestión de la Contraloría General de la República del Perú
		Modos y alcances de la Descentralización	Proyectos de Ley e Informes de la Comisión de Descentralización del Congreso de la República
	Participación Política	Elecciones y otras formas de participación convencional	Ley Orgánica de Elecciones, Ley de Participación ciudadana, registro de elecciones en el Jurado Nacional de Elecciones y en la Oficina Nacional de Procesos Electorales
		Partidos y asociaciones	Ley de Partidos Políticos e Informes del Jurado Nacional de Elecciones
		Participación no convencional	Informes Anuales de la Defensoría del Pueblo
		Políticas de Democracia deliberativa	Oficina Nacional de Procesos Electorales
	Competencia política	Entre actores sociales y políticos	Dados de la Oficina Nacional de Procesos Electorales
		Dentro de los partidos y actores sociales	Dados de la Oficina Nacional de Procesos Electorales
		En el interior de actores	Dados de la Oficina Nacional de Procesos Electorales
Contenido	Libertad	Dignidad personal	Informe Anual de la Defensoría del Pueblo Informe Estadístico Penitenciario del Instituto Nacional Penitenciario Informe de la Policía Nacional del Perú
		Derechos civiles	Constitución Política del Perú. Código Civil
		Derechos políticos	Constitución Política del Perú. Código Civil
	Igualdad	Distribución de recursos	Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD
		Discriminación	Encuesta del Instituto Nacional de Estadística (INEI)
Resultado	Responsividad	Derechos económicos, sociales y culturales	Diversos estudios disponibles en el Instituto Nacional de Estadística (INEI)
		Legitimidad percibida	Encuestas Nacional de Hogares (ENAHOG) del Instituto Nacional de Estadística
		Limitaciones a la Democracia	Encuestas Nacional de Hogares (ENAHOG) del Instituto Nacional de Estadística

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2:
La Calidad de la Democracia en Quince Países de América Latina
(2000 - 2014)

Dimensiones/ Países	Estado de Derecho	Rendición de Cuentas Electoral	Rendición de Cuentas Inter-Insti- tucional	Participa- ción Política	Competen- cia Política	Libertad	Igualdad	Responsivi- dad	Promedio
1. Chile	3.85	4.62	3.66	3.48	4	4	3.33	3.25	3.77
2. Uruguay	3.2	4.6	3	3.4	3.7	4.1	3.7	3.8	3.7
3. Costa Rica	3.72	4.08	3.52	3.13	3.56	4.1	3.42	3.38	3.61
4. Brasil	2.83	4.23	3.5	3.43	4.1	3.5	2.5	3.88	3.5
5. Perú	3	3.9	3.6	3.3	3.6	4	2.3	2.8	3.31
6. México	2.78	3.78	3.9	2.9	3.38	3.66	3.12	2.26	3.21
7. Ecuador	2.47	3.91	3.23	3.44	3.4	2.83	2.93	3.1	3.16
8. Argentina	2.8	3.25	3.4	3.6	2.5	3.8	2.67	2.5	3.09
9. Bolivia	2.12	3.3	2.82	3.88	2.6	3.11	2.33	2.3	2.81
10. Paraguay	2.42	3.53	2.95	2.83	2.75	3.13	2.55	2.25	2.8
11. Colombia	2.19	2.5	3.1	3.23	2.14	2.9	2.28	2.95	2.66
12. Nicaragua	1.97	3.41	2.68	2.96	3.17	2.08	2	2.5	2.6
13. El Salvador	2.09	3.7	2.64	2.11	2.5	2.17	2.17	2.88	2.53
14. Guatemala	1.88	3.57	2.51	2.34	3.17	2.08	1.42	2.63	2.45
15. Venezuela	1.16	2.4	1.4	3.7	3	2.07	2.67	2.5	2.36
Promedio	2.57	3.65	3.06	3.18	3.17	3.17	2.63	2.93	3.04

Fuente: (Morlino et al. 2017)

ESTADO DE DERECHO

Esta dimensión apunta no sólo al imperio de la ley como también a la capacidad que tienen los gobernantes para respetar las leyes. De acuerdo a la subdimensión *seguridad individual y orden civil* se identifica que de acuerdo a los diversos informes de la Policía Nacional, la tasa de homicidios en Perú es de 7,7 víctimas por cada 100 mil habitantes en 2017; la tasa es baja si comparada con países de América Latina (media de 21,5%). Ya la tasa de victimización llega a 25,5% (INEI 2018), siendo que 26,1% de las víctimas han sido jóvenes de 15 y más años de edad. De esa forma Perú ocupa el segundo lugar entre los países de América Latina con la tasa más alta de víctimas de la delincuencia (Barómetro de las Américas, 2018). El *Sistema de Registro de Denuncias Policiales* (SI-DPOL) (Inei 2018b) en el segundo trimestre de 2018 registró 102,603 denuncias, entre ellos 70,556 delitos contra el patrimonio, 12,811 contra la seguridad pública, 9,414 delitos contra el cuerpo y la salud, mientras que 5,986 delitos estuvieron asociados a delitos contra la libertad. Las denuncias por sí solas no significan que exista la confirmación de un crimen, la denuncia es la parte inicial del proceso de instrucción; en todo estos datos confirman que la violencia es parte del cotidiano de los peruanos.

Los dos principales delitos por los que la población penal se encuentra encarcelada se dan por "robo agravado" [1], esto es 23,220 (26,6%); le sigue el de "violación sexual de menor de edad", siendo 8,377 (9,6%). Estos delitos evidencian que existe una consecuencia física directa en el cometimiento de la violencia en las calles a diferencia de otros delitos como el tráfico ilícito de drogas o la tenencia ilegal de armas. De las 70,079 denuncias que fueron registradas en un sólo año, no existen

datos sobre la capacidad de resolución de estos delitos, lo cierto es que año a año se presenta una disparidad significativa entre denuncias y sentenciados por estos delitos. Se verifica también, de acuerdo al *Informe del Consejo Nacional de Política Criminal*, que los adolescentes en conflicto con la ley atendidos por el Sistema de Reinserción Social del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal aumentaron de 4,736 adolescentes atendidos en 2011 a 6,950 adolescentes atendidos en 2016. De ellos, el 48,5% cumple internamiento preventivo por robo agravado, el 23,4% por hurto y un 16,7% por violación sexual.

En cuanto a la dimensión *capacidad institucional y administrativa* se comprueba que la administración pública ha mejorado significativamente. El cuadro administrativo antes de la aprobación de la ley del Servicio Civil en 2013 situaba al Perú entre los países con la más deficiente administración pública de América Latina. Actualmente de acuerdo al Diagnóstico Institucional del Servicio Civil en América Latina, publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, se muestra una evolución positiva del sistema administrativo peruano sugiriendo una serie de indicadores que son necesarios mejorar. Por ejemplo, el reciente informe *El Fin del Trámite Eterno: Ciudadanos Burocracia y Gobierno Digital* (Reyes et al. 2018), muestra el Perú en penúltimo lugar de 19 países de América Latina en función a la mayor cantidad de horas para completar un trámite. Este hecho evidencia la necesidad de modernizar y simplificar un conjunto de procedimientos para tornar más eficiente la administración pública del país, pero sobre todo fortalecer las capacidades estatales que en el caso de la pandemia se evidencia la más flagrante debilidad del Estado en dar respuesta a la tragedia humanitaria promovida por el covid-19.

