

LAS INSTITUCIONES COMO ELEMENTO DE UNIDAD

31 de Agosto de 2022



Conferencia en el I Congreso de Peruanidad: ¿Qué nos une como peruanos? Realizada el 25 y 26 de agosto de 2022 en la Universidad Católica San Pablo, de Arequipa.

José Luis Sardón

Abogado experto en Derecho Público y árbitro. Ex-magistrado del Tribunal Constitucional del Perú (2014-22)

Buenas tardes. Agradezco al Rector Alonso Quintanilla Pérez-Wicht por invitarme a participar en este I Congreso de Peruanidad. Dentro del tema central del Congreso, debo desarrollar el más específico de *las instituciones como elemento de unidad*. Evidentemente, cuando conmemoramos doscientos años de vida independiente, tiene sentido que hagamos un alto en el camino para precisar qué nos une a los peruanos. Felicito a la Universidad Católica San Pablo por esta iniciativa.

Empecemos, entonces, preguntándonos qué es el Perú. Hay dos ángulos desde los cuales se puede responder a esta pregunta: uno desde fuera y otro desde dentro. Visto desde fuera, el Perú es, simplemente, uno de los cerca de doscientos países que existen hoy en el mundo. Geográficamente, el Perú está ubicado en el hemisferio occidental, dentro del continente americano. Culturalmente, el Perú es parte de Latinoamérica.

Al Perú hay que compararlo, sobre todo, con sus vecinos. Desde el punto de vista geo- gráfico, el Perú es el tercer país más grande de Sudamérica, después de Brasil y de la Argentina; en territorio, el Perú es ligeramente más grande que Colombia. Sin embargo, desde el punto de vista demográfico, el Perú es el cuarto país más poblado de Sudamérica, después de Brasil, la Argentina y Colombia; el Perú es

ligeramente más poblado que Venezuela.

En nivel de desarrollo, según Gapminder, con cifras del 2020, el Perú queda en el puesto nueve entre los trece países sudamericanos. Nuestro PBI per cápita, en dólares constantes PPP, es igual al de Paraguay (USD12,700). El de Chile es más de dos veces el nuestro y el más alto de Sudamérica (USD25,400). El Perú solo supera a Ecuador, Bolivia y Venezuela. El PBI per cápita peruano es más de dos veces el de Venezuela (US- D5,300).

En expectativa de vida —que es un proxy de la distribución de la riqueza— el Perú queda en primer lugar con 80.7 años. Incluso en Chile la expectativa de vida es ligeramente menor, con 80.5 años, como en Colombia. Los países sudamericanos con menor expectativa de vida —y, por tanto, con peor distribución de la riqueza— son Guyana (67.5 años), Bolivia (72.5 años) y Surinam (73 años). **Así, acaso para sorpresa de algunos, el Perú tiene la distribución de la riqueza más pareja de Sudamérica.**

Ahora bien, visto desde dentro, podemos afirmar que el Perú es una nación. ¿Qué es una nación?

El escritor francés Ernesto Renán decía que una nación “es un plebiscito cotidiano”, es decir, una consulta popular diaria respecto a si se quiere vivir juntos.

El filósofo español José Ortega y Gasset, por su parte, dijo que “es un proyecto sugestivo de vida en común”, que entusiasma a los habitantes de un determinado territorio.

El Estado peruano es la organización jurídica de esa nación. En su célebre Ensayo histórico sobre la noción de Estado, el historiador chileno Mario Góngora contrasta los casos de Chile y el Perú al respecto. En Chile, dice, el Estado ha formado a la nación; en el Perú, en cambio, la nación preexiste al Estado. Es cierto. La peculiaridad del Perú, dentro de Latinoamérica, es la densidad de sus elementos culturales. Solo México tiene una densidad cultural equiparable.



Raúl Porras dijo alguna vez que el Perú nace con el Inca Garcilaso de la Vega, en 1539, siete años después de la llegada de Francisco Pizarro a estas tierras. ¿Por qué? Porque Garcilaso es el primer mestizo que reivindica su condición de tal. Lo propio del Perú es, pues, ser la confluencia de la cultura autóctona y la cultura hispánica. Como decía Víctor Andrés Belaunde, quien acuñó el término Peruanidad, “el Perú es una síntesis viviente”.

Es equivocado creer que el Perú existió antes de Garcilaso. El Perú tiene poco que ver con el Tahuantinsuyo, como Italia tiene poco que ver con Roma. El territorio del Perú es el mismo que el del Tahuantinsuyo, pero ese no es el factor primordial en su conformación. El factor primordial es la reivindicación del mestizaje cultural que aquí se ha dado. Ese amor o sano orgullo —que no implica desprecio por ningún otro país o nación— define al Perú.

