

editor: John Crabtree

CONSTRUIR INSTITUCIONES:

democracia, desarrollo y
desigualdad en el Perú desde 1980



Pontificia Universidad Católica del Perú
Fondo Editorial 2006



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

IEP
Instituto de Estudios Peruanos

John Crabtree (editor)

Investigador asociado al Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford, Inglaterra, y miembro de Saint Antony's College. Autor de numerosos trabajos sobre el Perú y Bolivia, incluido *El Perú de Fujimori* (coeditado con Jim Thomas), publicado por la Universidad del Pacífico y el Instituto de Estudios Peruanos (2002) y *Alan García en el poder: Perú 1985-90*, publicado por Peisa (2005). También es autor de *Perfiles de la protesta: política y movimientos sociales en Bolivia*, publicado por UNIR y el PIEB en La Paz (2005).

**Construir instituciones:
democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980**

Editor: John Crabtree



Pontificia Universidad Católica del Perú
Fondo Editorial 2006



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

IEP Instituto de Estudios Peruanos

© **Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú**

Plaza Francia 1164

Lima 1, Perú

© **Universidad del Pacífico**

Centro de Investigación

Av. Salaverry 2020

Lima 11, Perú

© **Instituto de Estudios Peruanos (IEP)**

Serie: Perú Problema N° 31

Horacio Urteaga 694

Lima 11, Perú

CONSTRUIR INSTITUCIONES:

democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980

Editor: John Crabtree

1ª edición: marzo 2006

Diseño gráfico: Ícono Comunicadores

ISBN: 9972-57-094-0

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2006-1419

Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980 / Ed. John Crabtree. -- Lima : Fondo Editorial de la PUCP; Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico ; IEP, 2006.

/ INSTITUCIONES POLÍTICAS / DESCENTRALIZACIÓN / FUERZAS ARMADAS / POBREZAS / SISTEMA JUDICIAL / PARTIDOS POLÍTICOS / DERECHOS HUMANOS / DESIGUALDAD SOCIAL / PODER ECONÓMICO / DESARROLLO AGRÍCOLA / PERÚ

321 (85) CDU

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (Apesu) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (Eulac).

El Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y el Instituto de Estudios Peruanos no se solidarizan necesariamente con el contenido de los trabajos que publican. Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio sin permiso de los editores.

Derechos reservados conforme a Ley.

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| INTRODUCCIÓN | |
| John Crabtree | 7 |
| Capítulo I | |
| CONSTRUCCIÓN DE NACIÓN, RACISMO Y DESIGUALDAD: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL EN EL PERÚ | |
| Paulo Drinot | 11 |
| Capítulo II | |
| PARTIDOS POLÍTICOS E INTERMEDIACIÓN EN EL PERÚ | |
| John Crabtree | 33 |
| Capítulo III | |
| LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO COMO UNA OPORTUNIDAD PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA | |
| Carlos Monge | 53 |
| Capítulo IV | |
| LA FRUSTRACIÓN DE LA REFORMA DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD | |
| Fernando Rospigliosi | 73 |
| Capítulo V | |
| CAMBIOS INSTITUCIONALES EN LOS PROGRAMAS SOCIALES (1980-2005) | |
| Pedro Francke | 93 |
| Capítulo VI | |
| POLÍTICAS AGRARIAS, CAMBIOS INSTITUCIONALES Y NUEVOS ACTORES EN EL AGRO PERUANO | |
| Fernando Eguren | 117 |
| Capítulo VII | |
| REFORMA JUDICIAL EN EL PERÚ (1990-2005) | |
| Eduardo Dargent | 141 |
| Capítulo VIII | |
| LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: LAS ONG Y EL ESTADO EN EL PERÚ | |
| Coletta A. Youngers | 163 |

| | |
|---|-----|
| Capítulo IX | |
| EL PROBLEMA DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EMPRESARIAL | |
| Francisco Durand | 189 |
| Capítulo X | |
| LA REGULACIÓN DEL PODER DE MERCADO Y LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA | |
| José I. Távara | 211 |
| Capítulo XI | |
| EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL EN EL PERÚ | |
| Richard Webb | 237 |
| CONCLUSIONES | |
| John Crabtree | 255 |
| SOBRE LOS AUTORES | 265 |

INTRODUCCIÓN

La publicación de este libro sobre instituciones y debilidades institucionales en el Perú coincide con la campaña para elegir al sucesor del presidente Alejandro Toledo. Parece el momento apropiado para detenerse y reflexionar no solamente sobre la gestión del presidente Toledo (que comenzó en el 2001) sino sobre una agenda más amplia para construir una forma de gobierno que sea al mismo tiempo incluyente y democrática. En un país donde las desigualdades sociales son tan extremas, una aspiración como esta representa un enorme desafío. La campaña electoral ofrece una oportunidad sin igual para analizar el proceso de cambio institucional, y permite mirar en retrospectiva y observar qué se logró y qué no. Estas consideraciones sin duda enriquecen el debate político. Los temas planteados en el libro serán clave de cara al futuro. De ahí que este trabajo pretenda ampliar los horizontes temporales alrededor de los cuales se discuten normalmente estos temas.

La repentina caída del régimen de Fujimori, que sojuzgó al Perú durante toda la década de 1990, ofrecía una importante oportunidad de reforma y reconstrucción institucional. Para quienes tenían acceso a la televisión, los «vladivideos» dejaron al descubierto de qué forma había sido gobernado el país en la década anterior, concentrando el poder en manos de dos personas —el presidente Alberto Fujimori y su «asesor de seguridad» Vladimiro Montesinos—, quienes utilizaron la corrupción y manipulación para acumular y retener ese poder a costa de prácticas institucionalizadas de gobierno. La renuncia y huida de Fujimori del Perú, como resultado de una secuencia de acontecimientos ocasionados por la exhibición del primero de muchos de estos videos, contribuyó a generar un consenso generalizado sobre la necesidad no ya de revertir a un sistema en el cual el gobierno se sometiera a normas, sino de mejorarlas de maneras que realcen la calidad de la democracia peruana.

La intempestiva renuncia de Fujimori a la presidencia a fines del 2001 se ha constituido, entonces, en uno de esos momentos de la historia peruana, más bien excepcionales, en los que existe un consenso generalizado acerca de la necesidad de avanzar y reconstruir. Durante la corta administración interina de Valentín Paniagua —apenas ocho meses— se produjo una ráfaga de nuevas iniciativas en diversas áreas de gobierno. Era una especie de «primavera limeña», un

momento de creatividad en la política pública, guiada por un deseo de crear una relación más equitativa y más sensible entre el Estado y la sociedad, entre el gobierno y el ciudadano, entre gobernantes y gobernados de esa nación. En sus inicios, este ímpetu reformador también animó al gobierno de Toledo, pues cuando asumió el poder, en julio del 2001, todo parecía indicar que se había dado la vuelta a una nueva página.

Pero este impulso no duró mucho, pues el nuevo gobierno se enredó en problemas políticos –muchos de ellos de su propia creación– que socavaron su capacidad de acción. La popularidad del presidente poco a poco se hundió en profundidades no conocidas en la historia reciente del Perú, y el talante de optimismo pasó a cobrar la forma de cinismo: la dinámica reformadora se fue perdiendo, aunque perduró en algunas esferas más que en otras, y sin embargo la experiencia de estos años no ha sido del todo negativa. Empero, el apoyo público a las instituciones democráticas peruanas siguió en descenso y su legitimidad quedó en entredicho. Las enormes diferencias en el poder económico de una economía liberalizada se reflejaron en las asimetrías de la influencia política.

La elección de un nuevo gobierno en el año 2006 representa, por tanto, una flamante oportunidad para hacer un inventario y reflejar de qué manera las lecciones del período anterior (de cinco años) encajan en las tendencias históricas de largo plazo. Con este libro se espera contribuir a tal proceso de aprendizaje y reflexión. Lo orientaron dos premisas: por una parte, que los retos del desarrollo institucional tienen un profundo impacto y no son privativos de un gobierno en particular, y, por otra, que las instituciones deben interpretarse de manera amplia, explorando en todo momento los vínculos entre los actores del escenario de la política pública y el legado de normas, prácticas y presunciones que constituyen el marco en el cual operan.

Esto plantea cuestionamientos pertinentes acerca de cuánto se puede lograr por medio de la reforma institucional en contraposición a transformaciones más profundas, y el grado hasta el cual la primera es una condición necesaria para la segunda. El cambio institucional en el Perú, por tanto, debe considerarse parte de un proceso de transformación más amplio: de una sociedad oligárquica con relativamente poca participación pública a otra en la cual los nuevos participantes –que demandan que sus voces sean escuchadas y que se respeten sus intereses– paulatinamente opongan resistencia al viejo orden.

En muchos sentidos, en la década de 1970, el período de Velasco vio la abolición o modificación de las viejas instituciones y prácticas, pero aún no se ha establecido una nueva institucionalidad que refleje normas más democráticas. En algunos sentidos, la nueva arquitectura institucional se está polarizando socialmente más que la anterior. De ahí que no resulte sorprendente que los intentos de diseñar reformas políticas democratizadoras no tuvieran eco entre la opinión pública. Está demostrado que alcanzar un grado de consenso en la sociedad acerca de lo que se necesita hacer es una meta difícil de lograr.

Es evidente que la nueva administración tendrá que afrontar retos muy grandes después del 2006. Con esto en mente, en el año 2004 el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford convocó a una conferencia para discutir los problemas de desarrollo institucional. La conferencia tuvo lugar durante dos días, en febrero del 2005, en el Saint Antony's College de Oxford. A las personas invitadas a ofrecer conferencias en este evento se les pidió que consideraran el expediente institucional en diversos ámbitos políticos y económicos, subrayando la importancia de la historia. Se les pidió que, en lugar de ofrecer una instantánea del presente, analizaran la dinámica fundamental vigente. Queríamos, asimismo, que consideraran estos problemas tanto desde una postura académica como desde un punto de vista más práctico. De ahí que la mayoría de quienes llegaron a Oxford combinara su gran destreza con su amplia experiencia en política pública. Como testimonio de la importancia que tenía el tema para ellos, todos los invitados viajaron grandes distancias hasta Oxford, muchos de ellos incluso desde el Perú. La conferencia misma contribuyó a generar importantes sinergias entre los tópicos y enfoques adoptados, que este libro espera haber comprendido plenamente. El mundo de las instituciones no se divide en compartimentos ordenados aislados, y la conferencia ofreció la oportunidad de discutir abiertamente tanto dentro del propio evento como durante las actividades complementarias. Es de esperar que este libro haya interpretado adecuadamente este espíritu de reflexión y apertura.

Este trabajo empieza con una visión general presentada por Paulo Drinot, quien ofrece una interpretación de lo que entendemos por instituciones y cómo estas se articulan con el ritmo (más amplio) de las normas y sistemas de valores. La primera parte contiene tres capítulos relacionados principalmente con las instituciones políticas. En el primero de ellos, John Crabtree aborda el tópico de los partidos políticos y la intermediación, con la intención de explicar algunas de las dificultades que implica el establecimiento de instituciones representativas sólidas. En el segundo, Carlos Monge se concentra en la descentralización y dificultades de cambio en el sistema centralizado de decisión que evolucionó en el Perú. En el tercero, Fernando Rospigliosi se refiere a los obstáculos encontrados en el curso de la reforma del aparato de seguridad, a los militares, a la política y a los servicios de inteligencia. La siguiente sección saca a colación temas de pobreza, desigualdad y tendencias dentro de la sociedad agraria. Pedro Francke observa los desarrollos institucionales durante el período de gobierno de Fujimori, en su relación con problemas sociales y el legado del clientelismo «desde arriba hacia abajo» engendrado por ellos; en tanto que Fernando Eguren analiza las instituciones y actores en el Perú rural, donde la pobreza es más pronunciada desde la reforma agraria, concentrándose en los nuevos derechos de propiedad. La tercera sección aborda los problemas del sistema de justicia, tanto dentro del propio sistema judicial como respecto a la violación de los derechos humanos. Eduardo Dargent explica por qué ha resultado tan difícil conseguir un sistema judicial al servicio de la sociedad en su conjunto; mientras que Coletta Youngers examina el papel de las instituciones no estatales, como la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, para trasladar al centro del debate político lo que antes era un tema tabú. La última sección dirige el enfoque hacia la relación entre los sectores público y privado en una economía liberalizada.

Francisco Durand observa las desigualdades del poder económico y su influencia, como secuela de la liberalización y privatización. José Távara examina el desarrollo de instituciones reguladoras, sus fortalezas y debilidades. Richard Webb considera algunos de los temas involucrados en el financiamiento del desarrollo institucional. Por último, el libro concluye con algunas observaciones sobre los retos del futuro y los obstáculos en el camino de establecer instituciones más sólidas, democráticas e incluyentes.

John Crabtree
Oxford, octubre del 2005

Capítulo I

**CONSTRUCCIÓN DE NACIÓN, RACISMO Y DESIGUALDAD:
UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL
EN EL PERÚ**

Paulo Drinot

El análisis abordado en este libro, sobre el desarrollo institucional del Perú en las dos décadas pasadas, es particularmente oportuno ante la percepción generalizada según la cual las «instituciones» –desde la Presidencia y (*a fortiori*) el Congreso hasta los medios de comunicación; desde el Poder Judicial hasta las fuerzas armadas; y desde la comunidad empresarial hasta el sector sindical– han perdido prácticamente toda legitimidad frente al peruano promedio. Este grado de ilegitimidad es especialmente preocupante, si se tiene en cuenta que (como lo certifica este trabajo en otros capítulos) la mayoría de estas instituciones ha experimentado profundos cambios en ese período y en algunos casos estos han sido positivos. De ahí que la falta de legitimidad pareciera relacionarse no solo con el **funcionamiento** de las instituciones sino con las instituciones mismas. Al parecer, los peruanos han llegado al punto de esperar poco de sus instituciones, lo que en parte se refleja en una privatización generalizada de las funciones del Estado, **desde abajo**; un fenómeno que ha tenido resultados más o menos auspiciosos (como los clubes de madres) e incuestionablemente trágicos (como la proliferación de la justicia callejera y casos de linchamiento). Resulta especialmente significativo que personas de todas las clases sociales, y no solamente quienes están en condiciones de pagar la seguridad privada, sustituyan deficientes servicios estatales por otros privados. Sin duda, la privatización de las funciones del Estado **desde abajo** ocurre en tándem con –y, de alguna manera, como consecuencia de– una privatización generalizada de las funciones estatales **desde arriba**.

El historiador y sociólogo peruano Nelson Manrique ha escrito que tales sucesos han dado lugar a que militares estadounidenses de alto rango concluyan que el Perú, junto al Ecuador y a Bolivia, no son estados-nación viables «(...) al no haber sabido solucionar sus más elementales problemas económicos, ni integrarse como naciones»¹. Estos expertos estadounidenses sugieren que en los próximos cincuenta años el Perú se partirá en dos, que el sur del país será ocupado por Chile y el resto por Brasil. ¿Es posible que estos análisis de la falta de viabilidad del Perú como estado-nación deriven de interpretaciones apresuradas,

¹ Véase *Perú 21* (16 de octubre de 2004).

fundamentadas en estudios de dudosa utilidad y en modelos políticamente sesgados de «fracaso estatal»? o ¿se trata, más bien, de pronósticos que deben ser tomados en serio por estudiosos y activistas? Los acontecimientos ocurridos en el sur del Perú, como los disturbios de Arequipa en el 2004 o el linchamiento del alcalde de Ilave (Puno) en el mismo año, ¿son evidencia acaso de la ausencia de legitimidad estatal y de una inminente implosión interna, como postulan algunos observadores? No hace falta de «halcones» del Pentágono para saber que el Perú no ha logrado enfrentar sus problemas económicos básicos o señalar la falta de integración nacional. Lamentablemente estas afirmaciones no muestran nada nuevo acerca del «fracaso» peruano como estado-nación, como pueden dar cuenta quienes han leído los discursos de Manuel González Prada o el informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. No cabe duda, sin embargo, de que estas evaluaciones señalan una creciente percepción, dentro y fuera del Perú, de la volatilidad de la situación actual y de la necesidad de tomarla en serio.

