

Límites en la construcción de una justicia social en el Perú*



Limits in the construction of a social justice in Perú

Bermúdez-Tapia, Manuel

 **Manuel Bermúdez-Tapia ****

Manuel.bermudez@upsjb.edu.pe

Universidad Privada San Juan Bautista, Perú

Análisis Jurídico – Político

Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Colombia

ISSN: 2665-5470

ISSN-e: 2665-5489

Periodicidad: Semestral

vol. 5, núm. 9, 2023

revista.analisisjuridico@unad.edu.co

Recepción: 11 Septiembre 2022

Aprobación: 23 Diciembre 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/702/7024146001/>

Los autores que publican con la revista Análisis Jurídico - Político aceptan los siguientes términos: Los autores ceden los derechos patrimoniales a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD de manera gratuita, dentro de los cuáles se incluyen: el derecho a editar, publicar, reproducir y distribuir tanto en medios impresos como digitales y otorgan a la revista Análisis Jurídico - Político el derecho de primera publicación el trabajo licenciado simultáneamente bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License la cual permite a otros compartir el trabajo con un reconocimiento de la autoría de la obra y la inicial publicación en esta revista, sin fines comerciales.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

Resumen: En los últimos años, en la teoría filosófica y constitucional se ha desarrollado la justicia social como un postulado que procura atender y superar las diferencias materiales que se registran en un país. Esto en función de la atención a las necesidades de la población con menos accesibilidad a los servicios públicos y con un registro de satisfacción limitado de sus necesidades y derechos. En este escenario, el presente análisis permite proyectar una evaluación práctica y puntual sobre la gestión pública que se desarrolla en el Perú, en particular, para evaluar si es posible construir una justicia social derivada de una acción planificada y sostenida financiera y económicamente.

Palabras clave: gobernabilidad y democracia, justicia social, legitimidad del Estado, Perú, políticas de Estado, políticas públicas.

Abstract: In recent years, in philosophical and constitutional theory, social justice has been developed as a postulate that seeks to address and overcome the material differences that occur in a country. This is based on attention to the needs of the population with less accessibility to public services and with a record of limited satisfaction of their needs and rights. In this case, the present analysis allows to project a practical and precise evaluation of the public management that is developed in Peru, in particular, to evaluate if it is possible to build a social justice derived from a planned and financially and economically sustained action.

Keywords: Governance and Democracy, Peru, Public politics, Social justice, State legitimacy, State Policies.

1. Introducción

El Perú es un país con un registro de contrastes económicos, políticos, sociales y culturales extremos (Gomero Gonzáles, 2015, p. 35). El registro de datos macroeconómicos expone dos situaciones muy diferentes entre sí, debido a la disparidad en la cual la población accede a los servicios públicos en función de su ubicación geográfica. En este sentido, las poblaciones con un origen étnico-andino o amazónico registran niveles de pobreza endémica casi históricos, los cuales se incrementan porque el Estado no puede proporcionar servicios públicos

en la misma cantidad y calidad que los ofrecidos en las zonas urbanas de la costa peruana (Velásquez, 2021).

Como consecuencia, surge una división en la población nacional que identifica categorías de ciudadanía en función de la accesibilidad a los servicios públicos (Bermúdez-Tapia, 2001), a pesar de la mejoría de la economía nacional en los últimos treinta años (Du Bois y Torres, 2006). Esto permite evaluar las razones por las cuales la justicia social resulta complicada de materializar en el Perú.

Las condiciones de financiamiento y sostenimiento económico en la provisión de servicios públicos permiten detallar una diferencia que no ha sido asumida en las políticas públicas de desarrollo en el país. Esto, especialmente, porque en las zonas urbanas de la costa peruana los servicios públicos no requieren una programación financiera y presupuestaria compleja, debido a que existen factores que atenúan la disposición de recursos (Machado, 2017).

Por el contrario, la planificación, ejecución y sostenimiento de los servicios públicos en zonas andinas y amazónicas implica una mayor planificación económica y presupuestaria. Esto debido a que no existen elementos complementarios que reduzcan la disposición de recursos, porque se debe construir infraestructura, literalmente desde “*cero*”, lo cual permite detallar la “urbanización de la economía peruana” (Moreno, 2013, p. 26).

Como resultado de esta situación, en el Perú se registran dos condiciones antagónicas: una “realidad oficial”, que se registra en las estadísticas y en el desarrollo macroeconómico del país, y una “realidad real” caracterizada por la informalidad, la cual asumen los peruanos que residen en la mayor parte del territorio nacional (Machado, 2014, p. 197). Esta condición limita el desarrollo de las poblaciones en situación de vulnerabilidad debido a su origen étnico y condiciones económicas-sociales-lingüísticas, lo que supedita la gobernabilidad y la democracia.

2. Metodología

El presente texto tiene como objetivo estudiar el contraste de los ratios macroeconómicos del país y la accesibilidad a los servicios públicos de la población como variables en evaluación. Esto con el propósito de explicar los fundamentos de las políticas económicas y financieras de los gobiernos nacionales que procuran materializar una justicia social en el mediano plazo.

En la evaluación del objeto de estudio, la metodología empleada desarrolló un estudio cualitativo, descriptivo y causal, con base en tres elementos secuenciales: 1) se evaluó la democracia peruana en función de la relación entre la institucionalidad política y las condiciones económicas del país; 2) se relacionaron los fundamentos filosóficos que sostienen la *justicia social* en relación con la gestión financiera y presupuestaria del país; y 3) se evaluó la accesibilidad de la población peruana a los servicios públicos de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano, respecto de las políticas públicas de desarrollo

El análisis de estos elementos permite sostener la hipótesis de trabajo: identificar la necesidad de atender los problemas de infraestructura y accesibilidad a los servicios públicos en zonas de pobreza endémica, lo cual, en el corto plazo, podría mejorar los procesos de financiamiento y sostenimiento económico de los servicios públicos en la mayor parte del territorio peruano. Con

ello, se reducirían los efectos negativos de la división social, económica, cultural y política de la población.