De acuerdo con los datos de la subdimensión *lucha contra la corrupción* se verifica que esta ha tenido un impacto significativo en las relaciones entre Estado y ciudadanía. En 2008, según el reporte anual de International Transparency en el que se presenta el índice de percepción sobre corrupción de expertos y ejecutivos de empresas sobre el grado de corrupción que existe en el sector público y de acuerdo a este índice, el Perú se encontraba en el puesto 72 en el ranking mundial, en 2017 ocupaba el puesto 96, mientras que en 2018 ocupa el puesto 105 (Transparencia 2019). En 2018 el número de funcionarios públicos procesados por actos de corrupción llegó a 27,020 (El Comercio 2018); de ahí que para el 68% de los peruanos la corrupción ha sido el principal problema (Iep 2019).

Por otro lado, la encuesta INEI-Enaho de 2019, revelaba que el 75,6% de los ciudadanos desconfían de la Policía Nacional del Perú; a los encuestados le preguntaron si le solicitaron o se sintieron obligados a dar algún tipo de soborno. El 80% aseguró que nunca le pidieron un soborno, al 11,8% le solicitaron un soborno y tuvo que acceder a darlo, mientras que apenas al 7,8% le solicitaron y se negaron a darlo. La desconfianza hacia las instituciones se traslada también a los órganos anticorrupción. La misma encuesta señalaba que el 65,6% de los peruanos no confía en la Procuraduría anticorrupción, el 67,6% en el Ministerio Público, mientras que el 63,5% desconfía de la Contraloría General de la República.

En resumen, la subdimensión *capacidad institucional y administrativa* es sin duda la más deficitaria, que si bien ha existido un permanente perfeccionamiento de los procedimientos burocráticos por medio de la simplificación administrativa, es necesario que la Ley del Servicio Civil sea finalmente implementada. Según el anuario estadístico sectorial de 2020 del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo señala que la Ley del Servicio Civil desde su creación en 2013, apenas contemple 712 funcionarios, mientras que en los regímenes laborales asociados al Decreto Legislativo 728 aún se mantengan 165,671 funcionarios o se mantengan 247,999 funcionarios de acuerdo al

Decreto Legislativo 276. La existencia de regímenes diferenciados tiene un impacto directo en las demandas del ciudadano colocando en riesgo el que se alcance cualquier objetivo definido en cualquier política pública.

RENDICIÓN DE CUENTAS ELECTORAL (RCE)

Esta dimensión se refiere a la habilitación que tienen los electores de exigir de su representante lo referente a los actos y ejercicio de su mandato. En Perú, si el fin del régimen autoritario en el año 2000 inauguró un periodo de elecciones libres y legítimas, en las elecciones de 2016 las autoridades electorales evidenciaron cuestionamientos en la administración de procesos electorales. La desconfianza creció frente a los órganos electorales, como registra la encuesta del INEI-Enaho en 2017, en donde el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) presentaba 67,8% de ninguna o poca confianza entre los ciudadanos mientras que el 65,8% desconfiaban de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). En todo caso, el 73,3% consideraba que los procesos electorales eran transparentes o eran poco respetados.

De acuerdo a la subdimensión *elecciones libres, justas y periódicas*, se expresan algunos problemas crecientes, como la falta de transparencia en el financiamiento de campañas electorales así como la contabilidad interna de los partidos. Se identificaron varios casos de corrupción donde la empresa brasileña Odebrecht, habría entregado aportes paralelos al entonces candidato Ollanta Humala y a la candidata Keiko Fujimori en las elecciones de 2011. La impunidad ha sido una constante en el financiamiento de las campañas electorales y por más que se haya modificado la ley 30689 e incorporado posteriormente según la ley 30997 el artículo 359-A al Código Penal condicionantes en la que se busca sancionar penalmente la falta de transparencia en el manejo de las organizaciones políticas aún persiste la posibilidad de que se pueda financiar campañas con recursos ilícitos.

La ausencia de voluntad política se verifica en un contexto en que el Congreso dominado por el fujimorismo en 2016, quienes no tuvieron disposición para legislar con la finalidad de perfeccionar la ley electoral, es más, se ignoró propuestas recomendadas por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), de esa forma se evitó legislar a favor del fortalecimiento de los mecanismos de control y fiscalización -por ejemplo- que se permitiese que la Unidad de Inteligencia Financiera de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) y la Superintendencia Nacional de Aduana y de Administración Tributaria (SUNAT) pudiesen rastrear el dinero ilegal de los candidatos y aquel que circula en campañas electorales.

Sin embargo, la subdimensión *presencia y estabilidad de alternativas partidarias* es la que más ha tenido impacto negativo dentro de esta dimensión. En 2006, veinte partidos disputaron elecciones presidenciales, y trece lo hicieron en el ámbito legislativo. En 2011 se redujo a diez el número de partidos para disputar elecciones presidenciales; en un sentido inverso fueron 24 las organizaciones las que lo hicieron para el Congreso. En 2016 se mantuvo el número de partidos en elecciones presidenciales mientras que las plataformas políticas que disputaron elecciones para el Congreso bajaron a trece. La literatura especializada considera que el Perú tiene uno de los sistemas partidarios menos institucionalizados de América Latina (Mainwaring y Scully 1995; Payne et. al. 2002; Mainwaring, Bejarano y Pizarro 2008; Alcántara 2012). Cabe esclarecer que el problema no es la fragmentación en sí, sino la alta volatilidad de las preferencias electorales. Siendo su impacto la falta de continuidad en el tiempo de las alternativas políticas, un problema de carácter institucional que imprime la naturaleza del sistema de partidos.

RENDICIÓN DE CUENTAS INTERINSTITUCIONAL (RI)

Esta dimensión se circunscribe en un contexto de una forma de gobierno semi-presidencialista, en donde el poder del legislativo busca atenuar el poder del Presidente a partir de una serie de instrumentos de control e información sobre los actos del Ejecutivo. Dicho diseño ha producido una constante relación conflictiva, la misma que se intensifica cuando el Ejecutivo no tiene mayoría parlamentaria ni mucha habilidad para generar coaliciones de apoyo parlamentario lo que provoca el desgaste mutuo de las instituciones así como provoca situaciones de inestabilidad política.

El formato vigente obliga a que el Ejecutivo establezca alianzas o coaliciones formales o informales para poder llevar adelante la política general de gobierno, se ha convertido en una tendencia que el candidato a la presidencia victorioso, no consiga obtener mayoría en el legislativo. Aun así, el cargo de Presidente cuenta con amplios poderes; en compensación, la oposición puede optar por activar diversos mecanismos de control político. Este tipo de diseño produce una erosión a la legitimidad institucional, la misma que se desarrolla en una dinámica semejante a la del dilema del prisionero. En este dilema dos jugadores (ejecutivo-legislativo), en un contexto el legislativo tiende a una permanente fragmentación partidaria y que se suponen egoístas y buscan obtener ventaja dentro de un contexto de nulos incentivos (pork barrel) y sin que puedan seguir una carrera política continua (reelegirse inmediatamente) pero que, activando mecanismos de control político pueden alcanzar reducir las asimetrías con el Ejecutivo. En ese sentido el actual diseño institucional si bien podría llevar a juegos de cooperación, sin embargo existiría más ventaja los juegos de suma cero.

Tabla 3:
Presencia de Ministros ante los órganos parlamentarios del Congreso de la República (2016-2018)

Órgano Parlamentario	Periodo 2016 - 2017	Periodo 2017-2018	Total
Pleno del Congreso	50	73	123
Comisión Permanente	4	0	4
Comisiones Ordinarias	145	117	262
Total	199	190	389

Fuente: Área de Redacción de Actas – Oficina de Gestión de la Información y Estadística (2018).

