

¿Estamos frente a una coyuntura crítica? Estado y partidos frente a la pandemia

Carlos Alberto Adrianzén

Sumilla

En este artículo se analizan una serie de eventos ocurridos en años recientes (el conflicto entre actores partidarios y el caso Lava Jato, por un lado, y el fenómeno de El Niño y la pandemia desatada por la COVID-19, por el otro) que en conjunto pueden constituirse en una doble coyuntura crítica capaz de afectar dos variables fundamentales: la fortaleza del Estado peruano y la recomposición de la elite política nacional.

Cuando el 16 de marzo se decretó el inicio de una estricta cuarentena que se prolongó por más de 100 días, el Perú y su sistema político venía de años turbulentos. La pandemia no era un relámpago en un cielo claro, sino por el contrario, uno que se producía en un clima que en los últimos años se había degradado paulatinamente.

Un primer grupo de problemas con los que el Perú llegaba a la pandemia proviene de la dinámica de su sistema político. Es decir, de procesos cuyo origen puede rastrearse dentro de este sistema. El primero de ellos, producto del resultado electoral del 2016, donde se condensaron un conjunto de tensiones que llevaron al límite la capacidad del sistema político para metabolizar el conflicto político.

Por un lado, los resultados pusieron un gobierno en funciones de tipo minoritario en una situación de dominio congresal¹, donde el partido oficialista no podía sostener el veto presidencial, ni tampoco representar las preferencias del Legislativo.

Si bien las reacciones de las elites socioeconómicas del país al día siguiente de la primera vuelta hacían pensar en una convivencia relativamente pacífica entre las dos fuerzas

¹ Negretto, Gabriel L. «Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America». *Latin American Politics and Society*, vol. 48, n.º 3. Miami: University of Miami, 2006, pp. 63-92.

victoriosas, basada en su convergencia programática, la realidad se encargaría de desmentir ese optimismo. El punto en discusión no era principalmente programático y más grave aún no admitía convergencia: solo existía un asiento disponible para dos personas. Es por ello que la presidencia de Pedro Pablo Kuczynski (la primera fuerza victoriosa) estuvo marcada por un problema de legitimidad dual² entre el Ejecutivo y el Legislativo. En este escenario, las posibilidades de estabilización pasaban bien por un gabinete de coalición entre el partido de Kuczynski y Fuerza Popular (la segunda fuerza victoriosa), o bien una ruta de enfrentamiento que llevaría a la derrota de uno de los dos partidos en el poder.

El resultado provisional del conflicto, como se sabe, fue la salida de Kuczynski de la presidencia y la subida de Martín Vizcarra, su vicepresidente, al poder. En este caso, si bien la dinámica de coaliciones buscó ser repetida por el nuevo ocupante de la presidencia, factores exógenos (el efecto del caso Odebrecht) le permitieron virar a una estrategia de confrontación con el Legislativo y el fujimorismo como partido mayoritario. Esta vez el resultado fue distinto, pues utilizando la institución del voto de confianza, Vizcarra logró el cierre del Congreso y la convocatoria de nuevas elecciones parlamentarias.

Sin embargo, lo sucedido entre junio del 2016 y septiembre del 2018 no puede restringirse únicamente a un conflicto entre Legislativo y Ejecutivo. Se trata también de un conflicto que llevó al límite la tensión entre el fujimorismo y el antifujimorismo, las dos identidades políticas más importantes y persistentes de lo que va del siglo XXI peruano. En esa disputa quedó también atrapado el gobierno de Kuczynski, que hasta el final no fue capaz de situarse de manera clara en el clivaje político peruano de estas décadas. La ventaja de Vizcarra frente su antecesor y antiguo socio

² Linz, Juan J. «Los peligros del presidencialismo». En: Comisión Andina de Juristas, ed. *Formas de gobierno: relaciones ejecutivo-legislativo*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993.

político fue su capacidad para situarse en uno de los dos lados de esta frontera política y encarnar claramente uno de los sectores en conflicto.