El documento se presenta como producto del proyecto de investigación “Análisis de la institucionalidad democrática en el Perú”, desarrollado en la Facultad de Derecho de la Universidad Privada San Juan Bautista (UPSJB, 2020).

3. La debilidad de la democracia peruana

Uno de los elementos característicos del Estado —durante toda la historia de la humanidad— es aquel que relaciona su funcionalidad y legitimidad con respecto a la población (Bermúdez-Tapia, 2018), sobre la cual se ejerce un *control* que garantiza la paz social en forma complementaria a la provisión y atención de las principales necesidades de la comunidad.

De este modo, Hobbes detallaba la importancia de superar un *estado de naturaleza* en la comunidad para así generar una verdadera comunidad donde la violencia no se constituyera como un patrón negativo, porque estaría prohibido y estaría limitado al Estado. De este modo, se justificaba la creación del Leviatán, porque solo un poder superior al que registran las personas (de manera individual) podía imponer un orden en una comunidad (Fernández, 2010).

Locke, por su parte, detallaba la importancia del *ciudadano* en la construcción de una sociedad en la cual la atención de las necesidades —familiares y colectivas— fuera sostenible en el tiempo. Por ello, la participación del Estado se veía relegada a un rol secundario, esto tomando en cuenta que algunas necesidades no podrían ser atendidas directamente por las personas. Así, la teoría del contractualismo permite sostener una relación directa y proporcional entre los ciudadanos y el Estado (Bellido, 2017, p. 9).

Aquí conviene señalar una referencia histórica que proviene de la institucionalidad de los primeros Estados, sobre la cual la población accedía a dos servicios básicos: la seguridad de la nación ante un “enemigo externo” y la estabilidad social, para así evitar la generación de acciones en el interior de la comunidad que pudieran provocar caos o violencia (Castro-Gómez, 2007, p. 153).

En la actualidad, sobre esta relación inicial entre el Estado y su población es que se establecen tres condiciones esenciales en todo país, que en el caso peruano generan situaciones negativas que afectan la gobernabilidad y la democracia, porque la ciudadanía no ha logrado desplegar su capacidad para desarrollar una gobernanza (Del Águila, 2009).

En este sentido, a continuación, se detallan estas condiciones en función de lo registrado en los últimos veinte años:

1. La gobernabilidad en el Perú es débil, porque el traslado del “*poder*” que reside en todo ciudadano hacia las autoridades políticas en los procesos electorales no es representativo (Núñez et ál, 2020, p. 1330). En las elecciones presidenciales del 2021, casi nueve millones de electores no participaron, y los votos nulos y viciados no llegaron a provocar la anulación de las elecciones. Esto condujo a una segunda vuelta electoral con dos candidatos que, en conjunto, no llegaron a

los tres millones de votos (Ríos, 2021, p. 23). Por tal razón, la elevada ausencia de ciudadanos en los procesos electorales provocó el escaso margen de legitimidad de una autoridad política ante la población.

Como consecuencia, se registró una escasa aceptación social de las acciones del del Congreso de la República, el Gobierno nacional, los Gobiernos regionales y los Gobiernos municipales en el país (Forment, 2015). Esto explica las razones por las cuales los impeachment contra los presidentes de la República han sido constantes desde 2001 (Bermúdez-Tapia, 2020b, pp. 341-367).

2. Entre los años 2001 y 2021, en el Perú se registró una constante lucha de poderes entre el Ejecutivo y el Congreso de la República. Todos los procedimientos parlamentarios de vacancia presidencial se basaron en la ambigüedad del término “*incapacidad moral permanente*”, de acuerdo con el siguiente registro:

- i. Alejandro Toledo Manrique, por incapacidad moral al negar el reconocimiento de una hija extramatrimonial (2004).
- ii. Alan García Pérez, por incapacidad moral al negar el reconocimiento de una hija extramatrimonial (2006).
- iii. Pedro Pablo Kuczynski (2018 y 2019).
- iv. Martín Vizcarra Cornejo, por incapacidad moral (dos veces en el 2020).
- v. Francisco Sagasti Hochhausler, por incapacidad moral (2020).

3. Paralelamente, se registraron dos disoluciones del Congreso de la República por parte del presidente en 1992 y 2019. Esto provocó una condición de crisis política permanente (Bermúdez-Tapia, 2020c, pp. 354-371).

4. Los procesos electorales no representan las características políticas y de gobernabilidad en el país. En este escenario es posible identificar cuatro situaciones especiales:

- i. Se registraron procesos electorales presidenciales en los años 1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2001, 2006, 2011, 2016 y 2021. En este lapso, Alberto Fujimori y Pedro Pablo Kuczynski no finalizaron sus periodos de gobierno por verse obligados a renunciar ante la crisis política que provocó el descubrimiento de actos de corrupción (Ponce de León y García, 2019, pp. 341-365).
- ii. La convocatoria a un nuevo proceso electoral —para elegir al presidente y a los congresistas— se ha requerido de manera constante desde el 2000, cuando Valentín Paniagua, como presidente del Congreso de la República, asumió funciones en el Poder Ejecutivo, y convocó a elecciones generales, de acuerdo con el artículo 115.º de la Constitución (Lynch, 2020, p. 134).

En 2019 y 2020, durante el período de gobierno de Martín Vizcarra y durante el primer año de gobierno de Pedro Castillo (Toledo, 2021, p. 73), la ciudadanía planteaba la

ejecución de nuevos procesos electorales generales para la remoción de todas las autoridades elegidas en el proceso electoral previo.

- iii. La sucesión presidencial, debido a la renuncia del presidente de la República o a la declaratoria de su vacancia por incapacidad moral permanente decretada por el Congreso de la República, ha sido una constante en la política peruana en el último quinquenio.