En los periodos legislativos de julio de 2016 a julio de 2018 se observó mejor este padrón de interacción de relación profusa donde los Ministros de Estado frecuentaron el Congreso de la República 389 veces (Tabla 3). Los ministros estuvieron presentes en las comisiones ordinarias del Congreso, en el pleno del Congreso y en la comisión permanente ya sea informando o sometidos a los instrumentos de información y control político como parte de las prerrogativas del legislativo. En esa perspectiva es necesario repensar las instituciones a partir de identificar los corto circuitos que afectan la continuidad de la política general del gobierno, las políticas públicas, y con ello el crecimiento económico.

Cabe recordar que la dimensión de rendición de Cuentas inter-institucional se refiere a la responsabilidad que tienen los gobernantes de responder ante otras instituciones de poder de auditarlos. Un ejemplo de ello son los controles que ejerce el Legislativo a los actos del Ejecutivo. Desde las elecciones del 2001, ningún partido del presidente victorioso en los cuatro procesos electorales, obtuvo la mayoría de los escaños disputados en el Congreso: por ejemplo Alejandro Toledo con

su partido conquistó el 38% de las curules en 2001, Alan García el 30% y Ollanta Humala el 36%. El menor resultado fue de Pedro Pablo Kuczynski (PPK) quien apenas consiguió el 16,4% (Tabla 4). En una situación minoritaria es deseable que el presidente intente construir una coalición que le permita el ejercicio de un gobierno menos conflictivo; generalmente los presidentes lo han logrado -con excepción de PPK- a pesar de que el poder ejecutivo tiene grandes poderes constitucionales como presupuestarios.

Tabla4:
Votos para Presidente y votos del
partido vinculado al Presidente electo en el Legislativo

Año de la elección	Elección presidente		Elección Congreso		
	Nombre del presidente	%Votos validos	%Votos válidos	Escaños	Total escaños
2001	Toledo	36,5	26,3	45	120
2006	Alan García	24,3	20,6	36	120
2011	Ollanta Humala	31,7	25,2	47	130
2016	PPK	21	16,4	18	130

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la ONPE.

Los tres primeros presidentes desde 2001 vieron favorecidas sus gestiones por la construcción de una coalición mínima para gobernar, esto les permitió aprobar una agenda legislativa sin mayores obstáculos; el propio legislativo desarrolló una labor de control político limitada. Dada la posición minoritaria del gobierno de PPK en los dos primeros años del periodo legislativo 2016-2017, la dinámica política al interior del Congreso tomó una intensidad diferente; la mayoría de los parlamentarios buscaban la destitución del presidente y presionaron por su renuncia.

En relación a la subdimensión *organismos de control* se encuentra organismos de control como la Defensoría del Pueblo, institución encargada de defender y promover los derechos de las personas mediante la fiscalización al cumplimiento de las obligaciones del Estado. Esta institución también ha sufrido una creciente desconfianza por parte de la ciudadanía (64.4%) (INEI-Enaho 2019). Se suma a esta ola, el Tribunal Constitucional. Sus cuestionamientos se concentran en la acción inoportuna, decisiones polémicas y el formato de designación de sus dirigentes que requieren de la aprobación de dos tercios de los votos del Congreso de la República. Ello implica una necesaria negociación que coloca al margen la calidad de sus miembros.

De la misma forma que se ha cuestionado la designación de los dirigentes de la Contraloría General de la República, órgano del Estado que fiscaliza el manejo eficaz, eficiente y transparente de los recursos públicos. El Presidente propone y el Congreso aprueba su nombramiento para una función de 7 años. Sin embargo, las influencias del Poder Ejecutivo sobre el órgano han sido muchas veces reveladas, es el caso del ex-ministro de economía Alfredo Thorne del gobierno de PPK presionaba al Contralor de la República para que apruebe un proyecto de construcción del aeropuerto de Chincheros bajo la condición de asignarle presupuesto a su entidad que se entiende le correspondía por ley.

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA (PP)

Si bien esta dimensión está asociada a las actuaciones o comportamientos de los ciudadanos quienes intentan influenciar en las decisiones configuradas en el ámbito de la esfera pública. Esta dimensión está compuesta por cinco subdimensiones entre ellas la subdimensión *consultas y referendos* que contempla un tipo de participación convencional por medio de referendos, la formulación de iniciativas legislativas y otras consultas que están garantizadas en el Art. N° 32 de la Constitución y normados de acuerdo a la ley 26300, denominada *ley de derechos de participación y control ciudadanos*. La ley señala que “no pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor”.

Las iniciativas de referéndum en general son poco numerosas por cuenta del alto número de firmas que es exigido (10% del electorado para que pueda ser convocado). Cabe destacar que el referéndum celebrado el 9 de diciembre de 2018 fue una iniciativa atípica, impulsada por el Ejecutivo y aprobado por el Congreso bajo presión dado que estos últimos se negaban a aprobar una consulta ciudadana que buscaba prohibir la reelección inmediata de los legisladores (ver Tabla 5). Los resultados del referéndum fueron los siguientes:

Tabla 5:
Resultados (Votos válidos) del Referéndum Consultivo
del 9 de diciembre de 2018

Materia votada	Si	No
Reforma del Consejo Nacional de la Magistratura	86.6%	13.4
Regula el financiamiento de las organizaciones políticas	77.5	12.9
Prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios	77.1	12.8
Establece la bicameralidad	8.3	79.1

Fuente: Diario Oficial el Peruano (2018).

Por otro lado, las iniciativas legislativas ciudadanas pueden ser presentadas por el 0,3% de la población electoral nacional, y son intermediadas por el Congreso. Desde el 2001, apenas 6 proyectos de los 26 proyectos de ley presentados es que fueron aprobados y transformados en norma. La participación ciudadana también contempla la revocatoria de autoridades, siendo el mecanismo más utilizado por los ciudadanos. Desde 1997, fueron 5,393 las autoridades a nivel sub-nacional (alcaldes y regidores) que fueron sometidas a evaluación por la ciudadanía, siendo 1,755 las que fueron revocadas. Sobre la dimensión participación convencional, también se verifica que en las últimas elecciones más de un tercio del electorado no ejerció su derecho al sufragio; dichos electores votaron en blanco o anularon su voto. Dichas elevadas cifras requieren saber cuál es el significado de las mismas y si existe asociación de abierta disconformidad con las instituciones de la democracia.