El conflicto entre Ejecutivo y Legislativo, o entre fujimorismo y antifujimorismo, no fue el único foco de tensión interno al que estuvo sometido el sistema político. El segundo provino del caso Lava Jato, que no solo reveló cómo ha funcionado hasta ahora el financiamiento de la política peruana, sino que puso de manifiesto los lazos entre el poder político y el gran sector privado en nuestro país. Este caso mostró cómo el financiamiento de campañas ha sido la vía preferida de los grandes grupos constructores en el país para cultivar su influencia política y ejercer la captura de la decisión estatal en áreas claves del sector público.

El efecto combinado de estos fenómenos (conflicto entre poderes y caso Lava Jato) ha sido la evaporación del grupo político que ganó las elecciones del 2016 y de la principal fuerza opositora del país. Lo mismo puede señalarse del resto del elenco principal de la política peruana de los últimos 20 años. En ese sentido, el suicidio del ex presidente Alan García sintetiza, quizá con excesivo dramatismo, lo ocurrido con la precaria elite política del país.

El segundo grupo de situaciones que generaron efectos negativos en el sistema político puede ser catalogado como exógeno a este. Es decir, cuyo surgimiento no puede ser rastreado al propio sistema, sino que depende de variables que pertenecen al ambiente en el que dicho sistema opera. En primer lugar, el fenómeno de El Niño del 2017 logró inicialmente reducir el conflicto político y mostrar algunas de las recuperadas capacidades estatales en contextos de una crisis. Sin embargo, sus efectos a largo plazo han mostrado problemas más difíciles de resolver. La escasa capacidad burocrática del Estado peruano, entendida como la falta de calidad y coherencia de su burocracia, y las dificultades que tiene para penetrar en el territorio y en la sociedad, han quedado de manifiesto. Tres años y luego de sucesivos cambios en la autoridad

encargada de la reconstrucción, la destrucción causada por el fenómeno de El Niño no ha sido reparada.

En segundo lugar, el mercado mundial sigue sin ofrecer un ambiente que traccione el crecimiento del país. Si bien los precios de nuestras principales materias primas se habían parcialmente recuperado antes de que la crisis por la COVID-19 se iniciara, los niveles no alcanzaban los del superciclo que se vivió entre el 2002 y el 2013. Adicionalmente, los niveles de crecimiento económico de las distintas regiones del mundo seguían siendo modestos y muy frágiles. El *tapering* (reducción progresiva) de las políticas de expansión monetaria redujo los niveles de crecimiento de varios de los principales mercados globales, lo que nos afectó pues la economía nacional se mueve en modestos niveles de crecimiento, al ser altamente dependiente de los precios de las materias primas y los recursos provenientes del exterior.

En este marco, la llegada del nuevo coronavirus al país ha supuesto un nuevo *shock* exógeno al sistema político. Al igual que durante el fenómeno de El Niño, en el corto plazo, los rendimientos políticos de la difícil situación fueron positivos. Ahí están las cifras de aprobación presidencial, así como el respaldo ciudadano a las medidas adoptadas por el gobierno, para atestiguarlo. 15 años de crecimiento económico y un Estado que ha incrementado su nivel de penetración territorial y societal permitieron canalizar las medidas inicialmente adoptadas. Además, la baja confrontación política debería suponer una buena *performance* de las precarias capacidades estatales adquiridas³ –en términos de recursos burocráticos y económicos– que 15 años de crecimiento económico le permitieron acumular.

A diferencia del liderazgo de Kuczynski, apocado y con menos perspectiva estratégica, Vizcarra ha demostrado mucha mayor habilidad política y carisma, en el sentido weberiano de la palabra,

³ Centeno, Miguel Angel; Kohli, Atul y Yashar, Deborah J. *States in the developing world*. New Jersey: Princeton University Press, 2017.

gracias a lo cual ha logrado que las duras medidas adoptadas para la cuarentena gozaran de legitimidad, pieza clave a la hora de buscar un mayor acatamiento por parte de la sociedad. Sin embargo, al igual que durante el fenómeno de El Niño, volvieron a aparecer los mismos problemas. La falta de capacidad estatal, la estructura burocrática de tipo subsidiaria que organiza al Estado peruano y las ideas de la alta burocracia pública que buscan limitar al máximo su intervención, evitaron que las políticas para sostener la cuarentena llegaran eficientemente a aquellos sectores que las necesitaban.