En el caso de Alberto Fujimori (2000), no se registró una sucesión presidencial, porque se complementaron dos situaciones: 1) la renuncia al cargo de vicepresidente de Francisco Tudela van Breugel-Douglas y de Ricardo Márquez Flores, de manera sucesiva; y 2) la remoción del cargo de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de la República de Martha Hildebrant por censura, al negarse a ejecutar procedimientos parlamentarios contra Alberto Fujimori por haber enviado el avión presidencial desde Japón y renunciar a la presidencia de la República.

Esta condición fue diferente a lo registrado en 2020, cuando ya se proyectaba la ejecución de un procedimiento de vacancia presidencial a Martín Vizcarra, promovido por Manuel Merino de Lama, desde que asumió la condición de presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la República, el 15 de marzo del 2020, un día antes de la declaratoria de Estado de Emergencia y la aplicación de la inamovilidad social. Este hecho se produjo el 9 de noviembre del 2020 (Bermúdez-Tapia, 2020a).

- iv. La disolución del Congreso de la República en 1992 y 2019 representa una opción que puede ser ejecutada por el presidente. Esto mediante una acción ilegítima o por una acción fundada en un procedimiento parlamentario, conforme a lo establecido en el artículo 134.º de la Constitución.

De este modo, es posible diferenciar el golpe de Estado del 5 de abril de 1992 por parte de Alberto Fujimori, que registra una condición política y macrosocial diferente a la disolución del Congreso por parte de Martín Vizcarra el 30 de septiembre del 2019, debido a la negativa de este poder para someter a votación un requerimiento del entonces Premier para desarrollar una “*cuestión de confianza*”.

Alberto Fujimori justificó el golpe de Estado a efectos de modificar la Constitución y reformular la política económica del país para hacer frente al terrorismo y a la inflación. Por su parte, Vizcarra justificó la disolución del Congreso de la República de acuerdo con una interpretación de la Constitución que fue convalidada por el Tribunal Constitucional a través de una aplicación de la práctica parlamentaria (TC, 2020).

5. La debilidad de la democracia peruana no se limita al conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso de la República (Bermúdez-Tapia, 2020d, p. 205). En los órganos constitucionales autónomos se han registrado procesos de remoción o vacancia en el ejercicio de un cargo público de personas que han desempeñado funciones como congresistas de la República, jueces o fiscales en la Corte Suprema de Justicia y Ministerio Público, consejeros en el Consejo Nacional de la Magistratura, y como contralor en la Contraloría General de la República (Sierra-Zamora y Bermúdez-Tapia, 2021, p. 265). Esta situación también se ha presentado en el Jurado Nacional de Elecciones, en la Oficina Nacional de Procesos Electorales y en el Registro Nacional de Identificación Civil.
6. El rol del ciudadano en la evaluación de las acciones del Estado es limitado, motivo por el cual la gobernanza no es una condición representativa en la democracia peruana. La población no interioriza la importancia del Estado en el sostenimiento de las condiciones sociales y económicas en el país, lo cual provoca condiciones de informalidad y de limitación a la gobernabilidad en el país. Ante la débil eficacia en la gestión pública, los peruanos han optado por asumir directamente algunas condiciones para garantizar su autosostenibilidad y supervivencia (Hernández y de la Roca, 2006, p. 69). De aquí surgen tres referencias particulares:
 - i. La legitimidad social de las Rondas campesinas ha permitido que estas puedan extenderse a zonas geográficas donde no hay población de origen étnico o andino. Esta es una contradicción que responde al propio origen de las Rondas, las cuales fueron diseñadas para limitar las acciones de los abigeos en Cajamarca (norte del Perú), donde el Estado no tenía presencia a través de las autoridades policiales o judiciales.

De este modo, se extendió la legitimidad de las comunidades campesinas para asumir la tutela de sus derechos e intereses, empleando una referencia “*histórica*” a través de la aplicación de las costumbres consuetudinarias de la época prehispánica que se mantenían en zonas andinas.
 - ii. El surgimiento de un nuevo mutualismo, tanto en lo económico como en lo social

En este sentido, durante gran parte del período comprendido entre 1980 y 2010, la banca paralela fue representativa, hasta que se asumió el control y fiscalización de las financieras y cooperativas por parte de la Superintendencia de Banca y Seguros (Pilco, 2014, p. 96).

Originalmente, las financieras, cooperativas y agencias de microcrédito podían generar operaciones económicas con la población, sobre la cual la discrecionalidad de sus transacciones no podía ser fiscalizada por las autoridades financieras o bancarias. Con la reforma de la legislación en la primera década del nuevo siglo se procedió a unificar los

criterios de control y fiscalización de la movilización de capital en el país.

- iii. La ampliación de los estándares de informalidad social que generó la identificación de la época en la cultura combi (Grimaldo, 2006, p. 45).

La liberalización de los servicios públicos por parte del gobierno de Alberto Fujimori provocó la flexibilización de la legislación en el país. Por ello, la prestación de servicios podía ser ejecutada sin un estándar o un mecanismo de control de “calidad”.

De lo detallado, es posible apreciar una relación disfuncional entre el Estado y la población peruana. Por este motivo, resulta complicado desarrollar políticas públicas sostenibles en el tiempo que permitan generar una justicia social, a pesar de la aparente estabilidad macroeconómica del país. Esta condición resulta inexplicable ante la constante crisis política y que proviene de la complementación de dos factores:

- a) La ejecución de un sistema de cambio de divisas entre la moneda local con el dólar, denominado “*flotación sucia*”, desarrollado por el Banco Central de Reserva, que interviene en el mercado financiero nacional para evitar condiciones de especulación del dólar y ha provocado que la moneda peruana no registre variaciones sustanciales en los últimos treinta años (Mendoza, 2017, p. 108).
- b) El desarrollo de un sistema microcomercial que promueve la producción de bienes y servicios de movilidad constante. Tal sistema es impulsado, sobre todo, en los sectores económicos medio-bajos. Esto garantiza que la economía peruana esté en constante movimiento (Machado, 2014, p. 201), porque no depende de los programas financieros del Estado ni tampoco de las condiciones externas del mercado. Esta es una referencia que ha permitido que el Perú no se haya visto afectado por graves crisis financieras en los últimos treinta años (Barrenechea y Sosa, 2014, p. 268).