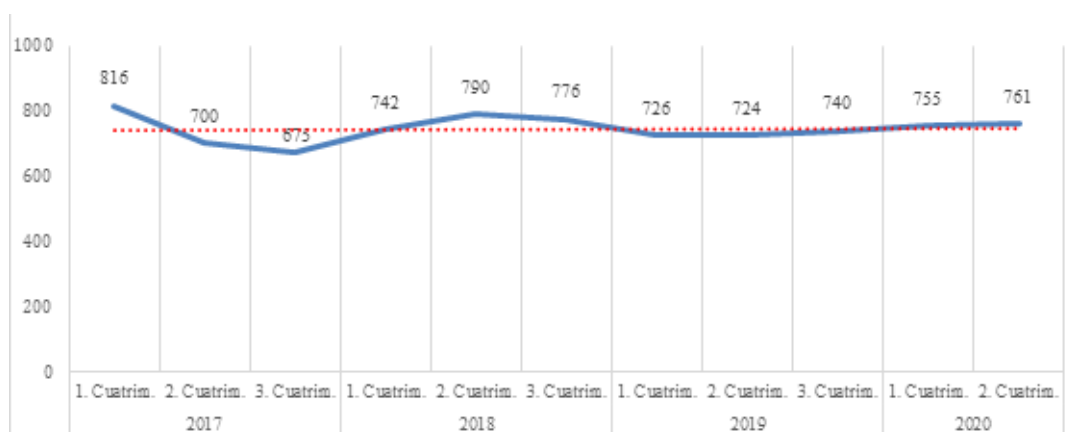
En cuanto a la subdimensión *partidos y asociaciones* se verifica que la confianza en las asociaciones o instituciones de la sociedad civil han sufrido un severo cuestionamiento, inclusive en relación a la Iglesia Católica. El 50,5% (INEI 2019) confía poco o nada en una institución que cultural e históricamente ha sido respetada por los peruanos. El proceso de despolitización viene muchas

veces reforzado por cuestiones ideológicas que exacerban la idea de individualismo, emprendedurismo, meritocracia es decir, promueven la realización del sujeto como consumidor, situaciones que no median ningún incentivo para que el ciudadano se pueda interesar en los asuntos públicos y que al contrario acentúan la desconfianza en las instituciones representativas en general.

En la Encuesta INEI-Enaho de 2017 registró que el 49,6% participaba directamente -o lo hacía un miembro de su familia- en alguna asociación, el 25,5% en comunidades campesinas, el 13% en diversas asociaciones no declaradas, el 12,8% en asociaciones que preparaban desayunos o el almuerzo escolar, el 9,9% en asociaciones vecinales y el 8,8% en organizaciones del vaso de leche. Sólo el 1% declaraba que participaba en una agrupación o partido político. Del total que declaró sus motivaciones para no involucrarse en alguna organización, el 45,5% mencionaba la falta de tiempo, el 28,9% la falta de interés, los demás por diversas razones. En procesos electorales la no participación también es significativa de ciudadanos que no votan, número que se ha incrementado de acuerdo a la última elección en 2016 (18,2%), que si sumados a los votos blancos (11,9%) y nulos (6,2%), se llega a 36,3% de los votos, es decir, un número considerable de electores sin representación en el sistema.

En la subdimensión participación no-convencional es decir aquella que se ejerce por medio de huelgas o protestas se observa que uno de los indicadores, el de conflictividad social, ha registrado una ligera disminución en los últimos años, de acuerdo con el informe de la Defensoría del Pueblo (2020). En 2017 se registraron 2191 conflictos sociales, en 2018 llegaron a 2308, mientras que en 2019, disminuyeron a 2190. En el contexto de la pandemia de covid-19, en los dos primeros cuatrimestres se han registrado 1516 conflictos sociales siendo que los conflictos se desarrollan por lo general en los departamentos más pobres del país. Una buena parte son conflictos que se enfocan en temas socio-ambientales y los demás a asuntos de interés nacional o regional o comunal.

Gráfico 2:
Evolución de los conflictos sociales (2017 - 2019)



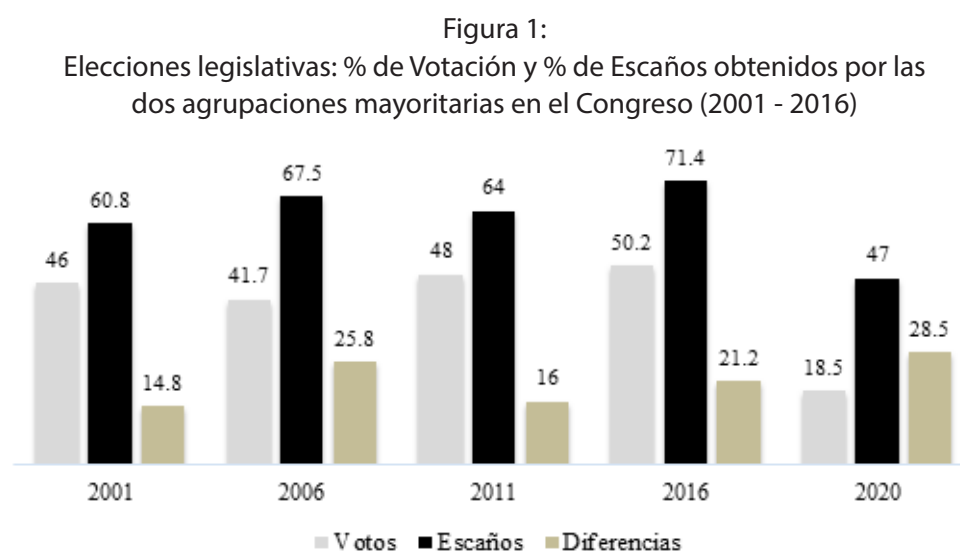
Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Defensoría del Pueblo (2020).

LA COMPETENCIA POLÍTICA (CP)

La competencia es la dimensión donde se identifica la disputa pacífica que realizan los diversos actores en la búsqueda por dirigir el gobierno y también los medios por los cuales se realiza el control de los ciudadanos a sus gobernantes. Sobre la subdimensión competencia *entre actores*

sociales y políticos la competencia restringe el desarrollo de partidos antisistema o la participación de organizaciones políticas que en sus principios contravengan el Estado de Derecho (ley 30414). Fue el caso de negativa de registro ante el JNE, del Movimiento por la Amnistía y Derechos Fundamentales (MOVADef) en diciembre de 2011, movimiento que se encuentra ligado al PCP-Sendero Luminoso, organización que desató un proceso cruento de violencia política en todo el país en la década del 80 e inicios del 90. Esta decisión fue respaldada por el 80% de la opinión pública (GFK 2017) -también se prohibió la postulación a cargos de elección popular a aquellas personas que hayan sido condenadas por delitos graves (terrorismo o corrupción, homicidio, etc.). [2]

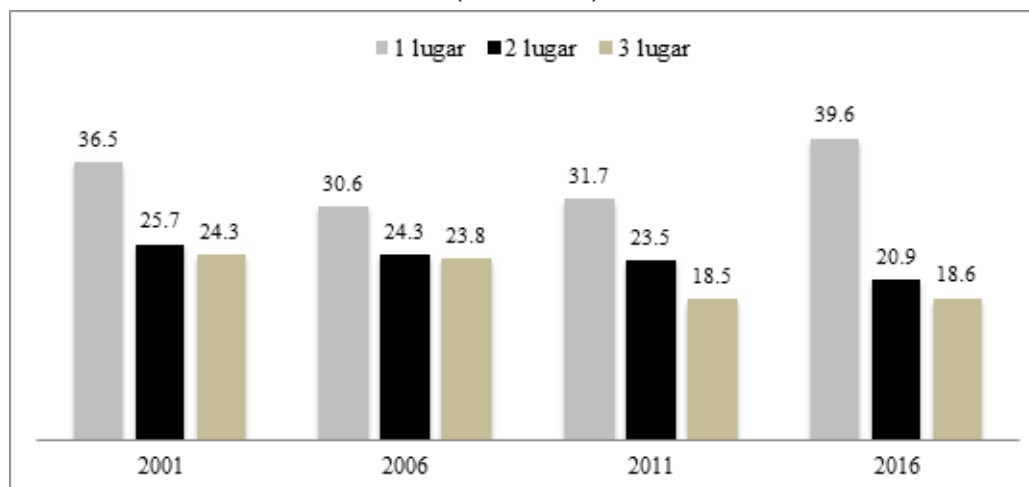
Por otro lado es necesario identificar que es el sistema electoral coloca restricciones que van contra la misma idea de proporcionalidad, como es el caso de la cláusula de barrera electoral [3], en 2006 la cláusula era del 4% pero luego en 2011 se incrementó a 5%. En 2001 fueron once los partidos que tuvieron representación en el Congreso, en 2006 fueron siete; en las elecciones de 2011 y 2016 entre seis y cinco fueron los partidos que contaron con representación en el Congreso. En apariencia a disminuido la fragmentación, sin embargo ha aumentado la desproporcionalidad – porcentaje de votos válidos en relación al porcentaje de escaños-, que además efecto de la fórmula de Hon't benefician a los mayores partidos, contribuye a esto el fenómeno del tamaño de la Magnitud del Distrito, de 25 regiones en apenas 3 ser realizan elecciones proporcionales, las demás son elecciones prácticamente mayoritarias. [4] Se verifica en la última elección que esa desproporcionalidad afectó favorablemente a los dos primeros partidos (ver Figura 2). En 2001 los dos mayores partidos obtuvieron el 46.4% pero obtuvieron el 60% de los escaños, en 2016 los dos partidos que obtuvieron más votos alcanzaron el 50,2% y ocuparon el 71,4% de los escaños configurándose una sobre-representación del 21%.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONPE.