Hacia una doble encrucijada

A mi juicio, estos cuatro episodios (conflicto entre actores partidarios y caso Lava Jato, por un lado, y el fenómeno de El Niño y la pandemia desatada por la COVID-19, por el otro) pueden constituirse en una doble coyuntura crítica, no independientes entre sí, y que más bien tienden a reforzarse mutuamente. Es decir, que la resolución de una incidirá en el resultado final de la otra. Mientras la primera de las coyunturas críticas podría afectar la trayectoria del tipo de estatalidad existente, la segunda podría hacerlo con la oferta política y de servicios ofrecidos, así como con el sistema de partidos que le da soporte.

Sin embargo, antes de seguir avanzando conviene realizar algunas precisiones conceptuales sobre las coyunturas críticas y su estudio.

Se entiende por coyuntura crítica un periodo de cambio significativo, capaz de producir legados o efectos de largo plazo⁴. Dicho episodio puede ser capaz de modificar la trayectoria predecible sobre la variable de interés. Esa trayectoria original está dada por las condiciones y clivajes previos a la aparición de esta

⁴ Collier, David y Collier, Buth Berins. *Shaping the political arena*. Indiana: University of Notre Dame Press, 2002.

coyuntura y sirve de línea de base contra la cual medir el efecto de la introducción de esta.

La idea de coyuntura crítica está acompañada de un entendimiento del cambio social como un proceso de trayectoria dependiente (*path dependent*). Es decir que existen procesos sociales que son altamente dependientes de sus condiciones iniciales para explicar la trayectoria adoptada, la cual se tiende a reforzar con el transcurso del tiempo.

Supone, además, que introducido el o los eventos críticos se abren un conjunto de caminos factibles y que son decisiones de actores específicos o resultados de variables puntuales las que hacen que la trayectoria adopte tal o cual camino disponible.

El análisis a través de coyunturas críticas también supone la existencia de una serie adicional de elementos conceptuales: por un lado, mecanismos de producción y reproducción del legado originado por la coyuntura crítica, y, por otro lado, la estabilidad de los rasgos centrales del legado⁵.

Por lo general, el método de análisis de coyunturas críticas es aplicado a la investigación social basada en el método histórico comparado, abocado al estudio de procesos que se juzgan concluidos. Pese a ello, quisiera tomar de su idea de cómo pensar el proceso de producción y reproducción de los desarrollos sociopolíticos y de desarrollo institucional de las sociedades, y aplicarlo a la situación descrita en la primera parte de este artículo. Cabe recalcar en este punto que al encontrarse en marcha este proceso, no es posible saber si estos eventos modificarán, o no, la trayectoria de las dos variables que serán discutidas a continuación. De esto depende que se constituyan, o no, en coyunturas críticas.

⁵ Para reflexiones adicionales en torno al método de coyunturas críticas se puede revisar: Mahoney, James. *The legacies of liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001.

Estados fuertes

La primera de las variables que podría ser afectada por la potencial coyuntura crítica descrita al inicio de este artículo es la referida al proceso de construcción estatal, es decir, la relativa fortaleza o debilidad que presenta el Estado en un momento específico del tiempo. Este proceso de construcción implica el desarrollo de algún tipo de administración pública, es decir, de un conjunto de estructuras burocráticas propias del Estado, las cuales constituyen una de sus facetas más visibles. Desde este punto de vista, la construcción estatal es el esfuerzo por desarrollar un conjunto de organizaciones efectivas, capaces de implementar sus decisiones a través del territorio y la sociedad en él contenido⁶. La efectividad implica por los menos dos procesos distintos. El primero supone un alineamiento entre los objetivos diseñados por los políticos y la alta burocracia, y los procesos de implementación que desarrolle la burocracia a nivel capilar en el territorio y la sociedad. El segundo supone la imposición efectiva por parte del Estado de aquellos valores imperativos al conjunto de la sociedad, que son, en última instancia, el rasgo que definen la actividad política⁷. La asignación imperativa de dichos valores supone en un alto nivel de abstracción, la imposición de un determinado orden social que organiza y jerarquiza a los distintos miembros de una sociedad⁸. Impone tributos, distribuye recursos y crea instituciones, las cuales generan posibilidades diferenciadas a los distintos integrantes de una sociedad para formular sus preferencias y realizarlas. Todas estas actividades implican frecuentemente que el Estado y sus

⁶ Kurtz, Marcus J. *Latin American State Building in Comparative Perspective. Social Foundations on Institutional Order*. New York: Cambridge University Press, 2013.