De este modo, la contradicción entre el contexto político y la estabilidad económica resulta ser paradójica en el Perú, pero permite detallar las situaciones de crisis provocadas por la clase política nacional. La atención de las necesidades de la población no ha sido proyectada ni ejecutada, a pesar de que se registran condiciones financieras y económicas que pueden sostener políticas públicas de atención a los servicios públicos en la mayor parte del territorio peruano (Ortíz, 2012, p. 61), situación que provoca una crisis del concepto de “*justicia*” bajo los parámetros de Rawls (2001).

4. La gestión financiera y presupuestaria del país respecto al desarrollo de la “*justicia social*”

Tomando en cuenta que en el Perú es posible cubrir los costos financieros y económicos que implican la atención de las necesidades básicas de la población a través de la provisión de servicios públicos, podría ser válida la hipótesis que

proyecta mejores estadísticas en el Índice de Desarrollo Humano de forma progresiva y sostenible (Tello, 2010, p. 50).

La proyección económica del país permitiría, en el mediano plazo, reducir las brechas de infraestructura, la atención de necesidades básicas en la población más vulnerable, la inclusión social de población en situación de pobreza endémica y la atención sostenible y ampliada de servicios públicos en la mayor parte del territorio nacional (Gutiérrez, 2018, p. 69). En teoría, esta proyección es totalmente sostenible y no necesita la generación de programas económicos que requieran acciones que estén condicionadas a la política internacional a través de créditos internacionales.

Sin embargo, hay elementos estructurales que limitan esta proyección, especialmente por la complementación de estos factores:

- a) Corrupción generalizada en la gestión pública. El registro de varios impeachment, la destitución de funcionarios en los principales organismos del país y el registro de procesos judiciales en trámite a las principales autoridades políticas regionales y municipales en los últimos veinte años son un signo característico del Perú.

Este es un problema que incide de modo efectivo en la disposición financiera y presupuestaria, lo cual condiciona negativamente la materialización de una justicia social en el país (Bermúdez-Tapia, 2019a, p. 302). La población deprimida económicamente no puede acceder a servicios públicos al manipularse el modo de proveer y sostener financieramente estos programas estatales.

- b) Ineficacia en la gestión pública, especialmente con el escaso cumplimiento de metas programadas en el ámbito de la institucionalidad del Estado (Ortegón, 2015).

La ausencia de obras de gran envergadura —como elemento de referencia— en los últimos diez años se debe esencialmente a la inestabilidad política que limita la proyección y programación de políticas públicas. Esto ocasiona que las autoridades políticas se concentren en proyectar y desarrollar actos de gobierno con un efecto a corto plazo, para así poder acceder a los beneficios que estos puedan generar en la población.

Tal condición responde al clientelaje político desarrollado por el caudillismo político, que es característico en el país desde la apertura a la democracia en 1980 (Paredes y Encinas, 2020, p. 504).

- c) Limitaciones en los alcances de los proyectos de inversión ante la falta de apoyo político sostenible en el tiempo. Esto amplía el margen de evaluación “*costo de oportunidad*” en la ejecución de obras y políticas públicas significativas (Marín et ál., 2020).

Estos son componentes que limitan la construcción de una democracia, gobernabilidad y desarrollo en el Perú y que se complementan con la ausencia de una comprensión de postulados teóricos vinculados a la construcción de una justicia social.

En este sentido, el Perú es un país en “*proceso de construcción*”, donde:

- a) El tipo de gobierno es puesto a prueba constantemente, porque el sistema presidencialista mixto “fuerte” desarrollado en la Constitución de 1993 se contradice con la declaratoria de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente de Alberto Fujimori (2000), la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski (2018) y la declaratoria de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente de Martín Vizcarra (2020).
- b) El modelo de gestión pública no ha tenido un efecto positivo, motivo por el cual la mayor parte de las decisiones de gestión pública responden a un modelo centralizado bajo la dirección del Gobierno Nacional. Esto a pesar de que los gobiernos regionales y municipales tienen autonomía presupuestaria, institucional y funcional, y de que en los últimos veinte años han asumido competencias debido a que el Gobierno Nacional ha limitado sus funciones para mejorar el proceso de descentralización (López, 2014, p. 51).
- c) La población registra diferencias estructurales, donde los elementos étnicos, culturales, lingüísticos, sociales, económicos y políticos identifican colectivos que permiten mantener y ampliar las condiciones de exclusión social y de invisibilidad de la población más vulnerable (Bermúdez-Tapia, 2019b, p. 27).
- d) La población no identifica las acciones del Estado en su comunidad y no evalúan las acciones derivadas de la gestión pública, lo que provoca una condición ajena al desarrollo teórico del “contrato social” (Cotlear, 2006).

Estas condiciones limitan de manera sustancial la evaluación de una justicia social (Murillo y Hernández, 2011, p. 11), porque entre la “teoría” y la “realidad” existe un abismo, el cual se registra a través de los siguientes puntos:

- a) En el Perú, no se ha asumido positivamente la utilidad del Estado en cuanto a la atención de las necesidades de la población, esto sobre la base de un criterio utilitarista. En tal sentido, el desarrollo del modelo económico y político en Occidente no puede ser aplicado en la realidad peruana, porque todos los elementos conceptuales preliminares no resultan válidos.