1. LAS INSTITUCIONES: ALGUNAS DEFINICIONES

Que las instituciones «importan» es lugar común tanto en el mundo académico como político. La Nueva Economía Institucional (NEI), consagrada por dos premios Nobel (Ronald Coase y Douglass North), proporciona un correctivo importante a la economía neoclásica. La NEI no tardó en ser aceptada por historiadores económicos, a quienes no les resultaba fácil explicar las divergencias en el desarrollo económico mundial con modelos de la economía neoclásica. Muchos concluyeron que en las instituciones estaba la raíz de la divergencia económica que explicaría el «despegue de Occidente» y relativo estancamiento de otras partes del mundo. Si bien las explicaciones institucionalistas de la divergencia económica constituyen una mejora sustancial en cuanto a las de la economía neoclásica, ello de ninguna manera significa que sean una panacea. Como señalan Kenneth Sokoloff y Stanley Engerman, «atribuir diferencias en el desarrollo a las diferencias entre las instituciones nos enfrenta al reto de explicar de dónde provienen estas diferencias» (Sokoloff y Engerman 2000: 218)². Con demasiada frecuencia, los enfoques de la NEI han dado lugar a explicaciones «culturalistas» (y ahistóricas) simplistas y concentradas en la manera en que las instituciones «británicas» —por ejemplo— promueven el desarrollo económico más que las «hispanas»; y explican así las divergencias entre los Estados Unidos y América Latina³. Más recientemente, una serie de estudios sobre Asia muestran que Occi-

² O, como argumenta Jeremy Adelman (2001: 28), las «instituciones pueden explicar parcialmente el avance o atraso económico y como tales son importantes en sí mismas, pero no se constituyen en la causa fundamental del desarrollo o atraso. Esta se encuentra en la trama política, social y cultural en la cual las instituciones están insertas».

³ Como sugieren Sokoloff y Engerman (2000: 219), «el caso de la superioridad de las instituciones británicas por lo general es parte de la historia de los Estados Unidos y Canadá, pero la mayoría de las sociedades del Nuevo Mundo establecidas por los británicos —entre ellas Barbados, Jamaica, Belice, Guyana, y la menos conocida y puritana colonia Providence Island— como las de sus vecinas no comenzaron su industrialización hasta mucho más tarde».

dente no era tan excepcional como se pensó anteriormente: antes del despegue industrial de Occidente existían marcos institucionales similares en otras partes (como, por ejemplo, derechos de propiedad estables); por ello, no es posible explicar las divergencias enfocándose únicamente en las instituciones (Pomeranz 2000)⁴.

En el mundo de la política internacional, el Consenso de Washington está siendo reemplazado por «posconsensos de Washington» y por «nuevas meta narrativas», que hacen énfasis en «la calidad de las instituciones que sostienen a los mercados, así como en el papel de la voz y participación en la gobernabilidad de los estados» y «un sólido enfoque en la exclusión social y los derechos humanos, junto a la reducción de la pobreza» (Maxwell 2005). Este viraje es resultado de la creciente aceptación de que «como ya era de conocimiento de Adam Smith y la nueva economía ‘institucional’ subraya acertadamente: la actividad económica no ocurre en un vacío ético y cultural; el mercado no es ni amoral ni anómico» (Knight 1999: 125). Sin embargo, las razones de este cambio probablemente tienen más que ver con los resultados más bien pobres de las políticas neoliberales –en la promoción del crecimiento–, que con la influencia del debate académico sobre quienes diseñan las políticas (Chang 2003: 5-6). Además, la creciente atención hacia las instituciones no necesariamente representa un desafío a las políticas del Consenso de Washington, ya que por lo general se considera que «existen instituciones ‘buenas’ y ‘malas’; y que las ‘buenas’ serían principalmente las que se encuentran en los países desarrollados, especialmente en los angloamericanos. Instituciones clave serían pues la democracia; una ‘buena’ burocracia, y un poder judicial independiente, un sistema de derechos propietarios privados (e intelectuales) fuertemente resguardado por una administración corporativa transparente y orientada al mercado, e instituciones financieras (con un banco central independiente)» (Chang 2002).

Las instituciones sí importan, por tanto, pero por sí mismas parecen explicar menos de lo que la NEI sugiere. Y su pregón, como todo en el mundo de la política, es producto de una agenda política más amplia. Con todo, la NEI ofrece una explicación conceptual que nos ayuda a abordar mejor los desafíos que enfrenta el Perú en cuanto a su desarrollo institucional. La distinción establecida por la NEI entre instituciones y organizaciones es particularmente útil para el presente trabajo acerca de las instituciones. Como sugiere Douglass North:

«Las instituciones encarnan las reglas del juego –tanto las reglas formales como las restricciones informales (convenciones, normas de comportamiento y códigos de conducta autoimpuestos)– y las características de su ejecución. Entre todas definen las reglas

⁴ Véase, sin embargo, Parthasarathi (2002), quien hace una crítica a tales estudios.

del juego. Los jugadores son las organizaciones y estas están compuestas por grupos de individuos atraídos por objetivos comunes. Las organizaciones económicas son las empresas, sindicatos, cooperativas, etc.; en tanto que las organizaciones políticas son los partidos políticos, legislaturas, entidades reguladoras; las organizaciones educativas son las universidades, escuelas, centros de capacitación vocacional» (North s/f).

Aunque la definición de organizaciones de North es clara y simple, su definición de las instituciones es más sugerente. De hecho, en esta formulación hay claros ecos del concepto gramsciano de hegemonía, del concepto de biopoder de Foucault, del concepto de *habitus* de Bourdieu, e incluso del concepto de «revolución cultural» de Philip Corrigan y Derek Sayers: «una enorme transformación de las identidades, disposiciones y significados producidos por las 'formas, rutinas y rituales' de la construcción del Estado» (Silverblatt 2004: 12). Con referencia más a lo local, hay también ecos del concepto de «colonialidad del poder» de Aníbal Quijano, el cual opera a través de «la 'naturalización' de las instituciones y categorías que ordenan las relaciones de poder que han sido impuestas por los vencedores/dominadores [sobre los vencidos/dominados]» (Quijano 2000: 379). Todos estos conceptos apuntan a la importancia de la «normalización» de las ideas y comportamientos al explicar cómo se estructuran jerárquicamente las sociedades.

La conceptualización que hace la NEI de las instituciones y su distinción entre instituciones y organizaciones, aunque no muy original, es útil, repito, para el propósito de este libro. Naturalmente, vale la pena estudiar tanto a las instituciones como a las organizaciones en el contexto peruano, pero debemos estar conscientes y alertas a las diferencias entre ellas; y tener especial cuidado de no limitar nuestra evaluación del caso peruano y de su «desarrollo institucional» en los últimos veinte años a un mero análisis del desarrollo de las «organizaciones». Como observa North, «si la tasa más alta de retorno de una economía proviene de la piratería, es de esperar que las organizaciones inviertan en la experiencia y conocimiento para hacer de ellos mejores piratas» (North s/f). Con ello se sugeriría que si los esfuerzos respecto al desarrollo institucional en el Perú están dirigidos a hundir barcos piratas sin abordar la estructura institucional que gratifica a la piratería, es poco lo que se puede avanzar. En otras palabras, si bien debemos prestar atención a organizaciones como los partidos políticos, las fuerzas del orden o el Poder Judicial, también debemos prestar atención a las instituciones, a las prácticas hegemónicas, a las ideas y comportamientos normalizados que dan forma a estas organizaciones.

La primacía de las instituciones no implica que los intentos de reformar las organizaciones —una tarea en la cual numerosas personas que han contribuido a este libro están, o estuvieron, directamente involucradas— hayan sido inútiles a falta de una transformación de la estructura institucional que sirve de base. Como lo han sugerido John Harris, Janet Hunter y Colin Lewis: «si bien es posible argüir que el crecimiento en gran parte está determinado por un curso institucional, los actores condicionados por las normas culturales prevalecien-

tes y posiblemente desviados de un comportamiento óptimo o maximizante, este no impide que determinadas organizaciones actúen en favor del cambio institucional» (Harris, Hunter y Lewis 1995: 6). Quizás sea inevitable concentrarse más en la reforma de organizaciones que en la reforma de las instituciones. Tratar de alterar instituciones a corto o mediano plazo podría resultar una tarea titánica, y para que una reforma institucional tenga éxito es posible incluso que requiera la reforma previa de organizaciones (como el sistema educativo). En otras palabras, es posible que una reforma institucional sea imposible sin una reforma organizativa previa. Pero es evidente que la consecución de una reforma organizativa se beneficiaría con (y de hecho requiere) una mejor comprensión de la estructura institucional, de las ideas y comportamientos normalizados que configuran la sociedad peruana, y de la manera en que tal estandarización afecta el funcionamiento de las organizaciones y las percepciones que los peruanos tienen de ellas.

La importancia de abordar la estructura institucional peruana es evidente en las conclusiones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación⁵. Como señala el informe de la Comisión, aunque Sendero Luminoso y las fuerzas armadas peruanas son directamente responsables del pasado violento reciente del país, la violencia se hizo posible y fue exacerbada por la exclusión política, económica y social inherente a la sociedad peruana. Como ningún otro análisis, el informe puso al descubierto los pilares corruptos de la sociedad peruana y señaló las «ideas y comportamientos normados» que apuntalaron tanto las acciones violentas de Sendero Luminoso como de las fuerzas armadas, y la indiferencia de los pocos «incluidos» en la suerte de tantos «excluidos». Esa indiferencia, que en ocasiones rayaba en el desprecio, es al mismo tiempo generada y genera las profundas desigualdades que caracterizan a la sociedad peruana: desigualdades que —como argumentaré más adelante— son provocadas y perpetuadas por el racismo. En el presente capítulo sugiero, por tanto, que con el propósito de evaluar el desarrollo institucional reciente y la necesidad de una reforma institucional en una sociedad que no atina a abordar los «problemas económicos básicos» de los peruanos o su falta de integración nacional, es esencial tomar en serio las ideas y comportamientos normalizados que forjan al Estado y organizaciones de la sociedad civil. Sostengo, particularmente, que debemos estar atentos a la manera en que el racismo está encarnado en la sociedad peruana, de qué forma plasma la política (especialmente la política de desarrollo), cómo es reproducido por una serie de organizaciones, y, a la luz de ello, por qué muchos peruanos sienten que pueden esperar tan poco de ellas.

⁵ Además de ajustar el número de víctimas del conflicto armado a 70.000, el informe observaba que el conflicto «reproducía en gran medida las fisuras étnicas y sociales que afectan a toda la sociedad peruana» (Vol. VIII, p. 159). La violencia de las décadas de 1980 y 1990, concluía la Comisión, se superpuso y reprodujo profundas desigualdades de clase, étnicas y de género que separan a los incluidos de los excluidos de la nación. Como señalara Salomón Lerner en su discurso del 28 de agosto de 2003, el informe de la Comisión revela que el Perú es «un país donde la exclusión es tan absoluta que decenas de miles de ciudadanos pueden desaparecer sin que nadie en la sociedad integrada —es decir en la sociedad de los no excluidos— lo note». Véase http://www.cverdad.org.pe/informacion/discursos/en_ceremonias05.php.

2. DESIGUALDAD Y PATRONES DE DESARROLLO: EL PERÚ Y AMÉRICA LATINA

Estudios recientes sobre América Latina hacen énfasis en que la desigualdad tiene consecuencias negativas no solo para la consolidación democrática sino también para el desarrollo económico. En un contexto «posconsenso de Washington», la necesidad de abordar la inequidad como obstáculo para el desarrollo está nuevamente en la agenda, y la idea de que la reducción de las desigualdades en los ingresos tendría un impacto positivo en la reducción de la pobreza es cada vez más aceptada. Un estudio sugiere que si los niveles de desigualdad en América Latina fueran similares a los de los países de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), la pobreza en la región disminuiría en dos tercios (Justino, Litchfield y Whitehead 2003: 9). La concentración de poder en pocas manos –sugieren estos estudios– produce un círculo vicioso en el cual la «pobreza y los altos niveles de desigualdad impiden el crecimiento; como consecuencia de ello las tasas de crecimiento son demasiado bajas para abordar adecuadamente los problemas de pobreza y desigualdad». Este círculo se «prolonga y exacerba con el normal funcionamiento (o no funcionamiento) de las instituciones políticas» (Karl 2003: 135-6). No deja de ser interesante que estos estudios de los patrones contemporáneos, conducidos por politólogos y economistas del desarrollo, tengan eco en los hallazgos de los historiadores económicos Kenneth Sokoloff y Stanley Engerman (2000), quienes recientemente hicieron hincapié en la importancia de la desigualdad para explicar las divergencias económicas de largo plazo entre los Estados Unidos y América Latina⁶.

Según Sokoloff y Engerman, la dotación inicial de factores característica del Perú y México –recursos minerales y mano de obra abundantes– condujo a una distribución extremadamente desigual de la riqueza y de los ingresos como en el Caribe; en contraste con las colonias del norte del río Chesapeake, donde la dotación de los factores humanos y naturales dio lugar al desarrollo de una sociedad fundamentada en propietarios independientes relativamente iguales. La dotación inicial de factores, por tanto, «predispuso [a cada región] hacia cursos de desarrollo relacionados con diferentes grados de desigualdad en riqueza, capital humano y poder político». No obstante, Sokoloff y Engerman van más allá, para sugerir que esta predisposición ecológica a la desigualdad en América Latina ha sido acentuada por «políticas gubernamentales y otras instituciones: en sociedades que comenzaron con una desigualdad extrema, las elites estaban en mejores condiciones de establecer un marco legal que les garantice cuotas desproporcionadas de poder político, y utilizar esta mayor influencia para establecer reglas, leyes y otras políticas gubernamentales que daban ventaja a miembros de la elite, respecto a los no miembros, y así contribuían a la persistencia, en el tiempo, de un alto grado de desigualdad» (Sokoloff y Engerman 2000:

⁶ Este estudio es parte de la creciente bibliografía que utiliza métodos cliométricos para intentar aislar la dotación inicial de factores que explican divergencias en las Américas.

223). Al restringir un amplio acceso a oportunidades económicas, concluyen los autores, «este patrón de desarrollo institucional habría afectado a su vez el crecimiento» (Sokoloff y Engerman 2000: 228).

Estos estudios, y otros, señalan la necesidad de una reevaluación de las estrategias de desarrollo en el Perú. La actual ortodoxia económica en el Perú sostiene que el crecimiento económico, impulsado por la exportación de materias primas y productos agrícolas, produciría beneficios económicos que «gotearían» hacia los pobres. Este ha sido el modelo dominante de «desarrollo», por no decir el único, en el Perú desde mediados del siglo XIX⁷. Resulta especialmente notable que la actual ortodoxia refleje la caracterización de Sokoloff y Engerman de la dotación inicial de factores en el Perú, es decir, recursos minerales y mano de obra abundantes. Debido a los cambios tecnológicos, la abundancia de mano de obra ya no es tan importante como cuando la mita indígena en la sierra de Arequipa, Cusco y Puno proporcionaba gran parte de la fuerza laboral para las minas de Potosí y otras. No obstante, las políticas del Consenso de Washington, introducidas en la década de 1990 y mantenidas por el gobierno de Toledo, han servido para reestablecer la mano de obra abundante y barata como una característica de la economía peruana, supeditando al movimiento obrero y reduciendo los derechos sociales y económicos que los trabajadores habían logrado de sus empleadores a lo largo del siglo XX (Baer 2002). En realidad, en los primeros años del nuevo milenio, el crecimiento económico fue medianamente elevado (impulsado en gran parte por precios altos resultantes de condiciones muy especiales), pero aún queda por ver si es sostenible. Entre tanto, ya existe suficiente evidencia para mostrar que no se estaba produciendo prácticamente ningún «goteo hacia abajo». Como señala Pedro Francke, «el empleo apenas creció 2,6% en el 2004 y los sueldos y salarios en promedio no aumentaron nada (cero), mientras que el déficit calórico (una medida de subalimentación) de las familias urbanas del Perú aumentó de 26% a 29%»⁸.