⁷ Easton, David. «Categorías para el análisis sistémico de la política». En: Alberto Battle, ed. *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel, 2001.

⁸ O'Donnell, Guillermo. «Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976». En: Comunidad Andina de Fomento, ed. *Desarrollo Institucional y Conflicto. De la geopolítica a la distribución del ingreso*. Buenos Aires: Comunidad Andina de Fomento, 2017.

agentes deban derrotar a importantes grupos e individuos situados en la sociedad civil que se oponen a dichas acciones. Supone también que el Estado debe utilizar a la propia sociedad civil para implementar sus propias políticas. Por lo tanto, no solo requiere de la aquiescencia, sino también de la legitimidad suficiente para garantizar un mínimo de cooperación de estos agentes sociales.

Al respecto de la fortaleza que requiere un Estado, en términos analíticos ella está vinculada a dimensiones tales como la capacidad y autonomía de la burocracia estatal, así como los alcances de su intervención en la sociedad⁹.

Además de la fortaleza estatal, otra dimensión relevante para analizar y clasificar a los Estados es su alcance. Es decir, qué conjunto de áreas de la vida social serán sometidas a la regulación y a la acción estatal. Una rápida división del alcance del Estado señala un conjunto de funciones mínimas: la provisión de bienes públicos tales como la seguridad, orden y ley; funciones intermedias vinculadas a la expansión de las instituciones del estado de bienestar y de cierta regulación económica; y, por último, aquellas funciones dinámicas enfocadas en las políticas de industrialización y de generación de riqueza¹⁰.

Utilizando los elementos de análisis mencionados y tomando como ejemplo lo sucedido con el fenómeno de El Niño, podemos señalar que, luego de una respuesta inicial que demostró un nuevo nivel operativo del Estado, la reconstrucción puso a la vista nuevamente los serios problemas de este para formular e implementar decisiones de cierta complejidad. La reciente firma de un acuerdo de gobierno a gobierno con Gran Bretaña sobre la reconstrucción constituye la aceptación tácita de las dificultades

⁹ Fukuyama, Francis. «The Imperative of State-Building». *Journal of Democracy*, vol. 15, n.º 2. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004, pp. 17-31.

¹⁰ Fukuyama, Francis. «The Imperative of State-Building». *Journal of Democracy*, vol. 15, n.º 2. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004, pp. 17-31.

que las distintas instancias nacionales y subnacionales del Estado peruano tienen para enfrentar exitosamente esta tarea.

Y si bien los déficits de la reconstrucción han permitido poner de manifiesto la debilidad del Estado, la forma en cómo estos son puestos en evidencia generan una menor visibilidad del problema y menos claridad respecto a las orientaciones generales que su solución suponen para la opinión pública.

En primer lugar, es un tema concentrado en una región muy precisa del país, que además no incluye a Lima, gravitante esta en el diseño de la agenda política nacional. En segundo lugar, la pregunta por qué luego de tres años el norte no ha sido reconstruido no admite respuestas directas ni asignación fácil de responsabilidades. No solo se trata de autoridades ineficientes tanto a nivel regional/local como nacional, de burocracias de baja calidad con dificultades para formular y desarrollar los proyectos necesarios, ni de la omnipresente corrupción (que es también una manifestación de problemas de autonomía y capacidad estatal) que hace que los proyectos de inversiones no avancen a la velocidad requerida.

El escenario de la reconstrucción, además, supone la coexistencia de múltiples actores. No se trata únicamente del Estado nacional o subnacional actuando, sino que operan también actores de la sociedad civil, incluido el empresariado, que pueden disputar al Estado el protagonismo y las recetas para las potenciales soluciones.

Por último, pese a sus dimensiones, se trata de un problema de ocurrencia periódica en nuestro país. La destrucción generada por el fenómeno de El Niño o de algún tipo de evento natural más específico como un terremoto, ocurren con alguna frecuencia en el Perú.