La referencia “*dar a cada uno lo que le corresponde*” en la Ética Nicomaquéa (Aristóteles, 2003) o la de “*dar a cada uno lo suyo*” de Santo Tomás de Aquino (2002) —a pesar de su origen histórico— no son asumidas por el Estado y la población peruana.

De manera complementaria, los aportes filosóficos, económicos y políticos generados en Inglaterra antes de la Revolución Industrial, con los planteamientos de David Hume (Carrión, 2016), Adam Smith (1994) y Jeremy Bentham (De los Ríos, 2016), resultan ajenos a la realidad económica, social y política de la mayor parte de la población peruana.

Un detalle que permite exponer las razones por las cuales recién en la Constitución de 1979 se pudo detallar la ponderación positiva de los derechos fundamentales en un ámbito constitucional preferente, corresponde a la crisis de 1978 y 1979, la cual permitió comprender la necesidad de dotar de una mejor regulación de derechos a la población. Esta diferencia contrasta con la realidad inglesa respecto al modo en el

cual se promulgó la Carta Magna en 1215 y la Carta de los Bosques en 1217 (Báez-Urbina, 2021).

Esto se constituye como un punto de comparación que desglosa los problemas estructurales en la construcción de Estado en un territorio y sobre el cual se observa el fundamento del desarrollo del modelo capitalista (Suárez-Pineda, 2015, p. 15).

- b) El surgimiento de la idea de un Estado vinculado en una relación directa con la población. Aquí, ambos elementos establecen una relación natural y complementaria basada en los fundamentos de Hobbes y Locke. No obstante, tal relación no se ha desarrollado en el país, incluso desde la misma época de la emancipación.

Esta referencia permite explicar las razones por las cuales el Perú fue el último país en alcanzar su “*independencia*” de la corona española (Osorio, 2021, p. 60). Existía una estrategia inglesa que planteaba las emancipaciones en América del Sur, conforme se detalla en el Plan Maitland de 1804.

- c) Los contenidos del Estado de derecho democrático y social, sobre los cuales las referencias de “*democracia*” y “*governabilidad*” no han sido interiorizados por el ciudadano peruano. Esto debido a que los modelos políticos-jurídicos vigentes en el país no corresponden al desarrollo teórico del “*poder*” (Carrión et ál, 2015), que esencialmente es un modelo europeo de corte monárquico y feudal.

Ante lo detallado, resulta necesario evaluar los contenidos filosóficos y constitucionales de la justicia social en la actualidad con respecto a la realidad peruana. El resultado puede explicar las razones por las cuales el Perú no logra un desarrollo más sostenible.

- a) En relación con la justicia distributiva basada en el modelo de Rawls (1997), es posible identificar cuatro categorías que se limitan a un ámbito teórico, ya que existen condiciones sociales, económicas y políticas que condicionan su implementación en el Perú.
 - i. La justicia igualitaria (Equal-shar-based) no podría aplicarse porque la distribución y accesibilidad a los servicios públicos no es “*igualitaria*” en función de la localidad en la que se ubique el ciudadano peruano.

De este modo, la provisión de los servicios públicos en zonas urbanas es más amplia y sostenible en el tiempo, en comparación con lo que se observa en zonas andinas o amazónicas, donde se requiere una mayor financiación porque el Estado no ha tenido una mayor presencia.
 - ii. La justicia según la necesidad (Needs-based) —que podría plantear una mayor asignación de recursos a poblaciones vulnerables— no toma en cuenta que en el Perú existen varios grupos poblacionales con problemas de accesibilidad a los servicios públicos y, por lo tanto, la identificación de un único grupo resultaría cuestionable (Aranda, 2003, p. 45).

- iii. La justicia según el mérito (Merit-based) provocaría una mayor división social, ya que los márgenes de formalidad económica, cumplimiento de obligaciones tributarias y participación en el mercado ocasionarían que más de la mitad de la población no puedan acceder a los servicios públicos por estar en extrema pobreza o formar parte de la población económicamente activa en situación de informalidad (De Olarte, 2015, p. 39).
 - iv. La justicia compensatoria (Rawls, 1993) permite la atención de las desigualdades naturales o de nacimiento para mejorar las libertades básicas, la accesibilidad a puestos de responsabilidad política en el Estado y la capacidad adquisitiva del ciudadano. Esta política está diseñada con base en políticas de discriminación positiva, por lo que no podría aplicarse en el país, ya que los niveles de vulnerabilidad son muy amplios y registran particularidades que haría imposible establecer un criterio de compensación.
- b) En relación con la justicia relacional —la cual proyecta la distribución de bienes y recursos para alcanzar una sociedad más justa y así lograr un “reconocimiento”—, esta plantea una reivindicación de los colectivos que tradicionalmente no tenían o no podían acceder a fuentes de poder, para así garantizar sus derechos (Honneth, 2003, p. 114).

El problema puntual de esta posición consiste en el hecho de que no se comprende que la distribución de recursos es un medio político. Este solo se ejecuta en función de los objetivos y planes que ha estructurado el grupo político que tiene el poder, especialmente en el Gobierno Nacional o en el Congreso de la República, que son las entidades donde se planifica, ejecuta y distribuye el presupuesto público que sostiene los programas estatales y los servicios públicos.

Finalmente, en relación con la justicia social participativa —la cual se basa en el trato equitativo a todos los integrantes de la comunidad política, lo que permite la distribución justa de recursos (financieros, materiales o sociales) — mejora los niveles de legitimidad de la democracia. Sin embargo, esta teoría no toma en cuenta que la escasa participación ciudadana en los procesos electorales provoca que la distribución de recursos sea manipulada por parte de quienes dirigen la gestión pública. Al ser elegidos, establecen un clientelaje político que anula la opción de una mejor distribución de recursos entre todos los sectores que conforman la población nacional.

Todas estas condiciones teóricas no resultan aplicables en el Perú, a pesar de su alto contenido práctico en cuanto a la promoción y reconocimiento de los derechos de los ciudadanos y al registro de un sistema financiero y económico que podría sostener las actividades del Estado, especialmente en la mejora de la distribución del presupuesto público.