En relación al grado de rivalidad o competitividad que mide la distancia en el porcentaje de votos entre el primero y el segundo partidos, en las cuatro últimas elecciones en la primera vuelta, se verifica una baja competitividad. Sin embargo, cuando se incorpora un tercer partido que disputa la presidencia se verifica que existe una media de 2,3% de margen que separan al segundo y tercer candidato. Ya en elecciones legislativas la competencia entre los partidos es baja por cuenta de que el sistema electoral está centrado en el candidato y además que al interior de la lista de candidatos se registran posiciones muy desiguales.

Figura 2:
Resultado de elecciones Presidenciales de las tres principales fuerzas partidarias
(2001-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONPE.

Algunas reglas han mejorado relativamente la calidad del sistema electoral, aunque la opinión pública infravalora el impacto de las reglas en los resultados electorales. Sin embargo, quedan pendientes mejorar el tema relacionado al financiamiento de campañas, el reclutamiento de candidatos sin sentencias judiciales, en la perspectiva de corregir las distorsiones que pueden mejorar la calidad de la representación y los partidos políticos, pero que también tienen que ver con el sistema electoral, como es el caso de la fórmula de votación (voto preferencial), la magnitud del distrito electoral (número de escaños disputados por circunscripción electoral), la cláusula de barrera, etc., en otras palabras, incentivos para rediseñar de forma integral el sistema electoral.

En conclusión la subdimensión que contribuye de forma significativa a una variación deficitaria entre un periodo y otro de la dimensión competencia política, es la subdimensión *interior de los actores*. Dado que existen algunos efectos perniciosos, como el de la ley 30414, que en el artículo 24 permite que una cuarta (1/4) parte del número total de candidatos para el legislativo pueda ser designada directamente por un órgano del partido, atentando contra la propia democracia interna de las organizaciones políticas, validando la imposición de candidatos contra la propia representación orgánica de los partidos, reforzando el personalismo del candidato a la presidencia, y desestimulando la política interna de los dirigentes partidarios, dado que se permite la designación de amigos, parientes o de personajes de dudosa reputación sin haber pasado por algún filtro o de negociación entre las diversas fuerzas al interior de un partido.

LIBERTADES (L)

Esta dimensión de contenido esta compuesta por tres subdimensiones y se refiere al conjunto de derechos políticos y civiles que permiten que el ciudadano pueda ejercer libremente su realización en la comunidad. La subdimensión *dignidad personal* verifica que los datos más relevantes se encuentran en los informes de la Defensoría del Pueblo, que registraron entre el 01 de enero y el 31 de diciembre del 2018, tres casos de afectación arbitraria a la vida, producidos principalmente en establecimientos penitenciarios y en las instalaciones de Ejército del Perú. Se identificaron también 223 casos de afectaciones a la integridad, seis en la modalidad de tortura, 174 como maltrato

físico o psicológico, 20 como trato cruel, inhumano o degradante, 21 como uso desproporcionado de la fuerza pública, y 2 como vulneración al trato preferente hacia mujeres embarazadas, niños y niñas y personas adultas mayores.

Otro segmento vulnerable, son los ciudadanos que se encuentran privados de su libertad. De acuerdo con el *Informe Estadístico Penitenciario del Instituto Nacional Penitenciario* (Inpe 2018) de enero de 2018, la población penal llegaba a los 104,082 presos, de estos, 51,432 han sido sentenciados, los demás presos se encuentran en condición de procesados. Además de los reclusos en el sistema penal, hay 18,355 presos en condición de semi-libertad. El total de la población penitenciaria es de 104.082 internos, de los cuales más de 3,000 internos se encuentran reclusos más de 5 años sin recibir una sentencia lo que constituye una flagrante violación a los derechos humanos de quienes se encuentran sometidos a la justicia lo que implica una revisión además de la política carcelaria y la eficiencia del sistema penal.

Cabe observar que en 2012, de los 69 establecimientos penales que había en el país, 50 se encontraban en condición de hacinamiento; en 2018, el número apenas cayó para 48. Los registros de los presos fallecidos en esas dependencias se debieron a enfermedades como tuberculosis y otras enfermedades respiratorias. De esa forma se verifica que el sistema de justicia así como su sub-sistema, el penitenciario, se encuentra deshumanizado afectando de forma violenta al segmento más pobre de la sociedad.

Los tratos degradantes no solo lo sufren los presos sino también aquellas personas víctimas del trabajo forzado. No existen estadísticas y las estimaciones ubican alrededor de 80 mil personas afectadas en sus derechos (Walk Free 2018,77). Sin embargo, es posible identificar donde se concentran estas actividades delictivas las mismas que están asociadas a la minería ilegal y la tala de árboles en zonas como Pucallpa, Madre de Dios, Puno y Cajamarca. El trabajo de la Superintendencia de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) apenas fiscaliza empresas formales, en 2016 se fiscalizó 37,000 empresas de más de 3 millones que hay en el Perú. Según el *VI Informe Alternativo - Trata de Personas en el Perú* (2018) con base a las denuncias efectuadas ante la Policía Nacional del Perú, en 2017 se registró 725 denuncias por trata de personas de las cuales, el 55,17 % fue por explotación sexual y el 36,14 %, por explotación laboral. El 82,07 % de las víctimas son mujeres, considerando que dentro de este conjunto se encuentran también mujeres de nacionalidad venezolana, siendo que las demás víctimas de sexo masculino esta vinculada a la explotación de niños menores de 17 años.

La subdimensión dignidad personal es la que contribuye con la mayor variación negativa en la presente dimensión dado que se verifica la necesidad de exigir un conjunto de acciones que busquen objetivar cuestiones asociadas a los derechos humanos. Las políticas públicas en este ámbito, son frágiles y no garantizan la materialización de sus objetivos, que hace que se evidencie una clara disociación entre norma y realidad y que implica repensar como las instituciones deben garantizar la objetivación de las libertades y la igualdad de derechos en el país. Los indicadores presentados en este estudio son reflejo de lo que Estado procesa como prioridad en el campo de los derechos humanos, permitiendo de esa forma la reproducción de la violencia la misma que se ensaña con los segmentos más vulnerables de la sociedad.