En este sentido, la dinámica de la pandemia y especialmente de la respuesta estatal, ofrecen varios elementos diferenciales, ausentes en el caso previo. En primer lugar, en este caso el problema se hace parte de la agenda nacional, en tanto todo el país (incluida

Lima) sufren los efectos del virus y el consecuente confinamiento, eliminando completamente otros temas que pudieran competir en la agenda pública. Por ejemplo, la política se encuentra detenida y no solo los partidos han prácticamente desaparecido, sino que incluso el Congreso y los legisladores han tenido problemas para recibir parte de los reflectores públicos. Incluso el fútbol y otras noticias vinculadas al mundo de la farándula desaparecieron durante una buena parte de la cuarentena. Es así que la pandemia se convirtió en el centro organizador de la discusión pública y en esa nueva topografía la respuesta del Estado actúa de manera solitaria.

En segundo lugar, el Estado, especialmente el Ejecutivo, concentró todos los reflectores públicos. La pandemia, además, le obligó a producir una gran cantidad de acciones, pues no se trata solamente de la emisión de dispositivos legales destinados a grupos de actores reducidos, sino de políticas que suponían una inusual movilización de recursos, en términos históricos, dirigidos estos al conjunto de la ciudadanía. Algunas de las formas de intervención, además, eran inéditas para el Estado peruano. Planteamientos como el bono focalizado o los distintos programas de crédito garantizados son probablemente momentos de encuentros novedosos con el Estado para buena parte del ciudadano común, creándose así un nuevo tipo de interacción entre estos, donde el Estado no solo muestra su cara represiva, ni tampoco los típicos encuentros a través del sistema educativo o de salud, sino siendo algo más.

La detención de casi la totalidad de actividades económicas supuso para una gran parte de la población un radical paso a la pobreza en cuestión de semanas. En este escenario, las empresas privadas que antes aparecían en el centro de la narrativa para explicar el crecimiento de las últimas décadas paso a convertirse en antagonista de los trabajadores sin ahorros y sin capacidad de generarlos. Los colegios privados, las clínicas privadas, las empresas de servicios públicos, aparecían nítidamente en la parte

negativa de la ecuación. Debían cobrar por sus servicios o bienes a trabajadores que no tenían ingresos. Por no hablar de los despidos que se realizaron durante este episodio.

Esta posibilidad ya había sido advertida por Durand¹¹ cuando señaló que si bien la nueva matriz neoliberal colocaba al gran empresariado en una posición privilegiada de cara al Estado y frente a otros actores de la sociedad, también lo convertía en el foco de nuevas tensiones y potenciales conflictos antes orientados al Estado. La retirada del Estado de muchas de las actividades económicas cotidianas hizo que se establezca una novedosa relación directa entre estos grandes empresarios y el ciudadano común. En la coyuntura actual, lejos de ser beneficiosa para el sector privado, esto lo convierte en el objeto de un sinfín de críticas por parte de la ciudadanía.

Y si la dinámica de la pandemia empujó al sector privado a un lugar al que no ha estado acostumbrado, los espacios para revertir esta imagen en la opinión pública tampoco abundaron. Por un lado, se multiplicaron las declaraciones empresariales faltas de sentido de la oportunidad y cercanas a la insensibilidad social en esta coyuntura, y, por otro lado, el Ejecutivo organizó la respuesta a la pandemia sin dejarle espacio al sector privado, es decir, a la gran empresa, mayor lugar para obtener parte del crédito político por la respuesta. Es así que más allá de donaciones puntuales y algunos programas de alivio de deuda, el sector privado ha debido cargar con una opinión negativa de la población.

Hay, entonces, una combinación donde el Estado es obligado a expandir su presencia y asumir roles vinculados al estado de bienestar, mientras que simultáneamente la empresa privada es percibida como parte del problema y no de la solución.

¹¹ Durand, Francisco. «El problema del fortalecimiento institucional». En: *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: Fondo Editorial de la PUC - Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico - IEP, 2006.