5. Las políticas públicas de desarrollo social y la accesibilidad a los servicios públicos respecto al Índice de Desarrollo Humano

El estudio de la realidad económica, social y política peruana no guarda una correlación directa con los postulados filosóficos y constitucionales que pudieran implementar una justicia social de forma sostenible (Tanaka, 2005, p. 226). Para tratar de solucionar este problema se deben tener en cuenta los siguientes factores:

- a) El impacto del modelo económico de la Constitución de 1993. Uno de los principales elementos positivos que registra el Perú en los últimos treinta años es la estabilidad macroeconómica. Esta se debe, en gran parte, a las reglas que limitan la participación del Estado en la economía nacional (Jiménez, 1997, p. 105), de acuerdo con las siguientes reglas:
 - i. Se estableció una economía social de mercado, sobre la cual la iniciativa privada es el elemento preferente y las acciones del Estado son excepcionales.
 - ii. Se garantiza la autonomía del Banco Central de Reserva, sobre la cual es posible generar una condición positiva frente a las crisis políticas ocasionadas por los conflictos entre el Gobierno Nacional y el Congreso de la República.

Sin embargo, el éxito de este modelo no ha logrado reducir la brecha de infraestructura en el país y tampoco ha disminuido la exclusión social que se registra en zonas altoandinas y amazónicas, donde la provisión de servicios públicos es mínima o no se registra (Aparicio et ál., 2011).

- b) Las actividades del Estado, a través de los diferentes niveles de gobierno, son limitadas (Valeriano Ortiz, 2012, p. 59), esto debido a una ausencia de legitimidad e institucionalidad del Estado en la psiquis de la población.

De este modo, algunas funciones estatales son asumidas como las más representativas formas de intervención del Estado en la sociedad, especialmente cuando se ejecutan las funciones de control social, actividad policial, control represivo y fiscalización administrativa, pero en contra de la ciudadanía (Tanaka, 2009).

Por su parte, las funciones de planificación, provisión de servicios públicos y fomento de la economía generan la percepción generalizada en la comunidad peruana de que se ejecutan para favorecer a determinados grupos económicos y sectores poblacionales. Con ello se registra una sensación de desatención de las principales necesidades de las poblaciones en situación de vulnerabilidad o en condiciones económicas limitadas.

El punto de equilibrio en las actividades del Estado debería ser el de la impartición de justicia, de acuerdo con el modelo constitucional detallado en el artículo 138.º en complemento con lo dispuesto por el artículo 201.º de la Carta.

Sin embargo, esta función registra muchas condiciones negativas y restringe la accesibilidad a la justicia de las personas y los colectivos en situación de vulnerabilidad. Esto debido, esencialmente, a las limitaciones logísticas, humanas, administrativas y presupuestarias que

condicionan la labor del Poder Judicial y del Ministerio Público, lo cual permite que la sociedad perciba solo al Tribunal Constitucional como una entidad eficiente.

- c) Las políticas públicas responden a un criterio de planificación que no puede ser sostenido en el tiempo. Esto debido a que no se cumple la línea guía establecida en el Acuerdo Nacional (Sánchez, 2003), porque los diferentes gobiernos no pueden ser eficientes en la gestión pública.

En este sentido y a pesar de que los gobiernos nacionales entre 2001 y 2021 han mantenido el mismo perfil sobre la dirección de la economía nacional, no se observan mayores actos de gestión financiera y presupuestal desde 2011 a la fecha. Esto debido al permanente conflicto entre el Gobierno Nacional y el Congreso de la República (Arce e Incio, 2018, p. 362). Como consecuencia de esta situación es que los gobiernos nacionales no han podido planificar y sostener líneas de acción que correspondan a un programa con metas proyectadas en el tiempo.

Esta referencia explica las razones por las cuales la economía peruana no ha progresado con la misma intensidad y proyección en comparación con los avances del periodo 1993-2011.

El resultado de este panorama implica la limitación de la atención de las necesidades básicas de la población, sobre todo en zonas geográficas donde se registra una pobreza endémica en contraste con la atención brindada a la población en zonas urbanas. Por lo tanto, el Índice de Desarrollo Humano identifica dos realidades contradictorias en el Perú y detalla estadísticas positivas en el ámbito urbano y negativas en el ámbito andino y amazónico. Esto ocasiona la diferenciación en la población, sobre la cual la “*élite*” mantiene privilegios, sosteniendo una “*distinción silenciosa*” (Rentería y Zárata, 2022).

Referencias

- Aparicio, C., Jaramillo, M. y San Román, C. (2011). Desarrollo de la infraestructura y reducción de la pobreza: el caso peruano. CIES; Universidad del Pacífico. <https://bit.ly/3WStMI4>
- Aranda Fraga, F. (2003). La justicia según Ockham, Hobbes, Hume y Rawls, en el marco de la Teoría Convencional-Contractualista de la Sociedad Política. *Estudios filosóficos*, 52(149), 43-86.
- Arce, M. e Incio, J. (2018). Perú 2017: un caso extremo de gobierno dividido. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 38(2), 361-377. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2018000200361>
- Aristóteles. (2003). *Ética Nicomaquéa* (J. Pallí Bonet, trad.). Gredos.
- Báez-Urbina, F. (2021). Economía capitalista y apropiación de recursos comunes. Algunas notas de estudio escritas desde el republicanismo democrático. *Sociedad y Economía*, 42, 1-20. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i42.9952>
- Barrenechea, R. y Sosa Villagarcía, P. (2014). Perú 2013: la paradoja de la estabilidad. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 34(1), 267-292. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2014000100013>
- Bellido, F. J. (2017). Republicanismo y gobierno legítimo: un análisis comparado del pensamiento político de John Locke y de David Hume. *Res Publica. Revista de*