La creciente dependencia peruana de la exportación mineral como motor del crecimiento económico y el rechazo a invertir en desarrollar el capital humano parecen predestinar una repetición de los errores del pasado (Thorp y Zevallos 2002). Al no abordar los problemas de desigualdad, es poco probable que tal estrategia de desarrollo reduzca seriamente los niveles de pobreza. Entre tanto, al no reducirse la pobreza, las desigualdades se acentúan y así se inicia un nuevo círculo vicioso de intensificación de las tensiones sociales y políticas. El tema que se debe abordar, por lo tanto, es por qué este modelo de desarrollo, que hace tan poco para enfrentar la pobreza y la desigualdad en el Perú, ha sobresalido de tal manera en la historia peruana. Dicho de otro modo, ¿por qué es tan difícil imaginar y poner en práctica

⁷ El Perú se destaca en América Latina como uno de los pocos países «grandes» donde dominó un crecimiento hacia afuera durante gran parte de los siglos XIX y XX. Aunque hubo proyectos alternativos, pocos prosperaron (Gootenberg 1993). Jiménez (2002) ofrece un análisis desde la perspectiva de una economista de las décadas de 1950-1970.

⁸ Francke, Pedro. «Política económica: una reevaluación». En: *La República*, 13 de febrero de 2005.

estrategias de desarrollo más equitativas? Como propongo más adelante, las instituciones son una parte importante de la respuesta. La dotación inicial de factores, como sugieren Sokoloff y Engerman, podría haber predispuesto al Perú a un curso de desarrollo fundamentado en un acceso desigual al poder, pero después de ello la desigualdad ha sido reproducida y justificada por medios institucionales, es decir, por medio del despliegue de ideas y comportamientos «normalizados» que, a través de diversas organizaciones (como el Poder Judicial o el sistema educativo) hacen que la desigualdad parezca no solo inevitable, sino deseable en algunos casos.

3. EXPLICACIONES DE LA POBREZA Y DESIGUALDAD EN EL PERÚ

Para ningún peruano es nueva la caracterización del Perú como un mendigo sentado en un banco de oro, acuñada por Antonio Raimondi en el siglo XIX, y que aún refleja la forma en que muchos peruanos perciben su país. Inicialmente imaginada como una tierra de oro por los conquistadores españoles, durante gran parte de su historia el Perú ha sido imaginado y representado, por propios y extraños, como una tierra de abundancia cuyos recursos —oro o plata, guano o caucho, harina de pescado, cobre o gas— han reavivado continuamente su imagen como El Dorado. No cabe duda de que el país ha sido singularmente bendecido (algunos dirían maldecido) con «la lotería de las mercancías». Aunque es principalmente una economía minera, sus exportaciones siempre han sido variadas⁹. Más recientemente, las riquezas culturales peruanas se han añadido a las imágenes de riqueza del país (véase, por ejemplo, la participación de Alejandro Toledo en un documental del Discovery Channel)¹⁰. Las cualidades ecológicas y arqueológicas del país en particular se exaltan de manera rutinaria: el Perú es una tierra de extrema biodiversidad y significado cultural. En cualquier página turística de Internet se puede leer que en el Perú se encuentra el 80 por ciento de las zonas ecológicas reconocidas del mundo. Cuna de la civilización incaica y, como los recientes descubrimientos arqueológicos sugieren, lugar donde existía uno de los estado-ciudad más antiguos del mundo (Caral), la riqueza y valor cultural del Perú no tienen rival.

Esta supuesta riqueza ecológica de recursos naturales y culturales parece contradictoria con el hecho de que hoy en día uno de cada dos peruanos vive en la pobreza¹¹. Es más, si bien oficialmente el Perú es un «país de ingresos medianos» con un índice «promedio» de

⁹ Sobre la historia económica de Perú, la referencia clave sigue siendo Thorp y Bertram (1978), pero también se puede consultar Sheahan (1999).

¹⁰ Sobre el uso y mal uso político de los destinos turísticos peruanos, véase López Lenci (2005).

¹¹ Oliart (2004) contribuye con una excelente crítica sobre la actual celebración de la megadiversidad cultural y biológica del Perú, la cual hace poco por resolver —y de alguna manera refuerza— la exclusión y marginación de grandes sectores de la población peruana.

desarrollo humano, según los cálculos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la pobreza es generalizada y en algunas zonas los niveles de pobreza son comparables a los del África subsahariana. Las imágenes que el Perú proyecta en el plano internacional, particularmente las de las agencias de asistencia, tienden a concentrarse en su pobreza. En un documental televisivo que resalta el trabajo de Sports Relief –una ONG británica–, difundido por la BBC en el 2004, los «pueblos jóvenes» de Lima se eligieron, junto a los caseríos arrasados por el sida en Zambia y a los «niños de los rieles» de Calcuta (India), como ejemplo de extrema y absoluta pobreza. En él, Victoria Beckham (ex integrante del grupo Spice Girls, esposa del célebre futbolista David Beckham y embajadora cultural) pasó una tarde trepando montañas de basura en un barrio marginal pobre de Lima junto con una niña de nombre Dina, que pasa la mayor parte del día buscando pedazos de metal o vidrio para venderlos a plantas de reciclaje. Conmovida, la señora Beckham observaba que la pobreza de Dina la había obligado a reconsiderar su propia riqueza, a «poner las cosas en perspectiva», quizás para reconfortar a la teleaudiencia al señalar que la experiencia cambiaría la vida de por lo menos una persona¹².

Tan contrastantes imágenes del Perú –una tierra de gran riqueza natural y cultural, y de pobreza humana– han tipificado numerosos esfuerzos, desde el siglo XIX, por lograr una interpretación coherente de la historia del Perú y de la sociedad peruana. El problema central de estos intentos se ha mantenido inalterado: ¿cómo es posible que un país potencialmente tan rico sea tan pobre? Las respuestas tentativas han sido numerosas, pero hasta hace poco prevalecían dos interpretaciones. Por una parte, se considera que la incapacidad del Perú de desarrollar su potencial obedece a su población principalmente indígena y mestiza. Para algunos como los positivistas y racistas de principios del siglo XX, como Alejandro Deustua y Clemente Palma, o para el novelista contemporáneo y ex candidato a la presidencia Mario Vargas Llosa, el desarrollo en el Perú ha sido postergado por una población racialmente degenerada o irracionalmente comprometida con la tradición (o una «utopía andina arcaica») y adversa al capitalismo¹³. Para otros, el subdesarrollo del Perú es atribuible a las élites traidoras y sus amos foráneos. Si el Perú es pobre es porque su riqueza natural ha sido saqueada por una oligarquía que ha antepuesto sus intereses a los de la nación y una variedad de explotadores foráneos, entre ellos los administradores coloniales hispanos, los comerciantes británicos, las empresas petroleras y mineras estadounidenses, y, más recientemente, las multinacionales chilenas y españolas; sin olvidar, por supuesto, al «pirata» Francis Drake. Aunque estas interpretaciones tendieron a ser producidas por intelectuales que se encuentran en lados opuestos del espectro político, comparten lo que

¹² Véase http://www.bbc.co.uk/pressoffice/pressreleases/stories/2004/06_june/14/sport_relief.shtml.

¹³ Denegri (2003), López Maguina (2003) y Vich (2002) ofrecen un análisis reciente sobre la reverberación del pensamiento racista del siglo XIX en la narrativa de Vargas Llosa; véase también Mayer (1991). Para tener una idea de cómo estos puntos de vista cobran «vida real», véase Del Pino (2003).

se ha denominado una visión «ucrónica» común de la historia peruana: la que pudo haber sido y no fue. Esto dio lugar a la interpretación de esa historia como una de fracasos, un potencial no realizado: el mendigo sentado en el banco de oro (Chocano 1987; Flores Galindo 1988). En este sentido, si bien la derecha y la izquierda señalan diferentes factores para explicar el «atraso» económico del Perú y las causas de la miseria de su población, han tendido a reproducir de manera acrítica la idea según la cual la riqueza (potencial) del Perú residiría en sus recursos naturales, en tanto que colocaban la pobreza del Perú en su población indígena. Hoy en día, tanto los historiadores peruanos como los extranjeros se han distanciado de estas interpretaciones. Sin embargo, las imágenes contrastantes de las fuentes de riqueza y pobreza sí figuran de manera cotidiana en los debates públicos en el Perú (al punto que, para muchos peruanos, «indio» y «pobre» son sinónimos; o, dicho de otro modo, un «indio» opulento es algo inconcebible), y –sugiero– influyen en la formulación de políticas de diversas maneras.

La imagen del Perú como el mendigo sentado en un banco de oro perdura porque alude a las riquezas potenciales de esta nación. El banco de oro es la riqueza natural del Perú, su dotación de recursos naturales, su El Dorado; más recientemente implica, asimismo, otras formas de riqueza, entre ellas el potencial peruano como un destino turístico gracias a sus atributos ecológicos y arqueológicos/históricos. En este sentido, esta imagen es motivo de orgullo nacional y perdura también –aunque se reconoce con menos frecuencia– porque ilustra la difícil situación del Perú, vista desde la perspectiva de sus elites en varios momentos de la historia de su país. Desde este punto de vista, el Perú está sentado en un banco de oro, pero es incapaz de utilizar ese oro para transformarse de mendigo en rey¹⁴. El mendigo representa a un Perú discapacitado por la naturaleza de su población y que no puede explotar adecuadamente las riquezas de su país; pues, al igual que sus masas indígenas, es sucio, ignorante, dependiente de otros, taimado e indigno de confianza. En este sentido, la imagen es causa de descrédito nacional. En resumen, la imagen coloca la riqueza peruana en sus recursos naturales y su pobreza en su gente, mientras sugiere que su población es incapaz de utilizar esa riqueza para salir de la pobreza. La imagen del mendigo sentado en un banco de oro señala, de la misma manera, cómo las ideas acerca de las fuentes de riqueza y pobreza en el Perú están íntimamente relacionadas con ideas acerca del carácter de su población predominantemente indígena y mestiza. Ilustra el carácter altamente «racializado» del modo de ver el desarrollo en el país. En suma, sugiero que las

¹⁴ Evidentemente, tales interpretaciones no son exclusivas del Perú. De hecho, el estigma del «fracaso» inducido por «profundas estructuras» y la «persistencia» de «legados coloniales» es un tema común en los puntos de vista historiográficos y otros del desarrollo de América Latina. Las consecuencias políticas de esta interpretación de la historia latinoamericana revelan por qué pueden sustentarse la derecha y la izquierda. Como observa Adelman (1999: 2), «si el pasado es el destino, entonces las proyecciones de un presente progresista estable pocas veces abarcan mucho. Para algunos, esto contribuye a justificar voluntaristas convocatorias para que las rupturas revolucionarias suelten las amarras de fuerzas inertes; para otros, es una alerta en contra de recomponer con arreglos sociales explosivos, con el objetivo de que no se hundan en un caos irreversible».

ideas acerca de la ubicación y origen de la riqueza y pobreza en el Perú, configuradas por el profundo racismo que impregna a la sociedad peruana, más que –por ejemplo– por las variables de precios de las materias primas exportables, explican el carácter de las estrategias de desarrollo aplicadas por los gobiernos peruanos desde mediados del siglo XIX; estrategias enfocadas casi exclusivamente a la explotación de los recursos naturales (y, más recientemente, de los recursos culturales) con una inversión mínima en el desarrollo de las capacidades y libertades (para usar el lenguaje de Amartya Sen) de la población peruana. Estas ideas muestran la dificultad de imaginar y formular estrategias de desarrollo centradas en el desarrollo del capital humano, puesto que, en su formulación más extrema pero no inusual, el racismo en el Perú cuestiona la humanidad misma de su población indígena. En cierto sentido, entonces, el modelo de «desarrollo» predominante en el Perú es algo parecido (como sugiere la Comisión de la Verdad y Reconciliación) a la violencia que asoló a esta nación durante las décadas de 1980 y 1990. Podría considerarse una expresión de las desigualdades estructuradas por el racismo que caracterizaron a la historia peruana¹⁵.

4. RACISMO E IDENTIDAD NACIONAL

Las ideas acerca de la diferencia racial han sido centrales al proceso de construcción de naciones en toda América Latina, y el Perú no es ninguna excepción (Appelbaum, Macpherson y Roseblatt 2003). El racismo en el Perú tiene su origen en el siglo XVI, durante la conquista española del imperio incaico que dio lugar a una sociedad colonial fundamentada en un sistema de castas, entidades a la vez «étnicas» y legales¹⁶. El sistema de castas colocaba a las poblaciones indígenas y afroperuanas al final de la escalera social/racial, pese a que las reconocía explícitamente como miembros integrantes (aunque subordinados) del imperio español y súbditos de la Corona. Este sistema de castas tiene sus orígenes en la Reconquista española que introdujo el concepto de «pureza de sangre» y configuró el «universo mental» de Francisco Pizarro y sus sucesores (Manrique 1993, Silverblatt 2004). Las desigualdades consagradas por el sistema colonial de castas fueron reproducidas en el período republicano por otros medios. El proceso de independencia del Perú, marcado por una renuencia general entre los criollos peruanos a abrazar la causa patriótica, cobró forma en los temores a una guerra racial producida por la rebelión muy local de Túpac Amaru y la no tan local Revolución Haitiana (Walker 1999, Chambers 1999). Posteriormente, el Perú

¹⁵ La necesidad de tomar en serio el papel que cumple el racismo en el desarrollo o subdesarrollo es crecientemente reconocido por economistas del desarrollo. Al respecto, véase Stewart (s/f). Los observadores de América Latina no se sorprenderían al descubrir que en países de la región con grupos étnicos extensos, como el Perú, las desigualdades son mayores (Justino, Litchfield y Whitehead 2003: 11).

¹⁶ Sobre el tema del racismo en el Perú, consúltese entre otros a: Callirgos (1993), Portocarrero (1993), Poole (1997), Manrique (1999) y De la Cadena (2000).

republicano diseñó formas legales, políticas y socioeconómicas que negaban la ciudadanía plena a los indígenas y afroperuanos.

A mediados del siglo XIX, el racismo científico proveniente de Europa contribuyó a que las elites peruanas concluyeran que la población mayoritariamente indígena de su país no era idónea para emular el progreso logrado por las naciones europeas. Esto dio lugar a diversas propuestas planteadas a lo largo del siglo XIX y principios del siglo XX, destinadas a transformar a la población local de manera que fuera más apta para el «progreso». Tales propuestas variaron desde el sistemático genocidio de la población indígena a la promoción de una inmigración europea (con objeto de favorecer el «blanqueamiento» biológico y cultural de la población) y, en la década de 1930, al desarrollo de un programa eugenésico que combinaría la esterilización con una ingeniería social¹⁷. La herencia de tales propuestas puede encontrarse en los programas de esterilización forzosa de Fujimori, en la década de 1990, dirigidos a las mujeres indígenas y mestizas pobres; y, como observara Nelson Manrique, en el hecho de que aún hoy es posible encontrar grabado en algunas mesas de las aulas de universidades privadas de clase alta el mensaje: «Haga Patria, mate a un cholo»¹⁸. Para algunos peruanos (obviamente no todos), las poblaciones no blancas del Perú, y la población indígena especialmente, pertenecen –como los judíos europeos– «a lo que los antiguos romanos denominaron *homo sacer*: pese a ser humanos, eran excluidos de la comunidad humana, razón por la cual podían ser eliminados con impunidad» (Zizek 2002: 141)¹⁹.