IGUALDAD (I)

Esta dimensión se fundamenta no apenas en la igualdad formal, sino también en la igualdad subs-

tancial, en el sentido que contempla identificar todas las barreras (sociales y económicas) que impiden la plena realización de los individuos. El contexto de esta dimensión encuentra que en la última década, el Perú ha mostrado una economía en crecimiento, en 2016, el país creció 4% mientras que en 2017 el PIB cayó a 2.5%, mostrando en el primer trimestre de 2018 señales de recuperación del 3.5%. El escenario post-pandemia son bastante optimistas siendo que el país necesitará de algún tiempo para reactivar la actividad económica. Sin embargo, cuando nos referimos a la subdimensión *distribución de recursos* se observa que la pobreza monetaria llegó a 21,7% en 2017 y en 2018 el índice volvió a caer llegando a 20,5% y teniendo en cuenta los avances del Índice de Desarrollo Humano que aumentó de 0.61 puntos en 1990 para 0.74 en 2016 el Perú se colocó en el ranking 87 a nivel internacional. Considerando que la pandemia de covid-19 ha impactado en la ampliación de la pobreza en por lo menos 8 a 10 puntos porcentuales.

En cuanto a la subdimensión *derechos económicos, sociales y culturales* se observa que la garantía del acceso a la salud de la población pobre se ha incrementado, si en 2015 alcanzaba al 67,2%, en 2017 alcanzó al 74,8% de este segmento. La población pobre, como la no pobre, en general accede al Seguro Integral de Salud (SIS). De cada 100 personas pobres, 82 tienen acceso a este seguro, mientras que un 7,4% tiene el seguro de EsSalud. Si se considera que los afiliados al sistema público o privado de pensiones es apenas el 35.4% de la población ocupada, siendo que 10 millones 670 mil personas no tienen ninguna filiación a ningún sistema de pensiones (INEI 2018c).

En el acceso a la educación también se refleja la desigualdad afectando a la población más vulnerable, las personas en condición de pobreza no-extrema consiguen alcanzar una media de 7,3 años de estudio, ya los pobres en situación extrema apenas 5,9 años de estudio. En el área urbana la población más vulnerable alcanza 8,2 años de estudios, mientras que en el área rural 5,7 años. El 12,9% de la población pobre de 15 y más años de edad es analfabeta, fenómeno más intenso en el campo que en la ciudad (INEI 2018c) que hace que se exija políticas más agresivas para revertir ese cuadro. De acuerdo al informe del INEI (2018c), la población de acuerdo a la categoría de ocupación, los trabajadores asalariados llegan al 46,4%, los trabajadores independientes representan el 36,9%, el trabajador familiar no remunerado el 10,1%, los empleadores el 4% y el trabajador del hogar el 2,4%. En términos generales la población ocupada en situación de vulnerabilidad alcanza al 47,1% de la población con dificultades de acceder a cualquier sistema de protección social, siendo las mujeres las que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad (52,9%).

Por otro lado se refuerza una continua situación negativa de esta dimensión, dado que el 72,5% de la población ocupada se encuentra en situación de informalidad, esto es 11'978,100 personas. La tasa de informalidad se encontraba en una tendencia descendente si se considera que en 2008 era de 79,2%, pero la situación pos-pandémica es probable que la informalidad se incremente. Respecto a la Remuneración Mínima Vital esta es una de las más bajas de América Latina (US\$ 270) sólo superando a Venezuela (US\$74) y Colombia (US\$265). La informalidad afecta a la mayoría de la fuerza laboral, sobre todo a los jóvenes de 14 a 24 años encontrándose en el 87% de los empleos informales. El 93,8% de los trabajadores ocupados con educación primaria se encuentran con un empleo informal, siendo que el 94,3% son mujeres (INEI 2018c).

A respecto de la subdimensión *discriminación* es importante anotar que si una democracia busca eliminar las desigualdades producto de la discriminación, en lo referente a las discriminaciones de género se verifica que las víctimas de la violencia intrafamiliar se manifiestan de forma amplia en el país, un ejemplo de ello es que en 2017 el número de víctimas de sexo femenino llegó a 165,164, de las cuales 65,245 fueron por motivos conyugales, 47,126 por motivos familiares. La mayor parte

de las víctimas se dedica exclusivamente a las labores del hogar (41,82%). Las mujeres sufren en general diversas formas de violencia, no solo a partir del machismo, el sexismo, como también de discriminación racial. Otro segmento vulnerable son las comunidades de lesbianas, gais, transexuales, bisexuales e inter-sexo (LGBTI). De acuerdo a la Primera Encuesta Virtual del INEI dirigida para este segmento, el 62,7% declaró que había sufrido actos de discriminación y violencia, siendo que los espacios más comunes para este tipo de actos fueron frecuentemente espacios públicos (65,6%) en el ámbito educativo (57,6%) así como en los medios de transporte (42,3), en los espacios comerciales o de ocio (41,5%) siendo que la identidad del agresor mayoritariamente han sido compañeros o padres de escuela (55,8%) líderes religiosos (42,7%) funcionarios públicos (32,7%) y el entorno familiar (28,%) (INEI, 2018a).

La dimensión *igualdad*, es una de las dimensiones más importantes para afirmar la calidad de la democracia. Si bien la pobreza se ha reducido de forma expresiva en los últimos 10 años, en 2017 hubo una señal de alerta y que exige hacer mayores esfuerzos para que tendencia de caída no pueda ser revertido delante de oscilaciones de la economía. Existe la necesidad de promover con mayor agresividad políticas de inclusión social sobre todo vinculadas a programas de inclusión productiva, para asegurar el no retorno a las condiciones de pobreza. Hay un papel prioritario que el Estado tiene pendiente, sobre incentivos y fiscalización del mercado informal de trabajo, así como la necesidad de promover políticas públicas que aseguren el acceso de los servicios públicos de calidad a los segmentos más vulnerables del país esto con el objetivo de garantizar una democracia sustentada en el futuro en bases sociales firmes en la que todos se sientan iguales en términos de oportunidades.

RESPONSIVIDAD (R)

Esta es una de las dimensiones con menor puntuación. Esta dimensión se concentra en resultados. Independiente de la eficacia o no de las políticas públicas, la dimensión busca identificar la satisfacción de los ciudadanos a respecto de quienes los gobiernan y con ello la legitimidad en que se sustenta el sistema. La subdimensión *legitimidad percibida* encuentra que un componente de esta percepción se vincula a la impunidad. Según la encuesta de GFK (2015) el 98% de los peruanos considera que los políticos no respetan las leyes, el 96% considera que tampoco lo hacen las autoridades, como el 95% de los encuestados considera que las personas tampoco respetan la ley. Esto es un dato significativo que nos permite verificar cuán arraigada se encuentra la cultura de la transgresión, la misma que implica que las autoridades se mostrarían poco inclinadas a dar cuenta de sus actos políticos, o de hacerlos a espaldas de los intereses de sus representados.

La permanente desaprobación de las instituciones políticas es bastante expresiva, sobre todo de aquellas que son más visibles como es el Legislativo. La percepción es que existe una cultura de impunidad y de no cumplir las promesas en campaña, ni mucho menos pensar en las demandas populares excepto en la posibilidad de que a cada elección los políticos puedan ser castigados o premiados por su gestión. De ahí que la amplia aprobación de la opinión pública por disolver el Congreso sea generalmente abrumadora, independiente de considerar si la medida tiene apego o no a la ley.