En doscientos años de vida independiente, por demás, el Perú ha desarrollado sus propias instituciones públicas y privadas, políticas y económicas, formales e informales. Esas instituciones han sido fruto de la interacción de lo propio y lo ajeno; han sido decantadas por la historia peruana y están abiertas a su reforma. Recogiendo nuevas experiencias, las instituciones peruanas pueden y deben ser objeto de análisis, discusión y mejora.

El término institución tiene varias acepciones. El Diccionario de la lengua española dice: es el “organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente”. Así, son instituciones los tres poderes del Estado, los organismos constitucionales —como el Tribunal Constitucional y el Banco Central de Reserva (BCR)—, y los gobiernos regionales y locales. Empero, también lo son las universidades, las escuelas, las asociaciones, los clubes, la Iglesia y, sobre todo, las familias.

En primera acepción, sin embargo, el Diccionario dice también que institución es el “establecimiento o fundación de algo”. Este concepto más amplio se acerca al acuñado por la nueva economía institucional. Douglass North, su principal autor, decía que las instituciones son los parámetros que constriñen las posibilidades de elección de las personas, para hacer posible la cooperación. Si la libertad es la característica esencial de la acción humana, las instituciones son el requisito básico para la interacción social.

De no existir instituciones, la vida humana sería “solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta”, según la famosa descripción de Hobbes. Las instituciones empiezan, pues, limitando la libertad, pero terminan ampliándola, pues permiten el desarrollo de la sociedad y los mercados. “Los mercados reposan sobre instituciones”, señalaba Avner Greif, otro importante acuñador de la nueva economía institucional. Tal es la paradoja de la condición humana: para tener más libertad, hay que restringirla primero.

Las instituciones pueden cambiar; si cambian, deben hacerlo para bien. Las instituciones deben competir entre sí, mostrando cuáles sirven mejor para alcanzar los fines deseados. En ciencias sociales, hay estudios que pueden ayudar a determinarlo. Desde el 2007, por ejemplo, el economista

argentino Martín Krause —Ex- Rector de ESEADE— elabora anualmente un sugestivo **índice de calidad institucional** que agrega distintos índices de instituciones económicas y políticas.

Entre el 2007 y el 2022, en Sudamérica, el Perú ha ocupado siempre el tercer lugar en calidad institucional, por debajo solo de Chile y de Uruguay. No obstante ello, en el último año registra un descenso. En una escala vigesimal, hemos pasado de 11.5 a 10.9. Empero, desde que la información con la que se elabora el índice tiene un rezago de dos años, el 10.9 actual corresponde al 2020. No tenemos todavía la observación correspondiente al 2022.

En estos quince años, el Perú obtuvo su mayor nota el 2014: 12.3. Sin embargo, esta nota corresponde propiamente, como decimos, al 2012. Ese año alcanzamos el punto más alto en calidad institucional, en términos tanto absolutos como relativos. En el ranking mundial, alcanzamos el puesto 60; en el 2022 —o, mejor, en el 2020— hemos descendido al puesto 71 sobre 183 países. Desde el 2012, venimos experimentando, pues, un declive.

Por demás, la actual calificación es el promedio de los puntajes del Perú en instituciones políticas (09.4) y en instituciones económicas (12.3). En instituciones políticas estamos en el puesto 89; en instituciones económicas, en el 63 a nivel mundial. Mucho mejor estamos, pues, en instituciones económicas —que comprenden la moneda estable, los mercados abiertos, etcétera— que en instituciones políticas —que incluyen el estado de derecho, la administración de justicia, etcétera.

Evidentemente, en el Perú, las instituciones políticas requieren más ajustes que las instituciones económicas. **En la Constitución de 1993, el Título III, Régimen Económico, debe ser preservado; el Título IV, Estructura del Estado, reformado en algunos aspectos puntuales. En mi opinión, las reformas aprobadas en el referéndum de 2019 han profundizado las deficiencias preexistentes en nuestras instituciones políticas.**

Priorizar impedir la reelección congresal implica pretender que las funciones de gobierno estén a cargo siempre de amateurs. Así, se debilita a los partidos políticos, al Congreso de la República y a la democracia misma. Una democracia constitucional, representativa y moderna es inimaginable sin partidos. Los partidos cumplen funciones esenciales. Por lo pronto, articulan y agregan distintas opiniones e intereses ciudadanos. Sin ellos, estos serían un intrínquis indescifrable.