En contraste con los Estados Unidos o Argentina, en el Perú del siglo XIX las elites no estaban en condiciones de llevar a cabo campañas genocidas en contra de la población indígena, en su afán por «construir la nación». Como en México, la población indígena del Perú era demasiado numerosa para emprender un proyecto de ese tipo. Pero a diferencia de México, donde comenzó a desarrollarse una identidad mestiza en el siglo XIX y se consolidó en el XX, en el Perú el mestizaje biológico no produjo un mestizaje cultural que pudiera constituirse en la base de la identidad nacional²⁰. El indigenismo de principios del siglo XX en México se alimentó de la idea de la «raza cósmica» de Vasconcelos, mientras que el indigenismo de la década de 1920 en el Perú se transformó en un movimiento marginal cuyo impulso intelectual con demasiada frecuencia se limitaba a una exaltación chauvinista de un pasado incaico romántico, al mismo tiempo que se hacían oír lamentaciones

¹⁷ La convocatoria a una inmigración europea coincidió con la creencia de que el Perú era un «país vacío». Consúltese Kristal (1991) y Contreras (2004a). Sobre el movimiento eugenésico en América Latina y sus diversas instituciones, ahora largamente olvidadas y que en las décadas de 1930 y 1940 se consideraban tanto legítimas como progresistas, consúltese Stepan (1991).

¹⁸ Sobre este punto, consúltese Boesten y Drinot (2004). La cita ha sido tomada de Manrique (1999: 126-7).

¹⁹ Desde luego, Zizek se refiere al trabajo de Giorgio Agamben.

²⁰ Sobre la relativa fortaleza de la identidad nacional en México y su relativa debilidad en Perú, consúltese Mallon (1994) y Henríquez (2000).

respecto al pueblo indígena contemporáneo, cuya miseria se atribuía, si no a una degeneración racial, sí al atraso cultural (Méndez 1996, De la Cadena 2000). Aunque se enarbolaron voces, como la de José Carlos Mariátegui, en oposición a tales supuestos culturalistas/racistas, aun él consideraba que no era mucho lo que se podía esperar de las masas indígenas del Perú en términos de desarrollo nacional. Aun para pensadores de vanguardia como Mariátegui, el «problema indígena» solo podía resolverse a través de la integración de las masas indígenas del país a un proyecto nacional «moderno», en su caso un proyecto socialista (De la Cadena 1998, Manrique 1999).

Durante el siglo XX y principios del siglo XXI estos temas se han superado apenas parcialmente. Mientras la mayor parte de los procesos de formación del estado-nación han supuesto un grado de nacionalización de las poblaciones locales (el clásico modelo de transformar «campesinos en franceses»), en el Perú tal nacionalización ha sido muy limitada. De hecho, como sugieren algunos historiadores, la presión en favor de la nacionalización ejercida antes de mediados del siglo XX tendía a venir más de abajo que de arriba, cuando varios grupos —entre los cuales estaban las comunidades indígenas y las mujeres— utilizaban la retórica del liberalismo que había predominado en el léxico político desde la independencia para negociar y redefinir sus posiciones en la sociedad peruana (Thurner 1997, Hunefeldt 2000). A partir de la década de 1950, el «desborde popular» en el Perú creó un nuevo electorado de migrantes cholos, cuya voz —cada vez más importante políticamente— ha sido expresada por canales no tradicionales (Matos Mar 1984, Stokes 1995, Dietz 1998), pero cuya presencia demográfica (y como votantes) ha causado un profundo impacto en la política electoral, al punto de que ahora es imposible (como se hizo patente para Vargas Llosa en 1990) para los candidatos ignorar el voto cholo. De hecho, como lo demostró Toledo, una afirmación positiva de la choledad ha pasado a ser un activo electoral clave (Quijano 2003).

Pese a tan importantes retos, la estructura política y social sigue siendo mayoritariamente excluyente. Si el estado revolucionario mexicano cumplió un papel clave para fomentar un sentido de nacionalidad compartida, en el Perú los gobiernos oligárquicos de la primera mitad del siglo XX hicieron justamente lo contrario: reafirmar y ciertamente acentuar las divisiones de clase y raza —divisiones que apenas fueron abordadas mínimamente por los gobiernos postoligárquicos (militares o civiles)—. Hasta 1980, una buena parte de la población peruana fue legalmente excluida de la ciudadanía plena por medio del requisito de ser alfabeto para votar en las elecciones nacionales; pero esa exclusión política fue la expresión de otra socioeconómica más profunda y que, en muchos sentidos, se mantiene constante hasta nuestros días. Si en la actualidad el voto cholo es crucial, como lo demuestra la administración de Toledo, se trata de un voto cholo en sí y no por sí; es decir, se trata de una expresión de individualidades múltiples y no de un voto colectivo con agenda chola. Como sugiere Quijano, «esas poblaciones son ahora atraídas, y susceptibles de ser atraídas, para participar no tanto como ciudadanos en busca de la democratización de las relaciones

sociales y de la nacionalización del Estado, sino como consumidores y negociantes en el mercado político». Como consecuencia de ello «aun si tiene éxito [político] en la sociedad peruana, la choledad no libera a estos de la clasificación 'racial'» (Quijano 2003: 58).

Se puede decir que el «experimento» de Velasco era un intento de «revolución cultural» desde arriba basada en la inclusión, en un nuevo estado-nación, de sectores previamente excluidos (Portocarrero 2003). Involucró una amplia gama de reformas de largo alcance, incluso una reforma agraria que barrió con la tradicional hacienda serrana; una reforma industrial que produjo cooperativas industriales al estilo yugoslavo; una reforma educativa; y la expropiación de empresas extranjeras clave en sectores como los del petróleo, minería, en la industria pesquera, los medios de comunicación y en la agricultura de exportación. Como ha sido bien documentado, este «experimento» fue un resonante fracaso, y al retornar la democracia en 1980 se había retrocedido en gran medida en las positivas reformas de la «primera fase» de la revolución militar, en virtud de un ajuste estructural ortodoxo y debilitador (Lowenthal 1975, McClintock y Lowenthal 1983, Booth y Sorj 1983). El experimento peruano fue también un fracaso en términos de las metas políticas y sociales que los propios militares reformistas habían establecido. En un intento de canalizar la movilización popular que originalmente impulsó la intervención de los generales, las fuerzas armadas revolucionarias reprodujeron la tradicional estructura de dominación vertical del período oligárquico. Los generales hicieron poco por alterar el carácter excluyente del período oligárquico, sobre todo porque no reconocían el papel fundamental que desempeñó el racismo en la configuración de las estructuras de dominación que pretendían eliminar; y –como los movimientos insurgentes de izquierda de esta época– reducían todo antagonismo a antagonismos de clase (véase, por ejemplo, la sustitución del término «indio» por el de «campesino» en la retórica oficial [De la Cadena 1998]).

El racismo como idea y comportamiento normalizado, propongo entonces, es fundamental para explicar el carácter excluyente de la construcción de nación en el Perú. Como observa Gonzalo Portocarrero, el racismo inhibe la capacidad del peruano de «elaborar una memoria, una narrativa que cree un nosotros nacional, una historia común donde los peruanos puedan reconocerse como iguales en su diversidad» (Portocarrero 2003: 252). Es un racismo «discreto» o «silencioso» (De la Cadena 1998) precisamente porque es institucional, hegemónico, legitimador y normalizado. Como sugiere Romeo Grompone, el racismo en el Perú «gana en el silencio, lo velado, lo no dicho y lo sabido al mismo tiempo por todos» (Grompone 2001: 508)²¹. En suma, el racismo en el país estructura las jerarquías sociales y configura las políticas de desarrollo porque, al racializar la cultura y culturizar la raza (al reforzar mutuamente las ideas de superioridad/inferioridad racial y cultural), elabora un

²¹ En una encuesta reciente a 320 estudiantes de cuatro escuelas secundarias y cuatro universidades en Lima, el cincuenta por ciento de los encuestados admitió ser 'algo racista' o practicar la 'discriminación racial' (Drzewieniecki 2004: 22). Hay que admitir que un considerable número de estudiantes rechazó el racismo o el prejuicio racial, lo cual indica que el potencial para el cambio existe.

«otro» no blanco (el indígena, el mestizo, el afroperuano, el chino) como el depositario y agente de la pobreza, del atraso cultural y del fracaso nacional. El racismo lleva a los peruanos a percibir que las desigualdades socioeconómicas y políticas son inevitables y, en algunos casos, deseables, pues –perversamente– al poner a cada cual en su lugar, el racismo construye un orden «normalizado» que es óptimo, dadas las supuestas aptitudes raciales y culturales de cada peruano. Las raíces coloniales de esta forma de racismo deberían ser evidentes. Sin embargo, este orden normalizado, como he sugerido, hoy en día impacta negativamente tanto sobre el «crecimiento» como sobre la integración nacional.

5. CONCLUSIONES

El presente capítulo sugiere que el racismo y las desigualdades apuntaladas por el racismo son fundamentales para comprender el carácter tanto de la construcción de nación como de las estrategias de desarrollo aplicadas por los sucesivos gobiernos desde mediados del siglo XIX en el Perú. En este sentido, se concentra especialmente en la forma en que el racismo (en términos de Douglass North) contribuye a definir las reglas del juego. Pero, al mismo tiempo –y aquí cabe recordar la distinción entre instituciones y organizaciones establecida por la NEI–, está claro que el racismo es fundamental para comprender el funcionamiento de muchas organizaciones tanto del Estado como de la sociedad civil en el Perú. Las organizaciones no estatales, como discotecas y agencias de empleo –para mencionar solo un par–, que discriminan con el argumento de «buena presencia», han logrado cierto grado de notoriedad y últimamente oprobio, al menos en algunos sectores. Pero, como lo demuestran una serie de estudios sociológicos y antropológicos recientes, las organizaciones estatales como las fuerzas armadas, el sistema educativo y los servicios de salud pública también discriminan racialmente y, al hacerlo, contribuyen a reproducir las jerarquías raciales (al igual, cabe enfatizar, que las de género) en la sociedad peruana²². Por tanto, no sorprende que una parte importante de los peruanos se comprometa con estas organizaciones con un alto grado de sospecha y cautela.

La Nueva Economía Institucional sugiere que las organizaciones participan en el juego de acuerdo con las reglas establecidas por las instituciones. Puesto que las reglas parecen establecidas para discriminar sistemáticamente a grandes sectores de población, no sorprende pues que muchos peruanos esperen poco de las organizaciones que participan en el juego en función de tales reglas. Como sugiere Deborah Poole:

«(...) como cualquiera que haya estudiado los archivos legales del altiplano peruano bien puede imaginar, muchos campesinos se sorprenderían al descubrir que los casos

²² Entre otros, consúltese González Cueva (2000), Oliart (1999) y Boesten (2004).

legales, de hecho, pueden resolverse en lugar de archivarse (y cerrarse) por razones que tienen que ver ya sea con 'influencias' privadas o con un obstáculo de tiempo judicial igualmente arbitrario. De hecho, en un estudio conducido a fines de la década de 1980, una vasta mayoría de campesinos del altiplano peruano, involucrados en casos legales, declararon que simplemente no sabían si sus casos habían sido resueltos» (Poole 2004: 60).

En este sentido, el reto de la reforma institucional es, pues, muy grande. Yo sugeriría que, para muchos peruanos, las organizaciones como el Poder Judicial o los partidos políticos son ilegítimas porque son ineficientes y corruptas; pero también, y quizás más importante aún, porque las consideran expresión de un sistema institucional que han llegado a considerar, con buenas razones, responsable –y dependiente– de su exclusión como ciudadanos plenos. Esto, por supuesto, no significa que todos los intentos de reforma institucional sean inútiles. Sugiere, eso sí, que es poco probable que tengan éxito las políticas que no abordan estos temas.

BIBLIOGRAFÍA

- Adelman, Jeremy (2001). «Institutions, Property, and Economic Development in Latin America». En: Centeno, M. y F. López-Alves. *The Other Mirror: Grand Theory through the Lens of Latin America*. Princeton y Oxford: Princeton University Press.
- (1999). «Introduction: The Problem of Persistence in Latin American History». En: Adelman, Jeremy (ed.). *Colonial Legacies: the Problem of Persistence in Latin American History*. Nueva York y Londres: Routledge.
- Appelbaum, N., A. Macpherson y K. Roseblatt (eds.) (2003). *Race and Nation in Modern Latin America*. Chapel Hill y Londres: University of North Carolina Press.
- Baer, W. (2002). «El neoliberalismo en América Latina: ¿un regreso al pasado?». En: Contreras, C. y M. Glave (eds.). *Estado y mercado en la historia del Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Boesten, J. (2004). «Negotiating Womanhood, Reproducing Inequality: Women and Social Policy in Peru». Tesis para optar al grado de doctorado en la Universidad de Amsterdam.
- Boesten, J. y P. Drinot (2004). «The Allure of Eugenics: Peru and the History Without People». Ponencia presentada al seminario «Crime, Justice and Violence»; Serie ESRC Social Policy, Stability and Exclusion in Latin America, Institute of Latin American Studies, Londres.
- Booth, D. y B. Sorj (ed.) (1983). *Military Reformism and Social Classes: The Peruvian Experience, 1968-1980*. Londres: Palgrave.
- Callirgos, J. (1993). *El racismo: la cuestión del otro (y de uno)*. Lima: Desco.
- Chambers, S. (1999). *From Subjects to Citizens: Honor, Gender, and Politics in Arequipa, Peru, 1780-1854*. University Park: Pennsylvania State University Press
- Chang, H. (2003). «Rethinking Development Economics: An Introduction». En: Chang, H. (ed.). *Rethinking Development Economics*. Londres: Anthem Press.
- (2002). *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Anthem Press.

- Chocano, M. (1987). «Ucronía y frustración en la conciencia histórica peruana». En: *Márgenes* II, pp. 43-60.
- Contreras, C. (2004a). «¿Inmigración o autogenia?: la política de población en el Perú, 1876-1940». En: Contreras, C. *El aprendizaje del capitalismo: estudios de historia económica y social del Perú republicano*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- (2004b). «Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX». En: Contreras, C. *El aprendizaje del capitalismo: estudios de historia económica y social del Perú republicano*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- De la Cadena, M. (2000). *Indigenous Mestizos: The Politics of Race and Culture in Cuzco, Peru, 1919-1991*. Durham: Duke University Press.
- (1998). «Silent Racism and Intellectual Superiority in Peru». En: *Bulletin of Latin American Research* 17:2, pp. 143-64.
- Del Pino, P. (2003). «Uchuraccay: memoria y representación de la violencia política en los Andes». En: Del Pino, P. y E. Jelin (eds.). *Luchas locales, comunidades e identidades*. Madrid: Siglo XXI.
- Denegri, F. (2003). «Distopía poscolonial y racismo en la narrativa del XIX peruano». En: O'Phelan, S. et al. *Familia y vida cotidiana en América Latina, siglos XVIII-XX*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Dietz, H. (1998). *Urban Poverty, Political Participation and the State: Lima 1970-1990*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Drzewieniecki, J. (2004). «Peruvian Youth and Racism: The Category of «Race» Remains Strong». Ponencia presentada durante la conferencia de LASA, Las Vegas, Nevada, octubre 7-9.
- Flores Galindo, A. (1988). «La imagen y el espejo: la historiografía peruana 1910-1986». En: *Márgenes* IV, pp. 55-83.
- González Cueva, E. (2000). «Conscription and Violence in Peru». En: *Latin American Perspectives* 27:3, pp. 88-102.
- Gootenberg, P. (1993). *Imagining Development: Economic Ideas in Peru's 'Fictitious Prosperity' of Guano, 1840-1880*. Berkeley: University of California Press.
- Grompone, R. (2001). «Tradiciones liberales y autonomías personales en el Perú. Una aproximación desde la cultura». En: López Maguina, S.; G. Portocarrero, R. Silva Santisteban y V. Vich (eds.). *Estudios culturales: discursos, poderes, pulsiones*. Lima: Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Harris, J.; J. Hunter y C. Lewis (1995). «Introduction: Development and Significance of NIE». En: Harris, J.; J. Hunter y C. Lewis (eds.). *The New Institutional Economics and Third World Development*. Londres: Routledge.