Esta configuración singular hace que el efecto de la pandemia sobre la senda que recorre hasta ahora el tipo de Estado peruano sea mucho más significativo que el causado por los problemas derivados de la reconstrucción del norte.

¿Qué es lo que determina la receptividad de las diferentes ideas detrás de las políticas públicas? Como señalan Haggard y Kaufman¹², a propósito de las reformas de mercado desarrolladas a inicios de los 90, los cambios generales a nivel del discurso ideológico no suelen desarrollarse si es que no dicen algo sobre el momento que estos países atraviesan.

Un argumento similar es desarrollado por Mirowski y Plehwe¹³ para explicar las razones por las cuales las ideas neoliberales no habían tenido eco en el momento original de su desarrollo. Así, a diferencia del keynesianismo, no tenían casi nada para decir respecto a la crisis del 30.

En la década del '30, la depresión afectó a todas las clases, estimulando un cambio general en los presupuestos sobre las posibilidades de la intervención estatal. Las hiperinflaciones y las agudas crisis de los años '80 pueden llegar a tener una función similar, pero sólo si amplios segmentos de la población tienen motivos para creer que las reformas ortodoxas proveen de hecho una alternativa que maximiza el bienestar¹⁴.

La coyuntura crítica abierta en el 2016 y que tiene como último episodio la pandemia, adquiere el mismo potencial disruptivo que

¹² Haggard, Stepahn y Kaufman, Robert. «Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado». *Desarrollo Económico*, vol. 35, n.º 139. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social, 1995, pp. 355-372. En: bit.ly/2AUJkGQ

¹³ Mirowski, Philip y Plehwe, Dieter. *The road from Mont Pèlerin. The making of the neoliberal thought collective*. Cambridge: Harvard University Press, 2009. En: bit.ly/2ZmrnKJ

¹⁴ Haggard, Stepahn y Kaufman, Robert. «Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado». *Desarrollo Económico*, vol. 35, n.º 139. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social, 1995, pp. 355-372. En: bit.ly/2AUJkGQ

los episodios señalados por Haggard y Kaufman¹⁵. Al igual que esos eventos, existe una afinidad electiva entre los problemas que han puesto de relieve (especialmente la pandemia) y un tipo de solución posible. Probablemente, las ideas detrás de esas soluciones son más afines a políticas que enfatizen el fortalecimiento del Estado.

La economía política de la pandemia

Hay que pensar hasta qué punto uno de los objetivos de la respuesta a la actual pandemia consiste en minimizar el desplazamiento de la economía política del país. Es cierto que una parte de los problemas de la respuesta estatal se origina en las deficientes estructuras estatales. Lo cierto es que pareciese que otra parte está dada por el objetivo de la alta burocracia estatal por atravesar este momento con las menores modificaciones posibles a la economía política peruana. Esto supone, por un lado, que las medidas adoptadas para enfrentarse a la pandemia deben procesarse dentro de la actual estructura estatal, y, por otro lado, que el balance y las formas de intervención del Estado en la sociedad deben mantenerse lo más estables posibles.

En ese sentido, varias de las principales respuestas desarrolladas por el Estado peruano podrían ser definidas como una focalización ampliada. Es cierto de que se trata de enormes ampliaciones, especialmente en programas de transferencia no condicionadas, pero el esquema de funcionamiento sigue siendo la utilización de las estructuras burocráticas existentes y no el desarrollo de nuevas, para así mantener el carácter excepcional de dicha intervención y no plantearlas como una expansión permanente.

¹⁵ Haggard, Stepahn y Kaufman, Robert. «Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado». *Desarrollo Económico*, vol. 35, n.º 139. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social, 1995, pp. 355-372. En: bit.ly/2AUJkGQ

Esto podría explicar la visión incremental de la respuesta estatal, que ha propuesto medidas que satisfacen dos condiciones: una explícita, que resuelvan o sirvan de paliativo para los efectos de la pandemia, mientras que el otro objetivo más bien implícito, que signifique en términos de legados institucionales las menores distorsiones respecto a la actual situación. Ergo, que se reduzca al mínimo las variaciones a la actual economía política del país.

Cabe recalcar en este punto que nada impide desarrollar respuestas que generen una nueva institucionalidad que se aboque a la seguridad social universal del país y que a través de esta se canalicen los distintos tipos de ayudas económicas establecidas por el gobierno.