- Historia de las Ideas Políticas, 20(1), 9-24. <https://doi.org/10.5209/RPUB.54994>
- Bermúdez-Tapia, M. (2001). Categorias de Ciudadanía en el Perú, por el goce de derechos fundamentales. *BIRA Boletín del Instituto Riva Agüero*, 28, 333-343. <https://bit.ly/3i4rpmH>
- Bermúdez-Tapia, M. (2018). Legitimidad de la legislación en el Estado de Derecho. En A. J. Martínez Lazcano y A. Islas Colín (eds.), *Derechos humanos y su interacción en el Estado Constitucional* (pp. 167-186). Ediciones Nueva Jurídica.
- Bermúdez-Tapia, M. (2019a). El costo económico provocado por la corrupción. *Actualidad Penal*, 59, 297-306.
- Bermúdez-Tapia, M. (2019b). Las dos repúblicas en el Perú: indios y criollos de 1821 a 2019. *Iura*, 4(1), 21-34. <https://bit.ly/3G8A0fT>
- Bermúdez-Tapia, M. (2020a). El debido proceso en el procedimiento parlamentario de vacancia presidencial peruano. *Revista Da Faculdade De Direito De São Bernardo Do Campo*, 26(2), 22.
- Bermúdez-Tapia, M. (2020b). El control político del Congreso del Perú a las acciones del ejecutivo en estados de emergencia en ocasión a una pandemia. *Opinión Jurídica*, 19(40), 341-367. <https://doi.org/10.22395/ojum.v19n40a17>
- Bermúdez-Tapia, M. (2020c). Análisis de la crisis del sistema semi presidencial peruano durante el interregno parlamentario y el estado de emergencia provocado por el covid-19. *Revista Jurídica Mario Alario D' Filippo*. 12(24), 354-371. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.12-num.24-2020-2680>
- Bermúdez-Tapia, M. (2020d). La progresiva crisis política del Perú. 1980-2020. *Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional*, 155, 198-208.
- Carrión, G. (2016). Estructura imaginativo-pasional de la naturaleza humana y economía en David Hume. *Filosofía de la Economía*, 5, 5-26
- Carrión, J. F., Zárate, P. y Zechmeister, E. (2015). Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas. Instituto de Estudios peruanos. <https://bit.ly/3ia0kOI>
- Castro-Gómez, S. (2007). Michel Foucault y la colonialidad del poder. *Tabula Rasa*, 6, 153-172.
- Cotlear, D. (2006). Un nuevo contrato social para el Perú: ¿cómo lograr un país más educado, saludable y solidario? Banco Mundial. <https://bit.ly/3VFhHVm>
- De los Ríos Giraldo, A. (2016). Felicidad y economía: la felicidad como utilidad en la economía. *Equidad y Desarrollo*, 1(26), 115-143. <https://doi.org/10.19052/ed.3700>
- De Olarte, E. G. (2015). Una economía incompleta. Perú 1950-2007: Análisis estructural. Instituto de Estudios Peruanos (IEP); Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://bit.ly/3Z4wQT0>
- Del Águila, A. (2009). El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la “crisis” del sistema de partidos peruano. *Revista Elecciones*, 8(9), 39-59.
- Du Bois, F. y Torres, J. (2006). Déficit y sobrecostos de la economía peruana. *Revista de Economía y Derecho*, 3(11), 7-28. <https://bit.ly/3WBYJai>
- Fernández Ramos, J. C. (2010). Hobbes y Gracián el estado de naturaleza en el Leviatán y en el Criticón. *Conceptos*, 7, 85-112.

- Forment, C. A. (2015). La formación de la sociedad civil y la democracia en el Perú. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial. <https://bit.ly/3VFiQw8>
- Grimaldo Muchotrigo, M. (2006). Identidad y política cultural en el Perú. *Liberabit*, 12(12), 41-48. <https://n9.cl/kchgx>
- Gomero Gonzáles, N. A. (2015). Concentración de las Pymes y su impacto en el crecimiento económico. *Quipukamayoc*, 23(43), 29-39. <https://doi.org/10.15381/quipu.v23i43.11597>
- Gutiérrez, C., Romaní Romaní, F., Wong, P. y Del Carmen Sara, J. (2018). Brecha entre cobertura poblacional y prestacional en salud: un reto para la reforma de salud en el Perú. *Anales de la Facultad de Medicina*, 79(1), 65-70. <http://dx.doi.org/10.15381/anales.v79i1.14595>
- Hernández, M. y De la Roca, J. (2006). Evasión tributaria e informalidad en el Perú. *Economía y sociedad*, 62, 65-74.
- Honneth, A. (2003). Redistribution as recognition: A response to Nancy Fraser. En N. Fraser y A. Honneth (eds.), *Redistribution or recognition: A political-philosophical debate* (pp. 110-197). Verso.
- Jiménez, F. (1997). Ciclos y determinantes del crecimiento económico: Perú 1950-1996. *Economía*, 20(39-40), 103-164.
- López Más, J. J. (2014). Desafíos de la regionalización y el desarrollo económico en Perú. *Gestión en el Tercer Milenio*, 17(33), 45-52. <https://doi.org/10.15381/gtm.v17i33.11680>
- Lynch, N. (2020). La derecha peruana. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 126, 117-138. <https://doi.org/10.24241/rci.2020.126.3.117>
- Machado, R. (2014). La economía informal en el Perú: magnitud y determinantes (1980-2011). *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 41(74), 197-233. <https://doi.org/10.21678/apuntes.74.707>
- Machado, R. (2017). Crecimiento económico e infraestructura de transportes y comunicaciones en el Perú. *Economía*, 40(79), 9-46.
- Marín Bardales, N. H., Correa Rojas, L. y Sotomayor Nunura, G. (2020). Relación de la paralización de obras públicas y la crisis política. *Ingeniería: Ciencia, Tecnología e Innovación*, 7(1). <https://bit.ly/3i66csv>
- Mendoza Bellido, W. (2017). La macroeconomía de la flotación sucia en una economía primario-exportadora: el caso del Perú. *Economía*, 40(79), 105-132.
- Moreno Díaz, E. V. (2013). Influencia de la inversión pública en infraestructura sobre el crecimiento de la economía peruana, periodo 1980-2011 [tesis de pregrado, Universidad Nacional de Trujillo]. Repositorio Institucional Universidad Nacional de Trujillo. <https://bit.ly/3WYMwFB>
- Murillo Torrecilla, J. y Hernández Castilla, R. (2011). Hacia un concepto de justicia social. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 9(4), 7-23. <https://bit.ly/3WZCx2V>
- Núñez Lira, L. A., Valentín Loayza, J. E., Alfaro Mendives, K. L. y Bonilla Dulanto, E. K. (2020). Gobernanza, representación política y desafección democrática en el Perú. *Revista Venezolana de Gerencia*, 25(92), 1330-1346. <https://doi.org/10.37960/rvg.v25i92.34265>
- Ortegón Quiñones, E. (2015). Políticas públicas: métodos conceptuales y métodos de evaluación. Universidad Continental.