- Henríquez, N. (2000). «Imaginario nacionales, mestizaje e identidades de género: aproximación comparativa sobre México y Perú». En: Henríquez, N. (ed.). *El hechizo de las imágenes: estatus social, género y etnicidad en la historia peruana*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Hunefeldt, C. (2000). *Liberalism in the Bedroom: Quarrelling Spouses in Nineteenth Century Lima*. University Park: Pennsylvania University Press.
- Jiménez, F. (2002). «Estado, mercado, crisis y restauración liberal en el Perú». En: Contreras, C. y M. Glave (eds.). *Estado y mercado en la historia del Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Justino, P. J. Litchfield y L. Whitehead (2003). «The Impact of Inequality in Latin America», Working Paper N° 21, Poverty Research Unit at Sussex. Universidad de Sussex.
- Karl, T. (2003). «The Vicious Cycle of Inequality in Latin America». En: Eckstein, S. y T. Wickham Crowley (eds.). *What Justice? Whose Justice?: Fighting for Fairness in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Knight, A. (1999). «Britain and Latin America». En: Louis, R. y J. Brown (eds.). *Oxford History of the British Empire, Vol. IV: The Twentieth Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Kristal, E. (1991). *Una visión urbana de los Andes: génesis y desarrollo del indigenismo en el Perú 1848-1930*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario.
- López Lenci, Y. (2005). «Sacralidad e identidad en tiempos de globalización». En: *Identidades: Reflexión, Arte y Cultura*, N° 81 (marzo), pp. 4-7.
- López Maguina, S. (2003). «Arqueología de una mirada criolla: el informe de la matanza de Uchuraccay». En: Hamann, M., S. López Maguina, G. Portocarrero y V. Vich. *Batallas por la memoria: antagonismos de la promesa peruana*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp. 257-74.
- Lowenthal, A. (ed.) (1975). *The Peruvian Experiment: Continuity and Change Under Military Rule*. Princeton: Princeton University Press.
- Mallon, F. (1994). *Peasant and Nation: The Making of Postcolonial Mexico and Peru*. Berkeley: University of California Press.
- Manrique, N. (1999). *La piel y la pluma: escritos sobre literatura, etnicidad y racismo* Lima: Cidiag SUR.
- (1993). *Vinieron los sarracenos: el universo mental de la conquista de América*. Lima: Desco.
- Marcone, M. (1995). «Indígenas e inmigrantes durante la República Aristocrática: población e ideología civilista». En: *Histórica* XIX:1 (julio), pp. 73-93.
- Matos Mar, J. (1984). *Desborde popular y crisis del Estado: el nuevo rostro del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- Maxwell, S. (2005). «The Washington Consensus is Dead! Long Live the Meta-narrative!». Working Paper 243, Overseas Development Institute.
- Mayer, E. (1991). «Peru in Deep Trouble: Mario Vargas Llosa's 'Inquest in the Andes' Reexamined». En: *Cultural Anthropology* 6:4, pp. 466-504.
- McClintock, C., y A. Lowenthal (eds.) (1983). *The Peruvian Experiment Reconsidered*. Princeton: Princeton University Press.
- Méndez, C. (1996). «Incas sí, indios no: Note on Peruvian Creole Nationalism and its Contemporary Crisis». En: *Journal of Latin American Studies* 28:1, pp. 197-225.
- North, D. (s/f). «Where Have We Been and Where Are We Going». Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1494>.
- Oliart, P. (2004). «Los desafíos políticos, sociales y científicos de la megadiversidad». En: Oliart, P.; M. Remy y F. Eguren (eds.). *SEPIA X: Perú – el problema agrario en debate*. Lima: Sepia.
- (1999). «Leer y escribir en un mundo sin letras. Reflexiones sobre la globalización y la educación en la Sierra rural». En: Degregori, C. y G. Portocarrero (eds.). *Cultura y globalización*. Lima: Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp. 203-24.
- Parthasarathi, P. (2002). «Review Article: The Great Divergence». En: *Past and Present* 176, pp. 275-93.
- Pomeranz, K. (2000). *The Great Divergence: China, Europe, and the Making of the World Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Poole, D. (2004). «Between Threat and Guarantee: Justice and Community in the Margins of the Peruvian State». En: V. Das y D. Poole (eds.). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe y Oxford: School of American Research Press/James Currey, pp. 35-65.
- (1997). *Vision, Race, and Modernity: A Visual Economy of the Andean Image World*. Princeton: Princeton University Press.
- Portocarrero, G. (2003). «Memorias del velasquismo». En: Hamann, M., S. López Maguina, G. Portocarrero y V. Vich. *Batallas por la memoria: antagonismos de la promesa peruana*. Lima: Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp. 229-55.
- (1993). *Racismo y mestizaje*. Lima: SUR.
- Quijano, A. (2003). «Notas sobre 'raza' y democracia en los países andinos». En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 9:1, pp. 53-9.
- (2000). «Colonialidad del poder y clasificación social». En: *Journal of World-Systems Research* VI:2, pp. 342-86.
- Sheahan, J. (1999). *Searching for a Better Society: The Peruvian Economy from 1950*. University Park: Pennsylvania State University Press.

- Silverblatt (2004). *Modern Inquisitions: Peru and the Colonial Origins of the Civilized World*. London y Durham: Duke University Press.
- Sokoloff, K. y S. Engerman (2000). «History Lessons: Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World». En: *The Journal of Economic Perspectives*, 14:3, pp. 217-32.
- Stepan, N. (1991). *The Hour of Eugenics: Race, Gender, and Nation in Latin America*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- Stewart, F. (s/f). «Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development». Working Paper N° 1. Centre for Research on Inequality, Human Security, and Ethnicity, Queen Elizabeth House, Universidad de Oxford.
- Stokes, S. (1995). *Cultures in Conflict: Social Movements and the State*. Berkeley: University of California Press.
- Thorp, R., y G. Bertram (1978). *Peru, 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*. Londres: Macmillan.
- Thorp, R., y G. Zevallos (2002). «The Economic Policies of the Fujimori Years: A Return to the Past?». Queen Elizabeth House Working Paper N° 83, Universidad de Oxford.
- Turner, M. (1997). *From Two Republics to One Divided: Contradictions of Postcolonial Nationmaking in Andean Peru*. Durham y Londres: Duke University Press.
- Vich, V. (2002). *El caníbal es el Otro: violencia y cultura en el Perú contemporáneo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Walker, C. (1999). *Smoldering Ashes: Cuzco and the Creation of Republican Peru, 1780-1840*. Durham: Duke University Press.
- Zizek, S. (2002). *Welcome to the Desert of the Real*. Londres y Nueva York: Verso.

John Crabtree

1. INTRODUCCIÓN

El papel que juegan los partidos políticos en las democracias modernas continúa siendo un tema central en la ciencia política. Desde la ahora ya clásica formulación de Sartori (1976) ha habido un gran debate sobre las funciones que ejercen los partidos, pero existe consenso –les guste este o no– de que ellos juegan un papel esencial en una democracia al mediar entre la sociedad y el estado, y es difícil pensar en una democracia estable sin su presencia. En el Perú, a partir de los intentos del presidente Alberto Fujimori por establecer un régimen que expulsara a los partidos desacreditados hacia los márgenes del sistema político, el papel de estos ha sido un tema clave de debate. La caída repentina de Fujimori a finales del año 2000, y el sucesivo intento de volver a un sistema de gobierno basado en partidos, ha planteado consecuentemente temas de debate acerca de cómo promover y mejorar el funcionamiento del sistema de partidos con el objetivo de crear un sistema político más estable y con mayor legitimidad. A pesar de que la experiencia de los años recientes ha aumentado el nivel de pesimismo sobre las posibilidades que tiene la democracia peruana, ha incluido también algunas iniciativas de diseño institucional que buscan mejorar el funcionamiento de los partidos y del sistema de partidos en términos más generales. Este capítulo pretende examinar estas iniciativas e iniciar una discusión preliminar acerca de los posibles efectos positivos que estas puedan llegar a tener en el más largo plazo.

La forma en que los partidos emprenden su papel mediador varía de acuerdo con el tiempo y el lugar, y las corrientes mundiales de las últimas décadas han producido cambios al respecto (Angell 2004). Pero aun así, los partidos necesitan cumplir con ciertos requisitos básicos en términos de representación y de gobernabilidad, funciones que no pueden ser asumidas por otras formas de institucionalidad. Solo los partidos pueden representar las visiones de la gente común, y transmitir las y agregarlas al nivel del estado. Los partidos proveen un abanico de opciones electorales y son catalizadores de movilización electoral. A su vez, juegan un papel central en la gobernabilidad reclutando gente para el gobierno, legislando y dirigiendo procesos de toma de decisión. Esta doble responsabilidad, una

«desde abajo hacia arriba» y la otra más «desde arriba hacia abajo», es a menudo difícil de reconciliar; y no menos en países como los de Latinoamérica, donde la distancia entre el estado y la sociedad es tan grande y donde la organización de los partidos en el ámbito local es desigual e inconsistente. Los partidos que se inician representando intereses sociales terminan muchas veces excesivamente enredados en los asuntos del estado, enajenándose de sus orígenes y de aquellos que los eligieron (o alternativamente reconectándose solo de manera ocasional en épocas de elección o reelección). Agrupados alrededor de los núcleos del poder político centralizado, los partidos fácilmente pueden transformarse en vehículos de cooptación y de clientelismo. Aquellos que, por su parte, permanecen fieles a sus bases partidarias articulando de manera exitosa sus demandas y reclamos, suelen contribuir poco a la formación de alianzas del tipo que sostiene la estabilidad gubernamental, exacerbando así, más que resolviendo, los problemas de gobernabilidad. Combinar estas dos funciones ya es difícil en la mayoría de los países, pero en países como el Perú —donde la distancia entre estado y sociedad es sumamente grande, y donde las divisiones sociales, geográficas y raciales son extremas— esta puede ser una exigencia desmesurada.

Los partidos políticos peruanos no generan mucho respeto entre los votantes, y su falta de legitimidad los convierte en uno de los vínculos más débiles del sistema político nacional. En todas las encuestas disponibles, estos aparecen evaluados desfavorablemente y alejados de las preocupaciones de la gente común. La mayoría de los votantes considera que los partidos no representan sus intereses, opinión especialmente manifestada por los sectores más pobres o más alejados de los centros del poder político. Muchos creen que los partidos son una parte del sistema de dominación y de exclusión. El poco respeto público que alguna vez pudieron haber tenido cayó precipitosamente a fines de la década de 1980. Los diez años del gobierno de Fujimori (1990-2000) redujeron aún más su relevancia, cerrándose así canales de representación democrática en favor de un sistema clientelista y organizado «desde arriba hacia abajo».

El repentino, y algo inesperado, retorno a un gobierno democrático más abierto a fines del año 2000 creó una oportunidad para la reconstrucción de instituciones representativas. Sin embargo, hizo surgir también serias interrogantes sobre cómo, en primer lugar, resucitar y, luego, reconstruir los partidos. Más aún, surgieron preguntas tales como: ¿cuánto pueden cambiarse los patrones de comportamiento político con la arquitectura institucional?, ¿cuánto pueden tardar las prácticas institucionales en consolidarse y hacerse permanentes?, ¿hasta qué punto las instituciones políticas se tienen que adaptar a una cultura política ya existente, y hasta qué punto estas instituciones son capaces de cambiar dicha cultura política? La arquitectura establece el plan de construcción del edificio, lo que puede afectar el comportamiento de quienes lo habitan —al menos eso es lo que esperarían los arquitectos—, pero en última instancia lo que las personas hagan en el edificio depende de una variedad de factores que van más allá de los muros o del diseño físico. Como veremos, los objetivos que tenían los diseñadores institucionales durante el período posterior al 2001 eran, primera-

mente, rescatar y, luego, fortalecer un sistema multipartidista que funcionara alrededor de unos pocos partidos o bloques de partidos que fueran a su vez poderosos. Al mismo tiempo se buscaba hacerlos más accesibles a sus bases y más responsables en las funciones de gobierno que les fueran asignadas.

Dada la historia reciente (y no tan reciente) del Perú, esta no es una tarea fácil. Como también veremos, hay razones más profundas que explican por qué los partidos generan tan poco respeto. Es por ello que este capítulo empieza con una revisión histórica sobre la naturaleza elitista y exclusiva subyacente al sistema político y a la falta de una tradición política representativa en el Perú, factores que dificultan la construcción de una cultura democrática. En seguida se identifica algunos avances hechos en la década de 1980 y los retrocesos de la de 1990, para luego evaluar la debilidad institucional del período posterior a Fujimori. Después, el capítulo se centra en algunos de los cambios institucionales ocurridos durante el gobierno de Toledo, en particular en la Ley de Partidos Políticos del año 2003. Concluye, por último, con algunas ideas sobre las posibilidades de una institucionalidad que vaya más lejos, y las dificultades que puedan encontrarse en el camino, tanto en el corto plazo como (en forma más especulativa) en el más largo plazo.

2. EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO

El Perú sobresale entre los países latinoamericanos por la debilidad de sus instituciones democráticas y por la ausencia de una cultura democrática fuerte. Esto queda claro a partir de una serie de estudios comparativos, así como de los informes publicados anualmente por el *Latinobarómetro*¹. No es una de esas repúblicas —como Chile, Uruguay, Costa Rica, Colombia o incluso Venezuela— que pueden mirar hacia atrás en busca de una tradición de gobierno basada en partidos políticos. Tampoco es de esos países —como México, Brasil o Argentina— en los que las masas fueron integradas al sistema político a lo largo del siglo XX (aunque de manera imperfecta). En el Perú, las masas permanecieron al margen del sistema político hasta mucho más tarde que en otros países. Durante la mayor parte del siglo XX, el Perú estuvo gobernado por regímenes autoritarios, centralistas y muchas veces militares, que se resistieron a la participación democrática y privilegiaron el desarrollo de la capital (es decir, Lima) por sobre el del resto del país. Estos gobiernos se han visto intercalados con cortos interludios constitucionales, elegidos por una minoría muy pequeña con derecho a voto y sin mandato popular. En ambos casos, las estructuras del Estado eran elitistas y exclusivas. Solo con la Constitución de 1979, cuando los analfabetos obtuvieron por prime-

¹ El *Latinobarómetro* (2005) provee una fuente útil de comparación de las actitudes políticas entre diversos países a lo largo del tiempo. En el caso del Perú, estas cifras muestran que el respaldo a la democracia como la mejor forma de gobierno cayó manera consistente durante los diez años anteriores. En 1996, el 63% de los peruanos creía que la democracia era la mejor forma de gobierno, mientras que en el 2004 la proporción era de 45%, uno de los niveles más bajos de América Latina.

ra vez el derecho a votar, se consiguió el sufragio universal²; pero aun esto fue una declaración formal de derechos que solo se haría realidad en la práctica con el paso del tiempo³.