Otro punto importante a considerar es que las reticencias a la entrega de un bono universal no son solo restricciones presupuestarias (muy reales), sino también de legados. ¿Cómo retirar un bono cuasi universal una vez terminada la epidemia? ¿Cómo canalizar este bono a través de un ministerio pensado desde la subsidiariedad del Estado? Ahí está un punto capital, hacer la actual expansión estatal lo más elástica posible para poder volver a la situación pre-COVID. En cambio, si se desarrollara una nueva institucionalidad, las probabilidades de que estas sobrevivan pospandemia son altas. Nuevas instituciones pueden suponer la ampliación en direcciones de alcance y fuerza del Estado, alejados de las preferencias de los burócratas y de los principales grupos de interés nacionales.

El problema de las elites políticas

La segunda variable afectada por la coyuntura crítica planteada al inicio de este artículo está relacionada a los partidos políticos nacionales y el escenario de probable recomposición que se abrió simbólicamente con el suicidio de Alan García y alcanzó velocidad de crucero con la renuncia de Kuczynski, primero, y el cierre del Congreso de mayoría fujimorista, después.

En este caso, la senda a ser modificada por la coyuntura crítica son los integrantes de la élite política nacional, lo que abre varias posibilidades. Aunque más bien los probables cambios tengan que ver con los tipos de partidos y de políticos que se convertirán en las principales autoridades del Estado nacional pospandemia.

Un rápido repaso de los partidos nacionales indica que todas las organizaciones que obtuvieron importantes cuotas de poder en el Estado nacional han desaparecido o se encuentran en una senda de claro declive. En este grupo de organizaciones no solo están aquellas que alcanzaron la presidencia entre el 2001 y el 2016, sino también aquellas como Solidaridad Nacional o Fuerza Popular que lograron controlar el municipio de Lima Metropolitana y el parlamento, respectivamente.

Si bien esta volatilidad es usual en la dinámica política peruana, lo que resulta inusual es la simultaneidad con la que ha ocurrido. Algunos partidos venían ya de una larga agonía, que se superpuso con la crisis a la que llegaron otras organizaciones en los últimos dos años.

La alta fragmentación del actual Congreso, así como el elevado ausentismo en el proceso electoral, son indicadores de la situación de disponibilidad policial en la que se encuentran diversas porciones del electorado, tanto arriba como abajo.

La otra novedad, además de la disponibilidad simultánea, es el cambio de las reglas electorales ocurrido luego de los resultados del referéndum de diciembre del 2018. Si bien la tendencia a eliminar la reelección inmediata se inició a hace algunos años a nivel local y regional, su extensión al legislativo nacional hará mucho más visibles sus efectos en un escenario que concentra normalmente los reflectores de la discusión pública.

Sin el incentivo de la reelección, se puede esperar de los legisladores comportamientos que busquen obtener rentas políticas, por un lado, y, por otro, una producción legislativa de alto rendimiento político en el corto plazo, así como altos y difusos

costos en el mediano y largo plazo. Esta dinámica se muestra exacerbada en el actual parlamento, donde a la imposibilidad de reelección se le suma un periodo inusualmente corto.

Adicionalmente, el sistema político que ya tenía problemas para producir liderazgos en condiciones de reelección, se encuentra absolutamente sobreexigido con las actuales reglas. Si uno de los problemas frecuentes del presidencialismo como sistema político es la periodicidad con la que debe producir liderazgos nuevos, las reglas actuales no hacen más que volver imposible esa tarea.

Y si bien el colapso de la elite política no supone necesariamente cambios en las propiedades del sistema de partidos (esto implicaría por lo menos un aumento o reducción del número de partidos efectivo promedio), queda claro que nuestro sistema político sufre excesivamente en contextos de gobiernos minoritarios de tipo congresal. Por lo tanto, una mayor fragmentación del sistema partidario, con el consecuente aumento de posibilidades de gobiernos minoritarios, hace su situación más precaria.