No obstante, en Perú existe una reversión a una tendencia decreciente de apoyo a la democracia. En 2017, el 68,6% de los peruanos consideraban la democracia como “importante” o “muy importante”, en 2019 ese indicador subió a 79,6%, en razón de la oposición del Congreso al referéndum. Aún así, el 51% considera que la democracia funciona mal o muy mal siendo que apenas el 16% se

considera satisfecho con la democracia. En todo caso, la democracia para los peruanos era preferible (66,6%) como forma de gobierno frente a uno del tipo autoritario (10,3%).

En cuanto a la confianza, entendida esta en el sentido de Lummann (1988) como un fenómeno explícito y deliberado, y en el sentido implícito que se manifiesta de forma rutinaria en relación a personas o instituciones; la ausencia de confianza hacia las instituciones de la democracia es revelador. La encuesta INEI-Enaho (2019) señala que el 85,6% de los peruanos desconfía del Congreso de la República, el 78,5% tiene poco o ninguna confianza sobre el Poder Judicial, ya en el sentido opuesto, el jefe del Poder Ejecutivo alcanzó el 82% en octubre de 2019 según la opinión pública por su lucha contra la corrupción y su enfrentamiento al Congreso como las principales razones a su apoyo (Datum 2019). En esa perspectiva, la confianza o desconfianza de los ciudadanos refleja la satisfacción en las respuestas que dan las autoridades o sus instituciones a las demandas de sus ciudadanos.

Uno de los factores que afecta la legitimidad de la representación política tiene que ver con la distancia entre representantes y representados, es decir, la distancia es la capacidad de intermediación/gestión de recursos demandados por los representados a los representantes y que en caso del Perú se acentúa de acuerdo a la distribución geográfica de la representación en las circunscripciones electorales. Un ejemplo de ello es la región Ucayali. Esta región elige a dos congresistas (magnitud del distrito) en un universo de 26.938 electores, siendo que la mayor concentración demográfica se encuentra en la provincia de Coronel Portillo con 77,2%. Las otras provincias en Padre Abad registran 11,7%, Atalaya 10,2% y Purus 0,9% de la población electoral –poblaciones con reducidas posibilidades de experimentar real representación. Esta situación es semejante en casi todas circunscripciones donde la magnitud del distrito o el número de escaños que se disputan en una circunscripción electoral, es cinco, es decir esa distancia afecta 22 regiones del país, situación que se refuerza por la ausencia de prerrogativas de los congresistas para asignar recursos (*pork barrel*).

En esa perspectiva, el déficit de legitimidad afecta a todos los partidos nacionales y regionales, por el impacto de un sistema electoral centrado en el candidato (Samuels 1997) el mismo que contribuye a nivel regional de no trascender a sus propias circunscripciones. La estructura partidaria en estos sub-niveles es mucho más laxa que en el caso de los partidos nacionales, siendo que en los dos niveles -nacional y subnacional- no existen controles intra-partidarios, de esa forma los costos por mantener una organización política son más altos que la propia creación de nuevas organizaciones, en otras palabras no es apenas una situación estratégica en la que los independientes buscan establecer coaliciones sino el marco institucional que da soporte a estas interacciones estratégicas (Zavaleta 2014).

A MODO DE CONCLUSIÓN

Medir la democracia no es una tentativa reciente, versiones pioneras incluían indicadores imprecisos sobre *madurez política o libertad de dominación eclesiástica* como los identificados pioneramente en los trabajos de Fitzgibbon (1967) y Johnson (1975 y 1982). Hoy, existe una agenda de investigación constituida y una comunidad científica que trabaja constantemente en la búsqueda de afinar el instrumental teórico y metodológico, aún mantiene un amplio debate en lo referente a dar sustento empírico a un concepto teórico complejo.

La presente investigación se insiere dentro una concepción teórica liberal de democracia, esta

perspectiva tiene como un común punto de partida todas las demás tentativas y ejercicios de medición de la calidad de la democracia las mismas que se fundamentan en la propuesta mínima de democracia de Robert Dahl. Los resultados de esta investigación se complementan a un conjunto de investigaciones que vienen siendo realizadas en América Latina, Asia y Europa; diversos estudiosos han elaborado rankings que permiten estudios comparativos para identificar posibles causas del deterioro de la calidad democrática -inclusive entendida como una política pública en la que se puedan identificar los factores de deterioro de la misma para poder intervenir en el perfeccionamiento de la misma.

Los estudios sobre la calidad de la democracia son pioneros en el Perú y se espera contribuyan a promover mediciones más precisas, que pueden incluir desafíos interdisciplinarios. En todo caso, el presente análisis de las dimensiones sugeridas por Leonardo Morlino contribuyen para observar desde una perspectiva más amplia el actual diseño institucional peruano, permitiendo visualizar el persistente déficit asociado a las dimensiones como *responsividad* e *igualdad*. También se verifica una variación negativa significativa referente al deterioro de otras dimensiones como es el caso de *competencia política*, siguiendo el de *libertad y rendición de cuentas electoral*. Los datos presentados aparentemente pueden parecer dispersos, sin embargo, los que se presentan por una cuestión de espacio y son apenas los elementos más visibles o críticos de cada dimensión / sub-dimensión, y que permite ampliar una verificación más objetiva e integral de la calidad democrática.

Los efectos de la pandemia de covid-19 en los primeros meses de 2020, así como las elecciones generales de 2021 colocaron al país delante de una serie de desafíos institucionales, si bien estos no se encuentran contemplados en la presente investigación, podemos asegurar que la presente metodología nos permitirá realizar futuros estudios para comprender mejor las dinámicas, los avances y retrocesos de la democracia en el Perú desde una perspectiva más amplia que vaya más allá de los actores vinculados a las dinámicas electorales.

NOTAS

[1] En el Código Penal peruano existen dos tipos penales de robo: robo simple y robo agravado, el robo agravado se refiere a la acción en que se identifica una situación en que empeora o aumenta la gravedad de algo, en este caso se refiere al grado de violencia ejercido.

[2] El PCP-Sendero Luminoso, disminuyó de forma expresiva su dinámica política desde su derrota política y militar en la década del 90, sin embargo, aún existe presencia de remanentes terroristas, vinculados a las actividades de narcotráfico y concentrados en el valle de VRAEM.

[3] La barrera electoral o cláusula de barrera electoral es el porcentaje mínimo de votos que los partidos deben obtener para poder acceder a la distribución de escaños.

[4] En los distritos de magnitud pequeña se disputan de dos a cinco escaños, en los de magnitud mediana se disputan entre seis y diez escaños, en las circunscripciones de magnitud grande, se disputan más de diez escaños (Nolhen, 1981, 1994). Se acepta como convencional que en circunscripciones de magnitud pequeña se establezcan elecciones mayoritarias, en ese sentido, en cuanto mayor la magnitud del distrito, mayor posibilidad de que escaños sean representados por sectores heterogéneos, por lo tanto más proporcional (Rae, 1971, Sartori, 2003,53).

BIBLIOGRAFÍA

Altman, David, y Aníbal S. Pérez Liñán. 2002. «Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries». *Democratization* 2: 85-100.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2015. «Diagnóstico Institucional del Servicio Civil en América Latina».

Carrión, Julio F., y Patricia Zárate. 2018. «Cultura Política de la Democracia en Perú y en las Américas, 2016/2017: Un Estudio Comparado sobre Democracia y Gobernabilidad». Instituto de Estudios Peruanos.