De esta forma, no hay un período del pasado hacia el cual la gente pueda mirar y discernir un sistema político con un gobierno estable basado en partidos⁴. Sin embargo, ello no quiere decir que los partidos no hayan disfrutado de un apoyo de masas, o que estos no hayan existido durante muchos años. La Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) se estableció ya en 1924⁵. Bajo el liderazgo de Víctor Raúl Haya de la Torre, el APRA se transformó en el primer partido de masas y contó con una fuerte presencia entre los sectores de más bajos ingresos. El Partido Socialista Peruano, que en 1930 se transformó en el Partido Comunista, también desarrolló una presencia real a pesar de que, en términos formales, la clase trabajadora a la que buscaba organizar era, por su naturaleza, pequeña. En la década de 1950 emergieron otros dos partidos que se presentaban como partidos de masas: Acción Popular (AP) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC), que más tarde formó el Partido Popular Cristiano (PPC)⁶. Estos son, por lo tanto, partidos que ostentan cierta longevidad y cierto grado de apoyo popular, y siguen siendo hoy en día fuerzas políticas vivas.

Sin embargo, ninguno de estos partidos —ni siquiera el APRA— llegó a ser un partido nacional en el sentido de lograr penetrar todos los niveles de la sociedad o todas las zonas del país. Todos, en distintos grados, presentaban características internas jerárquicas y poco democráticas que reflejaban los prejuicios sociales, regionales y étnicos de la extracción social de la que provenían. Además, el Perú no tenía un sistema de partidos, en el sentido de un conjunto estable de reglas y prácticas políticas dentro del cual los partidos puedan competir en contiendas electorales, y que provea así de una base de gobierno. Las elecciones eran irregulares, frecuentemente manipuladas y organizadas sobre un electorado muy pequeño. Asimismo, la política se dirigía dentro de estrechos límites ideológicos. Por ejemplo, las elites tradicionales estaban mal preparadas para respetar las ambiciones electorales del APRA, pero carecían de un partido conservador convincente o duradero que les permitiera proteger sus intereses. Quizás cuando más cerca estuvo el Perú de establecer algo semejante a un sistema de partidos fue en la década de 1960, durante la contienda

² Esto, por ejemplo, ocurrió casi 30 años antes en Bolivia, donde la revolución de 1952 trajo (al menos nominalmente) derechos ciudadanos universales.

³ Como Drinot nota en el primer capítulo de este libro, la Comisión de la Verdad y Reconciliación descubriría un mundo en el que los derechos políticos significaban poco o nada.

⁴ Eduardo Morón y Cynthia Sanborn destacan esta fragilidad institucional al recordarnos que «desde el momento de ganar la independencia en 1821, el país ha tenido 13 constituciones, por lo menos 26 golpes de estado exitosos, y 108 gobiernos de los cuales solo 19 fueron elegidos y 9 completaron su mandato» (Morón y Sanborn 2004: 1).

⁵ El APRA nació en Ciudad de México (México), y no fue sino hasta 1930 que el Partido Aprista Peruano (PAP) fue fundado en el Perú.

⁶ El AP data sus orígenes en 1956. El PDC fue establecido un año más tarde, y el PPC fue fundado en 1966 como una fracción de derecha escindida del PDC.

por el gobierno entre el APRA, AP y la Unión Nacional Odrriista (UNO). No obstante, estos fracasaron en ponerse de acuerdo sobre las reglas básicas del juego político, lo que llevó al golpe de Estado de 1968 y a doce años de gobierno militar. En este período la actividad partidista fue proscrita y la competencia electoral fue eliminada.

La primera vez que un sistema de partidos surgió basado en reglas democráticas fue en la década de 1980, cuando los partidos compitieron por el apoyo de la masa electoral en elecciones frecuentes, regulares y razonablemente limpias. Los partidos que emergieron de la dictadura militar ofrecían diversidad ideológica (si no polarización), abarcando desde una izquierda marxista hasta el conservador PPC. También ofrecían un grado de penetración social, a pesar de que muchos peruanos aún permanecían en los márgenes del sistema político. Los partidos de izquierda, en particular, buscaban organizar a los sectores excluidos, tanto en áreas rurales como en los sectores urbanos de pueblos jóvenes. Sin embargo, las lealtades de partido no eran profundas, como lo mostraban los cambiantes resultados electorales en la década de 1980. Dada la naturaleza incipiente del sistema de partidos, esto no es quizás ninguna sorpresa.

El sistema también tuvo que enfrentar una serie de desafíos imprevistos que remecieron sus cimientos. La crisis de la deuda externa de la década de 1980 conllevó la aplicación de políticas económicas que destruyeron por completo la expectativa de que con la democracia mejorarían los niveles de vida de las mayorías: esa década vio la caída de los ingresos per cápita y el aumento de los niveles de pobreza. Al mismo tiempo, la aparición y el crecimiento aparentemente imparable de Sendero Luminoso acrecentaron las dudas sobre la eficacia de la democracia. La combinación de inseguridad económica e inseguridad política nutrió un cuestionamiento profundo hacia la capacidad de la clase política, y en especial hacia los partidos y sus líderes: estos fueron ampliamente percibidos como irresponsables, incompetentes y corruptos. Por este motivo, no se puede calificar a la década de 1980 como una en la cual una naciente democracia basada en partidos trajera resultados positivos.

Tales cuestionamientos a los partidos y a sus líderes eran evidentes antes de que Alberto Fujimori, el *outsider* por excelencia, llegara de la nada a ganar las elecciones presidenciales de 1990⁷. Todos los partidos sufrieron, no solo Acción Popular y el APRA, que habían gobernado el país durante la primera y segunda mitad de la década de 1980, respectivamente. Los partidos de izquierda también fueron sepultados por la misma fuerza, a pesar de que estos no habían tomado parte en el gobierno anterior, salvo en el ámbito local. Este

⁷ El éxito electoral de Ricardo Belmont, un personaje destacado de los medios de comunicación que en 1989 llegó a alcalde de Lima, fue hasta cierto punto una premonición del fenómeno Fujimori del año siguiente.

cuestionamiento público de la clase política ofreció un contexto provechoso para el fenómeno Fujimori en la década de 1990 y más adelante. Fujimori, quien estuvo políticamente aislado en un principio, se dio cuenta rápidamente de que el clima formado por el sentimiento antipartidos podía serle ventajoso. El autogolpe de 1992 fue un intento cuidadosamente premeditado de usar la impopular «partidocracia» –así llamada por Fujimori– para fortalecer su postura y debilitar la de la oposición. El sistema de democracia directa fue diseñado por Fujimori para cortar la intermediación ejercida por los partidos entre el Estado y la sociedad⁸. Al mismo tiempo, la crisis económica de la década de 1980, sumada a las políticas de privatización y de contracción del Estado implementadas por Fujimori, redujeron la importancia de los partidos como puntos de acceso hacia el Estado⁹.

El autogolpe buscó perpetuar la permanencia de Fujimori en el gobierno mucho más allá de su período presidencial. Esto se logró mediante reformas constitucionales y a través de la manipulación tanto de las instituciones judiciales como de los medios de comunicación. También recurrió al uso de recursos fiscales para crear apoyos locales por medio de prácticas políticas clientelistas (De Belaunde 1998). Los partidos fueron excluidos de los procesos de toma de decisión y llegaron a ser en gran medida irrelevantes, incluso en épocas electorales. Los medios de comunicación ayudaron a estimular los sentimientos antipartidos; así, los partidos tradicionales combinados solo lograron un mero 6,3% de los votos para la elección presidencial de 1995, comparado con el arrollador 64,4% que obtuvo la reelección de Fujimori. Los políticos, interesados en defender su presencia en la política nacional, se escindieron de sus afiliaciones partidarias anteriores, transformándose en independientes de variado tipo. La consecuencia fue una fragmentación política en pequeños grupos formados alrededor de personalidades políticas, en los que cada uno trataba de sobrevivir por medio de un trato directo con el presidente. La aversión de Fujimori hacia los partidos organizados incluso lo llevó a resistir la tentación de formar un partido político propio, aunque esto le trajera problemas en tiempos electorales¹⁰. En el discurso oficial, entonces, los partidos eran responsables de todos los males que el Perú había sufrido a fines de la década de 1980. Por su parte, la popularidad personal de Fujimori, que se mantuvo firme hasta los últimos años de la década de 1990, era una imagen espectral de la amargura que la gente sentía hacia los partidos y hacia sus líderes. Pero, como lo demostraron las elecciones del año 2000, la subsistencia del sistema electoral implicaba

⁸ Para una exposición de las medidas tomadas por el gobierno de Fujimori para estos efectos durante los primeros años de su gobierno, véase Crabtree (1994).

⁹ Tanaka (2002) muestra cómo los mecanismos de entrelazamiento entre el Estado y la sociedad –constituidos no solo por partidos sino también por movimientos sociales– dieron paso a nuevas formas de mediación en las que los medios de comunicación jugaban un papel central.

¹⁰ Entre estos problemas se encontraba la necesidad de volver a registrar los sucesivos partidos oficiales constituidos por Fujimori. Una de las primeras señales de manipulación electoral surgida en las elecciones del año 2000 fue el uso de «fábricas» para la producción de las firmas requeridas para inscribir al partido oficial en las elecciones. Esta práctica era empleada también por otros partidos.

que los partidos tuvieran que continuar desplegando candidatos y estructurando sus campañas; el personalismo puro no era suficiente.

3. LA TAREA DE INSTITUCIONALIZACIÓN

El colapso del régimen de Fujimori el año 2000 conduciría al retorno de un gobierno más abierto y más democrático. Las elecciones del año 2001 fueron ampliamente acreditadas como limpias e imparciales, en marcado contraste con las del año anterior, que Fujimori manipuló para asegurar un dudoso tercer período presidencial. Sin embargo, la caída de Fujimori, ocurrida en medio de escándalos sobre la manipulación política de los servicios de inteligencia, no fue en sí misma una validación de los partidos peruanos. Tampoco fue una muestra de respaldo público al papel que estos pudieran jugar en un sistema político más democrático e institucional. No obstante, las elecciones del 2001 confirieron a los partidos un papel importante, y el tema de cómo mejorar su perfil público se transformó de un momento a otro en una preocupación central. Denigrados durante la mayor parte de la década, ¿cómo resucitarían y rescatarían su credibilidad? ¿Cómo se insertarían de manera más efectiva y con mayor legitimidad a mediar entre estado y sociedad? ¿Qué estructuras institucionales ayudarían a devolverles a los partidos dichas facultades? El regreso a un gobierno más abierto y más democrático, primero durante la presidencia interina de Valentín Paniagua, y luego, después de las elecciones del 2001, durante el gobierno de Alejandro Toledo, abrió repentinamente la posibilidad de elucubrar respuestas a dichas interrogantes.

Antes de ir a analizar los pasos tomados para reformar el funcionamiento de los partidos políticos pos-Fujimori, es recomendable detenerse un momento para evaluar el estatus de los partidos peruanos y del sistema de partidos a comienzos del nuevo milenio. Para ello (y, por lo tanto, para poder juzgar el tamaño de la montaña que tuvieron que escalar), vale la pena mirar estos procesos a la luz de cuatro criterios bien establecidos sobre la institucionalización de sistemas de partidos (Mainwaring y Scully 2002)¹¹.

El primer criterio es la estabilidad y el respeto por las reglas de la competencia partidaria. Como hemos visto, en la década de 1990 hubo intentos de excluir a los partidos políticos mediante una manipulación institucional y el fomento de las actitudes antipartidistas (entre otras cosas) a través del manejo mediático. El regreso a la competencia en el 2001 trajo consigo cierto grado de consenso acerca de la necesidad de reconstruir el sistema de partidos y sobre los cambios que se requerían para lograrlo. La escala de la manipulación y del fraude de los años anteriores, puesta de manifiesto con los «vladivideos», provocó la

¹¹ Mainwaring y Scully proponen estos criterios como una manera de evaluar la institucionalización de un sistema de partidos. A pesar que es posible pensar en otros criterios, estos proveen un punto de partida útil para nuestra discusión.

condena de la discrecionalidad incontrolada del Ejecutivo e impulsó demandas por una mayor reglamentación. Impactados por los escándalos del período anterior, los actores y comentaristas políticos argumentaban que había llegado la hora de rebalancear la división de poderes y de restaurar normas democráticas básicas. Por otra parte, la situación ofreció una oportunidad inesperada para que ocurriera un cambio. La formación del Acuerdo Nacional era sintomática del nuevo clima. Este intento de construir un área de diálogo entre partidos políticos, la sociedad civil y el sector empresarial logró aclarar algunos principios consensuados en materia de reforma¹². Había menos consenso, sin embargo, acerca de si la constitución de Fujimori de 1993 debía seguir vigente o si acaso se debería volver a la constitución de 1979. Algunos consideraban que la constitución de 1993 era en sí misma una consecuencia directa de un acto ilegal: el autogolpe de Fujimori de 1992.

Una segunda condición es que los partidos políticos estén arraigados en la sociedad de manera estable. Esta es una condición mucho más difícil de satisfacer en el Perú. Ya hemos visto que, en el pasado, los partidos peruanos no lograron llegar a ser verdaderamente instituciones populares o partidos nacionales. La experiencia de las décadas de 1980 y 1990 tuvo el efecto de debilitar aún más su inserción social. Además de que en la década de Fujimori se redujo la relevancia de los partidos como intermediarios, en el período inmediatamente anterior se habían debilitado las entidades colectivas tradicionales (tales como los sindicatos de trabajadores y las federaciones campesinas) que previamente habían proveído a los partidos de cierta base social. Fue también el momento histórico de la caída del muro de Berlín, que tornó obsoletas las divisiones ideológicas preexistentes que habían distinguido a los partidos políticos en el Perú. En su lugar aparecieron partidos ad hoc, tales como Somos Perú (SP), Unión por el Perú (UPP), el Frente Independiente Moralizador (FIM) y País Posible (PP) (predecesor de Perú Posible); partidos que se definían mucho más por personalidades que por una ideología o por la presencia de organización en el ámbito social. Los distintos partidos de Fujimori –Cambio 90, Vamos Vecino, Perú 2000– iban y venían de acuerdo al calendario electoral, evitando institucionalizarse. Para las elecciones del 2001, de los partidos tradicionales solo el APRA fue capaz de apoyarse

¹² El Acuerdo Nacional tuvo como precursor al Acuerdo de Gobernabilidad instaurado en 1999 por los partidos opositores al gobierno de Fujimori. Las viciadas elecciones del año 2000 llevaron al establecimiento de una mesa de diálogo bajo el auspicio de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para negociar con Fujimori. Esta reunió a partidos de oposición, al gobierno y a representantes de la sociedad civil. Después de la caída de Fujimori esta mesa de negociación llegó a ser el lugar donde se discutiría la transición, privilegiándose la discusión de objetivos de más largo plazo. En marzo del 2003, Toledo le confirió un estatus más institucional. Entre los miembros del Acuerdo Nacional se incluían líderes de partidos políticos y representantes de la sociedad civil, incluyendo *lobbies* del sector empresarial, las iglesias, grupos regionales, etcétera. Su objetivo era proponer políticas de largo plazo en cuatro áreas centrales: (i) gobierno democrático; (ii) promoción de una economía competitiva; (iii) equidad y justicia social; y (iv) la construcción de un estado transparente y eficiente. Según Rafael Roncagliolo, presidente técnico del Acuerdo Nacional hasta el año 2004, este fue «un proceso de aprendizaje» en el cual «era difícil mantener el balance y la neutralidad necesaria»; y agrega que «las claves eran la negociación y la deliberación», pero al mismo tiempo evitar que el Acuerdo se transformara en «una instancia de gobierno» (entrevista con el autor, octubre del 2004).

sobre alguna forma de organización nacional, pero incluso la presencia real del APRA en la sociedad se había vuelto más débil de lo que había sido diez o veinte años atrás¹³. La sorpresiva revitalización electoral del APRA en el 2001 obedecía en gran medida al carisma político de Alan García. Por su parte, AP rehusó participar en las elecciones del 2001, mientras que el PPC (que había entrado en una alianza más amplia conocida como Unidad Nacional (UN)) mostró una vez más que su presencia organizacional, fuera de los distritos de clase media o alta, era limitada. Muchos de los conflictos que se desarrollaron durante los años de Toledo –revueltas en Arequipa, protestas de cocaleros y huelgas en varios sectores– ocurrieron más allá del alcance de los partidos nacionales, demostrando su casi total ausencia en el ámbito popular y su incapacidad para mediar. En contraste, algunos partidos regionales fueron más exitosos en crear raíces sociales. Un ejemplo notable fue el Movimiento Humanista de Yehude Simon en el departamento de Lambayeque¹⁴. Sin embargo, como veremos, expandir un movimiento regional más allá de sus bases locales para lograr influir la política nacional sigue siendo tarea difícil para los políticos provincianos.