Más importante aun, los partidos permiten desarrollar una visión de largo plazo. Como explicó Giovanni Sartori, no hay partidos sin sistemas de partidos, es decir, sin alternancia ordenada de partidos en el poder. La teoría de juegos —otro desarrollo reciente de la teoría económica— diría que este configura un juego repetitivo. Robert Aumann, uno de sus autores, añadiría “repetition enables cooperation”. **A través de los sistemas de partidos se logra que los agentes políticos piensen no solo en la siguiente elección.**

Por eso, en vez de las reformas de Vizcarra, suscribo las propuestas de la congresista Adriana Tudela. Estas incluyen modificar el calendario electoral, de manera que el Congreso se

renueve cada dos años y medio, pero permitiendo la reelección de los congresistas; además, que los congresistas se elijan en circunscripciones uninominales, para que los ciudadanos puedan monitorear mejor su desempeño y se incentive la formación de dos grandes partidos.

Tampoco ha sido positiva la sustitución del Consejo Nacional de la Magistratura por la Junta Nacional de Justicia, encargada de nombrar y destituir magistrados. En lugar de ello, debió establecerse un esquema similar al que se utiliza para la elección del Directorio del BCR, con la participación del Ejecutivo y el Legislativo. Evidentemente, esta es la institución estatal que mejor desempeño ha tenido en los últimos treinta años.

Como consecuencia de haber excluido a los poderes elegidos de este proceso, puede pensarse que, en la conformación de la Junta Nacional de Justicia, ha prevalecido la opinión y los intereses de las ONGs y los medios de comunicación. Como se sabe, estos no rinden cuentas a nadie. En vez de buscar tener una política seria y transparente, nos hemos escabullido infantilmente de la política, entregándosele esta grave responsabilidad a opiniones supuestamente técnicas.

Tampoco ha sido acertado establecer que los magistrados del Tribunal Constitucional sean elegidos por concurso. Los jueces de la Corte Suprema de los Estados Unidos —el tribunal más prestigioso del mundo— no son elegidos por concurso sino designados por invitación. Hago votos, en todo caso, para que el mecanismo con que han sido elegidos no afecte las decisiones difíciles que habrán de tomar nuestros sucesores en el Tribunal Constitucional.

Así, pues, debe retomarse la agenda de reformas políticas, con en foque institucionalista. Las nuevas reformas deben buscar dar incentivos para el surgimiento de un sistema de partidos que sirva de sustento a una mejor administración de justicia, en la que se mida a todos los peruanos con la misma vara. **Lo más desolador del panorama nacional, al conmemorarse el bicentenario, es la instrumentalización política de la administración de justicia.**

Finalmente, no puede reflexionarse sobre las instituciones como elemento de unidad sin hacer referencia a la más importante de todas: la familia. El desarrollo se explica por la afirmación del estado de Derecho y los derechos de propiedad. Sin embargo, la propiedad es solo una de las dos patas de la estructura social; la otra, es la familia. **Si la propiedad es la institución económica fundamental, la familia es la institución social primordial.**

La familia cumple un rol económico, pero también uno político. Como dijo el historiador inglés Paul Johnson:

La familia es esencialmente una fuerza protectora, y no al último contra las pretensiones del Estado. Es un área de costumbre privada, en oposición a la ley pública. Es una alternativa al Estado como centro de lealtad, y por lo tanto una fuerza humanizadora en la sociedad. A diferencia del Estado, defiende valores no materiales, y los hace primordiales, repudiando las pretensiones de exclusividad de la real politik. La familia, de hecho, es una ideología amable

en sí misma, porque es inconcebible sin un sistema de moralidad basado en el altruismo. La familia abraza la tradición en lugar del dogma de moda. Sostiene un equilibrio de derechos y responsabilidades, y no meramente dentro de las generaciones: insiste en el respeto por el pasado y la preocupación por el futuro.

Es tarea de las familias formar el carácter y el criterio de las personas. Esto tiene consecuencias en todos los ámbitos de la vida social. No hay institución económica o política que pueda tener un desempeño correcto si cae en manos de quien no tiene bien formado el juicio moral. Tan importante como las instituciones, por tanto, es el carácter y el criterio de las personas, como ha recordado el profesor de Harvard James Hankins.

En el Perú, la familia es una institución reconocida y protegida por la Constitución y el Código Civil. Lamentablemente, en los últimos tiempos, hay quienes pretenden desnaturalizarla subrepticamente, utilizando acciones de amparo. Al desestimarlas en el Tribunal Constitucional, señalamos que el matrimonio igualitario no puede ser introducido por la ventana. Si quisiera hacérselo, tendría que realizarse una reforma constitucional.

Debemos, pues, combatir la deformación de nuestras instituciones. Tenemos el ejemplo ya no solo de Cuba y de Venezuela sino también el más cercano de Chile. Después de avanzar al galope en su proceso de desarrollo en los últimos treinta años, Chile está a punto de destruirlo todo, saltando al vacío. No debemos seguir su ejemplo sino valorar y preservar debidamente lo mucho de bueno, de noble, de generoso y de sensato que contienen nuestras instituciones.

Muchas gracias.

Lampadia