La interacción de las dos variables (fortaleza o debilidad del Estado / recomposición o no de los partidos políticos nacionales)

La doble coyuntura crítica señalada al inicio de este texto (conflicto entre actores partidarios y caso Lava Jato, por un lado, y, fenómeno de El Niño y la pandemia desatada por la COVID-19, por el otro) plantean dos tipos de efecto posible sobre las variables de interés (fortaleza del Estado y recomposición de la élite política). En términos teóricos es factible entonces imaginar hasta cuatro escenarios posibles de la interacción de las dos variables. De estos escenarios tres son de interés, en tanto que el restante implica la negación de la coyuntura crítica. En este último escenario, el estilo y ritmo de desarrollo de las trayectorias estatal y partidaria no sufren ninguna variación importante. Es decir que, en términos generales,

nos encontramos en una situación muy parecida a la actual, con modestas capacidades y alcance estatal, y con una configuración partidaria que no se cristaliza en el tiempo y desarrolla algún nivel de persistencia. En este caso, la persistencia en el tiempo no implica una institucionalización del sistema partidario ni de sus actores, sino únicamente su estabilización en un equilibrio precario y subóptimo.

Cuadro n° 1
Posibles escenarios

	Fortalecimiento estatal	<i>Statu quo</i> estatal
Recomposición partidaria positiva	Expansión sostenible	Recomposición imposible
<i>Statu quo</i> partidario	Expansión desordenada	<i>Statu quo</i>

Elaboración propia.

Así tenemos dos escenarios intermedios, donde una de las dos variables sufre un cambio significativo, mientras que la otra permanece en la situación presente. El primero de los escenarios se denominará «expansión desordenada» y el segundo «recomposición imposible».

En el primer caso, los políticos que orientan el proceso de expansión estatal están concentrados en rentas de corto plazo. Así, aunque el fortalecimiento del Estado esté a su alcance, la necesidad de estas rentas desincentiva el desarrollo de la autonomía burocrática necesaria para hacer sostenible dicho fortalecimiento.

En el segundo caso, se produce una recomposición partidaria. Los resultados de las elecciones del 2021 determinan la selección de políticos y partidos orientados hacia el largo plazo, tanto en su desarrollo institucional como en el tipo de política que llevan adelante. Sin embargo, por alguna razón no se produce el fortalecimiento estatal. Las razones para esto último pueden ser

múltiples: ideas políticas, resultados de la lucha política, escasez de recursos, etc.

Lo que habría que discutir respecto a este último escenario es su factibilidad. ¿Es posible una estabilización de los actores políticos con este tipo de Estado y de orden que le proponen a la sociedad? Tiendo a creer que no, que una recomposición de la configuración partidaria requiere de una modificación de la relación entre Estado y sociedad. En todo caso, esto debería esclarecerse con los resultados empíricos.

El último escenario es el de la «expansión sostenible». En este escenario ambas variables se mueven en una dirección positiva, reforzándose mutuamente. Las elecciones del 2021 producen una élite política nueva, con un interés por institucionalizarse y por desarrollar un fortalecimiento estatal sostenible en el tiempo. Es decir, donde la expansión de su alcance va acompañada de ganancias en autonomía y capacidad de la burocracia estatal. El avance simultáneo en ambos frentes permite desarrollar un Estado que limita las posibilidades de desarrollar comportamientos predatorios de cara a la sociedad. Asimismo, la expansión estatal genera legitimidad política, que a su turno retroalimenta la estabilidad de la élite política.

La desventaja de este modelo de análisis es que no es capaz de endogeneizar la elección de las alternativas de cada una de las dos variables señaladas. En parte, la resolución de la situación desencadenada por la pandemia debería empujar en una u otra dirección ambas variables. El control de la pandemia debería aumentar la legitimidad de una expansión del alcance estatal y aumentar el capital de los políticos que sean percibidos como los responsables de dicha situación. Esta situación establece una trayectoria que tiende a reforzarse en el tiempo, donde el constante y consistente fortalecimiento del Estado aumenta la legitimidad de los políticos y tiende a estabilizar la configuración y el sistema partidario.

Por otro lado, la trayectoria de ambas variables dependerá de los resultados electorales del 2021, los cuales no pueden reducirse a la coyuntura antes descrita, sino que dependen de un conjunto de variables y procesos que por ahora no están claros.