Un tercer criterio es que las elites políticas confíen en los partidos como mecanismos para alcanzar el poder. Durante el período de Fujimori, los partidos tenían poca o ninguna relevancia en los procesos de toma de decisión y por lo tanto jugaban un papel marginal. La debacle del gobierno de Fujimori, sin embargo, efectivamente restituyó al sistema de partidos (o lo que quedó de este) como un medio de incidir en la política. A pesar de su mala fama, los partidos por lo menos parecían proveer mejores canales de mediación que los métodos empleados por Fujimori y Montesinos. Su nueva aceptación reflejaba, así, más el colapso del sistema de Fujimori que una gran fe en el sistema por su valor en sí. Las debilidades y la venalidad de Perú Posible, el partido de gobierno a partir del 2001, hicieron poco por convencer a un público escéptico. Perú Posible se perfilaba como un grupo de políticos oportunistas que «se subieron al carro» para aprovecharse del acceso al poder que ofrecían las elecciones de 2001. La reputación de corrupción y de deshonestidad que rodeaba a PP y al FIM, su aliado partidista, no contribuyó en nada a darle estabilidad al nuevo sistema político. Su carta de salvación, evidente desde los comienzos del gobierno de Toledo, fue que los partidos de oposición, en particular el APRA, tenían todo su interés puesto en que Toledo completara su período presidencial, por miedo a que un fin prematuro pudiese dañar sus intereses de más largo plazo.

Una cuarta condición es que los partidos tengan una organización propia, autónoma, y que el manejo de sus asuntos internos sea democrático y transparente. Los partidos latinoame-

¹³ En 1994, en una visita a Trujillo, el autor trató de evaluar cómo habían impactado los cambios de los años anteriores a las organizaciones de base del APRA en esta zona –un bastión tradicional aprista–. A pesar de que habían ciertos remanentes de actividad partidista en el núcleo central de la ciudad, la presencia del partido era casi inexistente en los pueblos jóvenes de los alrededores, en donde el apoyo a Fujimori era arrollador.

¹⁴ Este partido fue electo en las presidenciales regionales en el 2002, y logró construir un apoyo local sustancial sobre la base de un gobierno local aparentemente honesto y efectivo.

ricanos se han organizado tradicionalmente de manera vertical, «desde arriba hacia abajo», y ciertamente los partidos peruanos no han sido ninguna excepción. La historia del APRA es particularmente sintomática de este hecho, tanto bajo el liderazgo de Haya de la Torre como, más recientemente, con Alan García. Los partidos de izquierda se formaron bajo los preceptos leninistas que ofrecían poco espacio para la democracia interna y sus disidencias internas solían terminar en divisiones partidarias. Tampoco los partidos de centro-derecha, AP y el PPC, han sido gobernados de una manera particularmente abierta o democrática. De esta manera, los estilos personalistas de liderazgo están muy marcados en todos los ámbitos y esto impide la renovación y la emergencia de una nueva generación de líderes. Aún más, la organización partidaria en el ámbito local tiende (en el mejor de los casos), por un lado, a ser débil y desigual y, por otro lado, a estar sometida a un control centralizado. Las finanzas de los partidos han sido particularmente oscuras, lo que ha dado pie a la sospecha de que el pago de favores lleva directamente a la corrupción. Con todo, como veremos en la próxima sección, ha habido cambios dirigidos hacia estilos de manejo partidista más abiertos y más participativos; pero queda por verse cuán exitosos serán estos procesos en la tarea de cambiar los patrones de control, y en abrir los partidos hacia un modo de manejo más democrático y más articulado «desde abajo hacia arriba».

4. LAS REFORMAS A LOS PARTIDOS Y AL SISTEMA ELECTORAL

El 1 de octubre de 2003 fue promulgada una ley que tenía por objetivo la regulación de los partidos políticos y la competencia entre estos: era la primera ley de este tipo en el Perú. En ese momento el Perú era uno de los pocos países de Latinoamérica que no tenía una ley que gobernara las actividades de los partidos políticos. La importancia de una ley de este tipo había sido identificada de manera clara desde el inicio del gobierno de Paniagua por las autoridades electorales; en particular por Fernando Tuesta, jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y un preeminente politólogo. Las discusiones sobre la nueva ley tardaron más de veinte meses e involucraron a una amplia variedad de actores, incluyendo a los propios partidos políticos, la ONPE, agencias extranjeras especializadas, las ONG, organizaciones de la sociedad civil y miembros de la comunidad internacional de donantes¹⁵. En un comienzo, los políticos eran escépticos sobre las posibilidades del apoyo de los partidos¹⁶. Sin embargo, al final la ley fue aprobada (y lo más inusual) por unanimidad

¹⁵ Es conveniente reconocer el papel jugado por las agencias donantes, en particular el Department for International Development (DFID) del Reino Unido y la agencia sueca SIDA. Estas, en conjunto con algunas ONG locales y la ONPE, buscaban abrir el sistema político para hacerlo más representativo de la mayoría de pobres del Perú. Como lo admitieron los representantes locales del DFID, este era un comportamiento poco común para un donante extranjero oficial. Sin embargo, resultó importante darle una voz política a la gente más pobre. Para un examen de este enfoque y del papel del DFID en el Perú, véase DFID (2005).

¹⁶ Entrevista con Percy Medina (noviembre del 2004) de la ONG Transparencia, uno de los principales impulsores de la iniciativa. Según él, al principio la mayoría de los líderes de partido opinaban que la iniciativa estaba destinada al fracaso.

en el Congreso; un signo positivo del grado de consenso forjado entre las elites políticas sobre la necesidad de reforma.

La génesis de la legislación reflejaba una preocupación genuina compartida entre los principales partidos políticos, tanto acerca de la difícil situación en la que se encontraban como de la necesidad de contar con incentivos institucionales que les ayudaran a crear un mayor vínculo entre estado y sociedad. En palabras de Jorge del Castillo, secretario general del APRA y un promotor clave de la ley: «es claro que naufragamos todos si no logramos construir un sistema partidario incluyente»¹⁷. Él, junto con otros líderes de partidos, acusaba a los medios de comunicación por exaltar los sentimientos antipartidos. El consenso logrado sobre la Ley de Partidos Políticos también reflejaba la contribución del Acuerdo Nacional, una agencia clave en ayudar a construir un consenso entre los discrepantes partidos peruanos. Vale la pena recoger la manera en que fue negociada la ley. El borrador de la legislación se discutió ampliamente en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, que había constituido un subgrupo de trabajo con agencias especializadas tales como Transparencia, IDEA y el Nacional Democratic Institute (NDI). Este subgrupo sesionó muchas veces y trabajó en un contexto político neutral alejado del Congreso. Entre los congresistas que lo lideraron se encontraban Jorge Del Castillo del APRA y Henry Pease de PP. Según Lourdes Flores, lideresa de UN, construir un consenso sobre cómo reformar los partidos era crucial pero a su vez difícil de lograr: «Tienes que despolitizar algo que es por su naturaleza eminentemente político (...), cada partido lo mira por el filtro de sus propios intereses»¹⁸.

La legislación perseguía dos objetivos. El primero era revertir la tendencia a la fragmentación política que ya era evidente durante el período de Fujimori, si no antes. El segundo objetivo era fomentar la transparencia y la democracia interna de los partidos.

Para detener una mayor fragmentación, la ley de partidos buscó establecer barreras de entrada diseñadas de tal manera que condujeran a disminuir el número de partidos e incentivar el desarrollo de partidos más sólidos. Para ser reconocidos por las autoridades electorales, los partidos necesitaban demostrar que tenían una presencia activa (comités locales) en al menos 65 provincias (de un total de 194). También debían presentar 125.000 firmas a las autoridades electorales; esta cantidad era de hecho menor a la exigida durante el mandato de Fujimori, pero fue considerada más realista y tenía el propósito de evitar que los partidos pusieran a trabajar «fábricas» de falsificación de firmas, como ocurrió el año 2000¹⁹. Algunos de los involucrados en formalizar la legislación argumentaban que el nú-

¹⁷ Entrevista con el autor (noviembre del 2004).

¹⁸ Entrevista con el autor (noviembre del 2004).

¹⁹ Se acusó de falsificar firmas tanto al partido de Fujimori (Perú 2000) como a otros dos: Renovación y el partido de Toledo, País Posible (predecesor de Perú Posible).

mero de firmas debía ser más alto²⁰. De todos modos, los artífices de la reforma consideraban que el sistema se fortalecería con los consiguientes cambios al código electoral: los partidos que no obtuvieran el 5% de los votos en las elecciones nacionales estarían obligados a volver a registrarse, si querían participar en futuras contiendas. Los partidos establecidos obviamente apoyaban la idea de usar barreras de entrada para reducir el número de partidos, dado que ellos serían los principales beneficiarios. Según la opinión de Del Castillo, «el ideal» sería llegar a tener un sistema multipartidario con solo cuatro o cinco partidos, aunque admitía que esto tardaría un tiempo en lograrse²¹.

El segundo objetivo de la ley era promover una mayor sensibilidad y responsabilidad de los líderes de partidos, tanto hacia sus miembros como hacia la sociedad en general. Como hemos visto, los partidos peruanos se desarrollaron dentro de una cultura del secreto y de control vertical, en particular con respecto a sus fuentes de financiamiento. Dado que durante la década de 1990 los partidos estuvieron efectivamente marginados de la escena política, el Perú no llevó a cabo innovaciones como las emprendidas en otros países latinoamericanos. La nueva ley establecía, por primera vez, que los partidos registrados tenían que entregar un informe detallado de la contabilidad de sus ingresos y gastos a las autoridades electorales. Se pensaba que esta desclasificación ayudaría a reducir la corrupción y el clientelismo. La ley también incluía nuevas normas acerca de la organización interna de los partidos: requería que los partidos registrados tuvieran elecciones regulares para elegir a sus candidatos, y que ello se hiciera de manera abierta y democrática. Aunque bastante comunes en otros países, estas regulaciones resultaban controvertidas en el Perú. De hecho, los requisitos estipulados originalmente para regular el financiamiento y la democracia interna de los partidos tuvieron que ser aminorados al momento de su discusión en el Congreso. Finalmente, la ley establecía nuevas normas para el financiamiento estatal a los partidos. Esta resultó ser una de las áreas más difíciles y casi hizo fracasar el acuerdo en su totalidad: hacía surgir cuestiones incómodas acerca del control y la influencia estatal sobre los partidos y sus actividades. Al final, se acordó que el financiamiento oficial se limitaría a financiar entrenamientos y gastos electorales, y que ello no se aplicaría antes del año 2007 (es decir, no antes de las elecciones del 2006)²².

Las discusiones acerca de las reformas al sistema político, tanto dentro como fuera del Congreso, daban por hecho que a la Ley de Partidos Políticos le seguiría un paquete de reformas al sistema electoral. El logro de haber obtenido consenso sobre la primera materia motivó la adopción de un enfoque similar para la segunda. Con la ayuda de agencias ajenas

²⁰ Según Del Castillo, las barreras de entrada deberían ser más altas (entrevista con el autor, noviembre del 2004). Esta es también la línea argumentada por Tanaka (2004).

²¹ Entrevista con el autor (noviembre del 2004).

²² Fue necesario que el presidente del Congreso dirimiera, con su voto, el asunto en favor de la incorporación del principio sobre el financiamiento de los partidos.

(que nuevamente incluían a IDEA y a Transparencia), se produjo un dictamen, pero este no contó con el anterior grado de participación de los partidos. Al tiempo de escribirse este capítulo, los cambios propuestos todavía debían de ser aprobados, pero la cercanía de las elecciones del 2006 hizo que disminuyeran las posibilidades de que esto ocurra. Entre los cambios propuestos se encuentran algunas enmiendas a la constitución de 1993, lo que requiere obtener una mayoría en dos sesiones legislativas separadas, pero sucesivas, del Congreso. Los cambios sugeridos incluyen: (i) el reemplazo de un Congreso unicameral por un sistema bicameral (es decir, restituir el Senado abolido por la constitución de 1993); (ii) darle voto a los miembros activos de las Fuerzas Armadas; (iii) eliminar el voto obligatorio; (iv) eliminar el uso del voto preferencial; (v) separar las elecciones parlamentarias de la primera vuelta electoral presidencial; y (vi) reformar la administración del sistema electoral.

Desde el punto de vista del fortalecimiento del sistema de partidos, las tres últimas enmiendas son de particular importancia. La eliminación del sistema de votación preferencial fomentaría la unidad partidaria y así ayudaría, de paso, a la disciplina interna²³. Bajo el sistema actual, para las elecciones congresales los votantes deben elegir primero un partido y luego un candidato dentro de esa lista en la boleta electoral. El sistema tiende a promover una lucha partidaria interna, ya que los candidatos individuales dentro de la lista compiten entre sí por la obtención de los votos. Una instancia en la que esto se vio claramente fue la elección de 1990, cuando los candidatos individuales del Frente Democrático, el partido de Mario Vargas Llosa, gastaron sumas desproporcionadas de dinero para competir contra los otros candidatos de su propia lista. Cambiar el momento de las elecciones parlamentarias también tendría implicaciones significativas. El sistema actual promueve la segregación de las elecciones parlamentarias, porque los partidos trabajan solo con sus propios candidatos en el entendido de que casi con toda seguridad habrá una segunda vuelta electoral para las elecciones presidenciales. Esta última necesariamente implica la construcción de alianzas, pero sin ninguno de los costos involucrados en ello. Entonces, hay pocos incentivos para que los partidos hagan pactos para las elecciones parlamentarias, y el hecho de que cada uno trabaje por su propio candidato presidencial juega en contra de la formación de alianzas. La tercera reforma concierne a la administración y al (mal) funcionamiento del sistema electoral. Desde la constitución de 1993 ha habido tres agencias involucradas en las elecciones en vez de una sola como en períodos anteriores (el Jurado Nacional de Elecciones - JNE). Además del JNE existe la ONPE, que está a cargo de administrar las elecciones, y el Registro Nacional de Identidad y Estatus Civil (Reniec), que tiene responsabilidad sobre el registro electoral. En los últimos años ha habido disputas entre estas agencias (en particular entre el JNE y la ONPE), lo que a

²³ Una cláusula que disuade a los miembros del Congreso de cambiarse de partidos entre una elección y la otra (transfuguismo), medida que también incentivaría una mayor disciplina en los partidos, fue retirada de la versión final de la Ley de Partidos Políticos ante la insistencia de los congresistas.

menudo ha traído gran confusión²⁴ Sin embargo, en vista de que los nuevos sistemas de registro de partidos y de supervisión de fondos les dan nuevos poderes a las autoridades electorales, la vuelta a una agencia única probablemente podría producir una concentración del poder. Dada las recientes experiencias de prácticas electorales irregulares, esta podría no ser una solución óptima.