- Osorio Soto, G. M. (2021). Del virreinato a la utopía republicana: El imaginario patriótico a la realidad vivencial en el sur del Perú (1780-1823). *UCV-Scientia*, 13(1), 52-64. <https://doi.org/10.18050/ucvs.v.13i1.05>
- Paredes, M. y Encinas, D. (2020). Perú 2019: crisis política y salida institucional. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 40(2), 483-510. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000116>
- Pilco Flores, L. M. (2014). Una aproximación al impacto del microcrédito sobre la pobreza en el Perú. *Revista Lidera*, 9, 94-98.
- Ponce de León, Z. y García Ayala, L. (2019). Perú 2018: la precariedad política en tiempos de Lava Jato. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 39(2), 341-365. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2019000200341>
- Rawls, J. (1993). *El liberalismo político*. Cri#tica.
- Rawls, J. (1997) *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (2001). *La justicia como equidad*. Paidós Ibe#rica.
- Rentería, M. y Zárate, P. (2022). La distinción silenciosa. Clases sociales y divisiones simbólicas en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos.
- Ríos Díaz, F. E. (2021). Elecciones presidenciales en Perú 2021: relato de los principales candidatos de una elección fragmentada de primera vuelta. *Boletín del Departamento de América Latina y El Caribe*, 75, 23-26. <https://bit.ly/3VF1srt>
- Sánchez Albavera, F. (2003). Acuerdo Nacional y gestión presupuestal en el Perú. CEPAL. <https://bit.ly/3i33Jz3>
- Santo Tomás de Aquino. (2002). *Summa Theologiae* (Primera edición: marzo de 1959; primera edición en la serie BAC Thesaurus basada en la ed. de 1959: febrero de 2014). Biblioteca de Autores Cristianos.
- Sierra Zamora, P. A. y Bermúdez-Tapia, M. (2021). La Incidencia del Narcotráfico en las Altas Esferas del Gobierno Peruano. *Novum Jus*, 15(2), 259-293. <https://doi.org/10.14718/10.14718/NovumJus.2021.15.2.10>
- Smith, A. (1994). *Riqueza de las naciones (1776)*. Alianza
- Suárez-Pineda, L. (2015). Teoría general de la administración: una reflexión en torno a su vigencia en las organizaciones del mundo moderno. In *Vestigium Ire*, 9(1), 12-20.
- Tanaka, M. (2005). Los estudios políticos en Perú: ausencias, desconexión de la realidad y la necesidad de la ciencia política como disciplina. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 25(1), 222-231. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2005000100017>
- Tanaka, M. (2009). Las relaciones entre Estado y sociedad en el Perú: desestructuración sin reestructuración. Un ensayo bibliográfico. *América Latina Hoy*, 31. <https://doi.org/10.14201/alh.2377>
- Tello, M. D. (2010). Descentralización y desarrollo económico local en el Perú: conceptos y realidades. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 1(1), 42-52.
- Toledo Orozco, Z. (2021). Una guía para entender el Perú de Pedro Castillo. *Nueva sociedad*, 295, 72-81.
- Tribunal Constitucional. (2020). Expediente N° 0006-2019-CC/TC, Caso sobre la disolución del Congreso de la República. <https://bit.ly/3jELkZz>
- Universidad Privada San Juan Bautista. (2020). Proyecto de Investigación N° 0042-2020, Análisis de la institucionalidad democrática en el Perú, aprobado con Resolución de Vicerrectorado de Investigación N° 061-2019-VRI-UPSJB. UPSJB. <https://n9.cl/qnxty>

- Valeriano Ortiz, L. F. (2012). La modernización de la gestión pública en el Perú. *Gestión en el tercer milenio*, 15(30), 59-64. <https://doi.org/10.15381/gtm.v15i30.8802>
- Velásquez Benites, O. (2021). Agudización de la pobreza del campesinado peruano y el subsidio al bienestar de la ciudad. *Alfa Revista de Investigación en Ciencias Agronómicas y Veterinaria*, 5(14), 331-345. <https://orcid.org/0000-0001-5575-107X>

Notas

- * Producto del proyecto de investigación “Análisis de la institucionalidad democrática en el Perú”, desarrollado en la Facultad de Derecho de la Universidad Privada San Juan Bautista (UPSJB, 2020).

Notas de autor

- ** Abogado graduado con la mención de Summa Cumme Laude por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor ordinario auxiliar de la Facultad de Derecho y de la Unidad de Posgrado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Profesor investigador de la Universidad Privada San Juan Bautista. Registrado en RENACYT PO140233 en Perú, y en MinCiencias en Colombia. Correo electrónico: Manuel.bermudez@upsjb.edu.pe; ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1576-9464>.