CHS (Capital Humano y Social), KAS (Konrad Adenauer Stiftung), y Usaid (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). 2018. «VI Informe Alternativo: Balance de la Sociedad Civil sobre la Situación de la Trata de Personas en el Perú. 2017-2018». CHS (Capital Humano y Social).

Congreso de la República del Perú. 1993. Constitución Política del Perú.

———. 2018. Informe temático del Congreso.

Consejo Consultivo de Radio y Televisión. 2017. «Estudio sobre Consumo Televisivo y Radial en Perú». ConcorTV.

Corbetta, José, y Aníbal S. Pérez Liñán. 2001. «Calidad de la democracia: Un análisis de la trayectoria argentina». *Instituciones y Desarrollo* 10: 149-69.

Datum. 2019. «Estudio de Opinión (realizado del 05 al 07 de octubre de 2019)». Datum.

De la Fuente, Gloria, Mariane Kneuer, y Leonardo Morlino. 2020. *Calidad de la Democracia en América Latina. Una Nueva Mirada*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

Defensoría del Pueblo. 2018. «Vigésimo Primer Informe Anual. Lima Oficina del Gabinete del Defensor del Pueblo». Defensoría del Pueblo. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/Informe_anual_DP_2017.pdf.

———. 2019. «Reporte de Conflictos Sociales N. 185». <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/08/Conflictos-Sociales-Nº-185-Julio-2019.pdf>.

Diamond, Larry, y Leonardo Morlino. 2004. «The Quality of Democracy. An Overview». *Journal of Democracy* 4: 30-31.

Fitzgibbon, Russell. 1967. «Measuring Democratic Change in Latin America». *Journal of Politics* 1: 129-66.

Fundación Konrad Adenauer, Red Interamericana para la Democracia, y Polilat. 2004. «Índice de Desarrollo Democrático de América Latina IDD-Lat-2004». Fundación Konrad Adenauer. <http://idd-lat.org/2016/downloads/idd-lat-2004.pdf>.

(GfK) Growth from Knowledge. 2017. «Estudio de Opinión Mayo de 2017». (GfK) Growth from Knowledge. https://www.gfk.com/fileadmin/user_upload/country_one_pager/PE/documents/GfK_Opinio_n_Mayo_2017_3.pdf.

(IEP) Instituto de Estudios Peruanos. 2019. «Informe de Opinión – Julio de 2019». (IEP) Instituto de Estudios Peruanos. <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2019/07/Informe-OP-Julio-2019-domingo-Ev-Vizcarra-y-problemas.pdf>.

(INEI) Instituto Nacional de Estadística. 2017a. Denuncias de Trata de Personas. Presuntas Víctimas y Presuntos(as) Imputados (as) 2010 - 2016. Lima: (INEI) Instituto Nacional de Estadística.

———. 2017b. Encuesta Nacional de Hogares (Enaho). Lima: (INEI) Instituto Nacional de Estadística.

———. 2018a. Informe: Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2017. Lima: (INEI) Instituto Nacional de Estadística.

———. 2018b. Primera Encuesta Nacional Virtual para Personas LGBTI. Lima: (INEI) Instituto Nacional de Estadística.

———. 2019. Encuesta Nacional de Hogares (Enaho). Lima: (INEI) Instituto Nacional de Estadística.

(INPE) Instituto Nacional Penitenciario. 2018. Informe Estadístico Penitenciario. Lima: (INPE) Instituto Nacional Penitenciario.

Johnson, Kenneth. 1975. «Scholarly Images of Latin American Political Democracy in 1975». *Latin American Research Review* 2: 129-40.

Karl, Terry. 1991. «Dilemas de la democratización en América Latina». *Foro Internacional* 31 (2): 388-417.
Levine, David, y José Molina. 2007. «La Calidad de la Democracia en América Latina: Una Visión Comparada». *América Latina Hoy* 45: 17-76.

Linz, Juan, y Alfred Stepan. 1999. *A Transição e Consolidação da Democracia: A experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra.

Linz, Juan, y Arturo Valenzuela. 1998. *Las Crisis del Presidencialismo: Perspectivas Comparativas*. Madrid: Alianza Universidad.

Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano, y Eduardo Pizarro. 2008. *La Crisis de la Representación Democrática en los Países Andinos*. Bogotá: Norma.

Mainwaring, Scott, y Aníbal S. Pérez Liñán. 2008. «Regime Legacies and Democratization: Explaining Variance in the Level of Democracy in Latin America, 1978-2004». Working Paper N° 354. University of Notre Dame.

Mainwaring, Scott, y Timothy Scully. 1995. «Party Systems in Latin America». En *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Timothy Scully, 459-74. Stanford: Stanford University Press.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. 2020. «Anuario Estadístico Sectorial». Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2038301/Anuario_2020.pdf.

Morlino, Leonardo. 2011. *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*. Oxford: Oxford University Press.

———. 2014. «La Calidad de las Democracias en América Latina». (IDEA Internacional). <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/la-calidad-de-las-democracias-en-america-latina.pdf>.

Morlino, Leonardo, Simón Pachano, y Jesús Tovar. 2017. *Calidad de la Democracia en América Latina*. Curitiba: CVR.

Munk, Gerardo L. 2004. «Tools for Qualitative Research». En *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, editado por Henry E. Brady y David Collier. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers.

———. 2014. «What is democracy? A Reconceptualization of the Quality of Democracy». *Democratization* 1: 1-26.

Nohlen, Dieter, y Bernard Thibaut. 1994. «Investigación Sobre la Transición en América Latina: Enfoques, Conceptos, Tesis». Arbeitspapier No 11. Universidad de Heidelberg.

O'Donnell, Guillermo. 1991. «Democracia Delegativa?» *Novos Estudos CEBRAP* 10: 25-40.

O'Donnell, Guillermo, y Phillipe Schmitter. 1991. *Transiciones Desde un Gobierno Autoritario. Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas*. Buenos Aires: Paidós.

Organización Mundial de las Naciones Unidas - Comité Contra la Tortura de las Naciones Unidas. 2011. «Informe Presentado por el Estado peruano al Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas». http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/CAT.C.PER.6_sp.pdf.

Payne, Mark, Daniel Zovatto, y Mercedes Mateo. 2002. *La política importa: Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Poder Judicial del Perú. 2018. *Boletín Estadístico Institucional* No 04/2018. Lima: Poder Judicial.

Roseth, Benjamin, Ángela Reyes, y Carlos Santiso. 2018. *El Fin del Trámite Eterno: Ciudadanos, Burocracia y Gobierno digital*. New York: BID.

Samuels, Davis J. 1997. «Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências Sobre o Brasil». *Dados* 40 (3). <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000300008>.

Santander, Carlos, y Charles Kenney. 2015. «La Calidad de la Democracia en el Perú». *Sociedad y Cultura* 2: 129-47.

Transparencia Internacional. 2019. «Índice de Percepção da Corrupção». Transparencia Internacional. <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/tibr-downloads/CPI-2018.pdf>.

Walk Free. 2018. «The Global Slavery Index». Walk Free Foundation. https://downloads.globalslaveryindex.org/ephemeral/GSI-2018_FNL_190828_CO_DIGITAL_P-1615487395.pdf.

Zavaleta, Mauricio. 2014. Coaliciones de Independientes. Las Reglas no Escritas de la Política Electoral. Lima: IEP. Instituto de Estudios Peruanos.