5. RECONSTRUYENDO LA CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Aún es muy temprano para juzgar el impacto de estos cambios institucionales sobre el desempeño de los partidos políticos y sobre la percepción que de ellos tiene la sociedad en general. Incluso en el caso de que las reformas al sistema electoral se lleven a cabo, es probable que tanto su efecto como el de la Ley de Partidos Políticos queden claros solo en el transcurso de una década o más. En términos generales, las propuestas aprobadas están conformes con el tipo de paquetes de reformas adoptados en otros países de Latinoamérica, y también reflejan un mayor interés de los acreedores multilaterales en las reformas políticas²⁵. Ellas han sido acogidas por los actuales partidos, y este es en sí un paso importante. Las entrevistas llevadas a cabo para este estudio, con líderes políticos de un amplia gama de partidos, dejaron en claro que ellos ven que los partidos tienen dos alternativas: o se abren y se hacen más accesibles al público elector o, en caso contrario, su futuro estará puesto en duda –y con él, el futuro de la democracia representativa en el Perú–²⁶.

En lo que se refiere a los dos principales objetivos de la Ley de Partidos Políticos –reducir la fragmentación del sistema de partidos y fomentar su apertura–, las primeras impresiones son muy diversas. En cuanto al registro de partidos, eran 29 los partidos que hasta septiembre del 2005 habían conseguido la aprobación oficial del JNE. A pesar de que era posible que el JNE finalmente aceptara a un número menor²⁷, ello no significaba que la fragmentación se estuviera reduciendo o que el objetivo propuesto por Del Castillo, de tener cuatro o

²⁴ Entrevista con Fernando Tuesta (noviembre del 2004). Según Tuesta, el JNE había trabajado duro para cerrar la ONPE. Poco después de la entrevista, Tuesta fue removido de su cargo. Nombrado en diciembre del 2000, Tuesta jugó un papel clave en las elecciones presidenciales de abril del 2000, ayudando a reconstruir la ONPE casi desde cero y en un período de tiempo muy corto, al mismo tiempo que organizaba las elecciones presidenciales y parlamentarias, las cuales (en general) fueron consideradas libres e imparciales.

²⁵ La publicación *Democracies in Development* del Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2002) fue un paso importante para que esta institución llegara a estar más involucrada en el terreno explícitamente político. El BID reconoce que la política es un elemento importante para el desarrollo.

²⁶ Según el veterano de izquierdas Javier Diez Canseco: «Hay una búsqueda de nuevas formas de organización política. La gente está cansada de los viejos estilos y métodos de liderazgo político. Los partidos no han podido separar lo que es público y lo que es privado. No aceptan el estilo tradicional». Entrevista con el autor (octubre del 2004).

²⁷ En septiembre del 2005, el JNE fue duramente criticado por no haber revisado con más detenimiento los datos presentados por varios partidos para conseguir su registro oficial. El JNE atribuyó estas fallas a la falta de recursos humanos. La prensa limeña había publicado ejemplos muy claros de la falsificación deliberada de datos por parte de algunos partidos.

cinco partidos principales, sería alcanzado pronto. En el camino a las elecciones del 2006 hubo numerosos debates acerca de la formación de alianzas y de frentes partidistas, y la mayoría de los líderes de partido estaban conscientes de la necesidad de apelar a sectores más allá de su militancia tradicional y de atraer votantes no comprometidos. El APRA fue probablemente el que llegó más lejos en la búsqueda de formar lo que García llamó un «frente social». Este fue un intento de dirigirse hacia una gama más amplia de votantes y de construir un eje organizativo entre los simpatizantes. Sin embargo, dada la debilidad de las identidades colectivas, es probable que esta estrategia solo tenga un éxito limitado.

En lo concerniente al segundo objetivo, ha habido signos que muestran que los partidos han comenzado a organizarse más democráticamente y a abrirse hacia las bases. Nuevamente los líderes han reconocido la necesidad de un cambio, así como las dificultades que conlleva el cambiar su manera de ser. Varios partidos tuvieron elecciones internas para elegir o ratificar a sus líderes, pero aún ha habido pocos signos de que esto estuviera conduciendo a una renovación en el liderazgo²⁸. Al momento de escribir este artículo, los partidos también se encontraban realizando preparativos para elegir sus listas de candidatos parlamentarios y presidenciales, en vez de que estos fueran designados o elegidos a puerta cerrada. Si estas prácticas institucionales se hacen permanentes, pueden llegar a tener efectos significativos tendientes a cambiar la cultura de manejo interno partidario, y a lograr que los partidos sean más limpios y transparentes en lo que respecta a su financiamiento. Pero el alcance y la velocidad a la que estos cambios se producirán no son para nada claros, y podría existir una fuerte tentación hacia adaptar las prácticas tradicionales a los nuevos requerimientos, sin que ello signifique un cambio sustancial en la cultura política.

En el más largo plazo, los partidos políticos necesitarán insertarse en el electorado y construir una presencia organizacional de escala nacional. La llegada de elecciones, como las del 2006, fue un catalizador para que los partidos profundizaran sus raíces en la sociedad en la búsqueda de maximizar su voto. Sin embargo, no se puede subestimar la dificultad de lograr tal penetración, especialmente entre los sectores más pobres y más marginales. El informe de Latinobarómetro para el 2005 (Latinobarómetro 2005) subraya el problema. De los encuestados peruanos, el 80% (la proporción más alta de América Latina, junto con Paraguay) dijo estar insatisfecho con el funcionamiento de la democracia, y el 20% (también el nivel más alto de la región después de Paraguay) afirmó que hay circunstancias en las que un gobierno autoritario es preferible a uno democrático. Así, es probable que los votantes permanezcan escépticos hasta que los partidos demuestren que respaldan sus reivindicaciones y se abran a la participación de una manera mucho más incluyente y democrática. Esta inclusión será más difícil de lograr entre sectores marginales de la sierra y de la selva, que entre los sectores de apoyo partidario más tradicional. A pesar del sufra-

²⁸ La legislación no estipulaba la introducción de elecciones primarias, abiertas o cerradas.

gio universal, hay muchos que permanecen en los márgenes, donde los derechos políticos no se hacen efectivos²⁹. La mayoría de los partidos carece de una organización en los ámbitos regional/departamental o provincial, y menos aún en los distritos o las comunidades. Muchos de los que fueron elegidos por los partidos políticos en las elecciones regionales y municipales del 2002 no eran genuinos militantes de partido. La práctica ahora conocida como «franquicia electoral», por medio de la cual un partido extiende su logotipo a un candidato local de cierto peso a cambio de su apoyo electoral, es muy común. Incluso, muchos de los presidentes regionales electos por partidos bien organizados, como el APRA, fueron elegidos en el 2002 gracias a este tipo de transacción.

El proceso de descentralización debería, en teoría, beneficiar a los partidos que buscan crear organizaciones locales, ya que esta aumenta la importancia de la política local, muy abandonada en la vida política peruana. En la medida que las regiones aumentan tanto sus funciones como sus presupuestos, la competencia política por su control debería aumentar. Hay una nueva ley municipal que busca aumentar los niveles de participación en el ámbito de los gobiernos locales, lo que a su vez provee de oportunidades a los partidos. Sin embargo, la descentralización también tiende a la multiplicación de los partidos locales, una tendencia que la Ley de Partidos Políticos trató de revertir. Unos pocos partidos locales han logrado convertirse en organizaciones dinámicas que buscan sacar provecho del orgullo local para llevar las agendas de base al ámbito nacional. El Partido Humanista de Simón, en Lambayeque, es quizás un ejemplo de esto al haber creado una fuerte organización en un departamento tradicionalmente aprista. Puede darse también el caso de que los partidos regionales entren en coaliciones tendientes a alcanzar los requisitos de la nueva ley. Este tema de descentralización y democracia en el ámbito local es tratado por Carlos Monge en el próximo capítulo. Hasta el momento, los esfuerzos de los partidos políticos por aprovechar las oportunidades ofrecidas por la descentralización han sido limitados. Como en el pasado, parece haber una ausencia de lazos entre la política de escala local y la política de escala nacional, incluso dentro de la estructura misma de los partidos. Pareciera haber un techo sobre el cual la política local no logra influir de manera decisiva en la política nacional³⁰.

Quizás más importante es la habilidad de los partidos de reflejar adecuadamente las divisiones profundas de la sociedad, las áreas de tensión que desafían a los sistemas políticos. Como notamos al comienzo, para los partidos no es fácil, por un lado, representar el descontento social en una sociedad altamente dividida y, por otro lado y al mismo tiempo,

²⁹ Se ha estimado que, por ejemplo, hasta un 5% de la población adulta queda al margen del proceso de elecciones porque carece de los documentos de identidad requeridos para votar (DFID 2005). La falta de estos documentos está más extendida en las áreas rurales del altiplano y de la selva, y entre las mujeres.

³⁰ Agradezco a Carlos Santiso por esta observación.

sustentar el funcionamiento del gobierno. Las protestas en el Perú no son difíciles de encontrar, pero ninguno de los conflictos surgidos en los últimos años ha sido canalizado por las estructuras partidarias o ha sido resuelto a través de mediaciones. En su mayoría, los partidos políticos están desvinculados de la política del desencanto, o simplemente esta les es irrelevante. Los nuevos partidos, como hemos notado, están definidos más por personalidades que por políticas, y no han establecido raíces en el mundo de la gente común. Las divisiones sociales están quizás mejor representadas por los partidos más tradicionales que aún retienen vínculos con las identidades colectivas, como los sindicatos o las organizaciones empresariales, y mantienen cierta distinción ideológica. Sin embargo, sus diferencias ya no son tan profundas como solían serlo, en especial en áreas como la política económica. La concentración de los partidos en torno al centro implica inevitablemente que estos han cesado de ofrecer a los electores alternativas claras para la resolución de sus problemas. Los partidos, por eso, necesitan articular alternativas y organizar su base de apoyo hacia ese propósito; pero en un sistema político como el peruano a menudo es muy difícil combinar esto dentro de los confines de las reglas de juego ya acordadas sin que ello no implique al mismo tiempo una amenaza constante a dichas reglas.

6. CONCLUSIONES

El diseño institucional es un elemento importante al momento de influir en el curso de los acontecimientos políticos, pero en sí mismo no es determinante. Aunque sienta parámetros dentro de los cuales la política es conducida, estos mismos parámetros pueden ser quebrados y están constantemente sujetos a cambios y reinterpretación. En un país como el Perú, donde el estado de derecho ha sido tradicionalmente débil, no es de extrañar que los resultados esperados por quienes hacen las políticas difieran de sus intenciones originales. Puede que haga falta algo mucho más profundo que una ley de partidos políticos —una medida típicamente impuesta «desde arriba hacia abajo»— o reformas a la máquina electoral, para crear un sistema de partidos vibrante y verdadero en un país donde esto ha estado ausente a lo largo de su historia. Si se puede o no lograr este objetivo solo se sabrá en el largo plazo. Pero aun así las instituciones tienen un papel que jugar en la formulación de las conductas políticas, al menos mientras estas se basen en un grado de consenso, conforme a prácticas locales, y sean autosostenibles en el tiempo. El que la Ley de Partidos Políticos del 2003 haya sido aprobada por unanimidad por el Congreso es un signo alentador, así como también lo es la opinión de los líderes políticos consultados para este estudio, quienes consideran a esta legislación como uno de los frutos más significativos del Congreso elegido en el 2001.

Pero no podemos tener certeza de que esta legislación logre sus objetivos propuestos. El número de partidos que ha solicitado inscribirse bajo la nueva ley no es un signo alentador. El que la vida política sea más responsable y accesible dependerá en gran medida de que

los actores políticos adapten su comportamiento no solo a la letra sino también al espíritu de la ley. Una vez más, los líderes políticos consultados dieron a entender que habían llegado a la conclusión de que sus partidos no tenían otra opción que cambiar; pero en la práctica puede que existan fuertes incentivos para que se mantengan las prácticas arraigadas, en particular en áreas escabrosas como la transparencia financiera. Como señaló acertadamente Lourdes Flores: «hecha la ley, hecha la trampa»³¹. Y en una situación de competencia política, el comportamiento de uno de los actores puede teñir el comportamiento de los demás. Un sistema de supervisión electoral jugará, por lo tanto, un papel crucial en establecer y defender los nuevos estándares de conducta de los partidos. Sin embargo, la falla del JNE al registrar partidos fantasmas para las elecciones del 2006 no es alentadora.

Para recuperar la confianza pública, los partidos no solo necesitan limpiarse en la esfera electoral; también necesitan demostrarse a sí mismos que son competentes para asumir las tareas de gobierno (o de oposición), tanto como de su habilidad en la representación de intereses sociales divergentes. La evidencia de la década de 1980 con respecto al primer punto es un antecedente lamentable, pero se puede argumentar que los problemas que los partidos confrontaron en aquel período fueron inusualmente severos. Con respecto a la representación, aún falta mucho por hacer para construir (o reconstruir) canales efectivos de intermediación, sea en los ámbitos regional, provincial o de distrito. Mientras se siga considerando a los partidos como parte del problema y no como parte de la solución, esto no ocurrirá. Las tensiones sociales –siempre presentes a lo largo de la historia del Perú– estallarán en los márgenes del sistema de partidos. Mucho queda por hacerse para construir la presencia de los partidos en los ámbitos regional y local, una tarea que solo se logrará cuando los partidos sean vistos como intermediarios válidos por quienes los eligen. Incluso, si la política puede ser estabilizada nacionalmente mediante la reducción del número de partidos a cuatro o cinco, esto significará poco, a menos que los partidos infundan legitimidad entre la gente común. Las contiendas electorales pueden ayudar a construir organizaciones, pero estas en sí no son suficientes.

³¹ Entrevista con el autor (noviembre del 2004).

BIBLIOGRAFÍA

- Angell, A. (2004). «Party Change in Chile in Comparative Perspective». Ponencia presentada en la conferencia LASA 2004, Las Vegas.
- De Belaunde, J. (1998). «Justice, Legality and Judicial Reform» (Justicia, legalidad y reforma judicial). En: Crabtree, J. y J. Thomas (eds.). *El Perú de Fujimori: la economía política*. Londres: Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Crabtree, J. (1994). «La crisis del sistema partidario peruano (1985-95)». En: *Apuntes* N° 35.
- Department for International Development - DFID (2005). *Alliances against Poverty* (Alianzas en contra de la pobreza). Lima: DFID.
- Latinobarómetro (2005). *Informe Latinobarómetro 2005*. Santiago: Latinobarómetro. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org>.
- Mainwaring, S. y T. Scully (2002). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Morón E. y C. Sanborn (2004). «The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game» (artículo no publicado).
- Payne, J. et al. (2002). *Democracies in Development*. Washington, D.C.: BID/IDEA.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework of Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tanaka, M. (2004). «Situación y perspectivas de los partidos en la región Andina: el caso peruano». En: International IDEA y Transparencia. *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: Internacional.
- (2002). «Las relaciones entre estado y sociedad en el Perú: deestructuración sin reestructuración». Artículo escrito para el Departamento de Desarrollo Internacional (Department for International Development), Reino Unido.

Capítulo III

LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO COMO UNA OPORTUNIDAD PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Carlos Monge

El Perú es un país de múltiples exclusiones. Más de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza y más de la cuarta parte en condiciones de extrema pobreza, sin posibilidad de acceder a empleos e ingresos decentes, a servicios públicos de educación y salud de calidad, a cargos en el Estado y a la representación política. La exclusión es peor cuando se trata de las poblaciones rurales, las mujeres, y los y las indígenas (PNUD 2005). Esta sistemática exclusión, que tiene como contraparte una permanente concentración de la riqueza y privatización del Estado por elites económicas, sociales y políticas, ha llevado a una profunda crisis de legitimidad de las instituciones del Estado, de la democracia como sistema político, y de la política como tal (Latinobarómetro 2004, PNUD 2004).

Al brindar a la ciudadanía, en las localidades y las regiones, la posibilidad de participar de manera cotidiana en la toma de decisiones sobre temas tan cruciales como las visiones de desarrollo, las asignaciones presupuestales anuales, o las estrategias y planes regionales y locales de educación y de salud, una descentralización fuertemente participativa puede contribuir a que la ciudadanía vuelva a creer en que el Estado puede estar a su servicio, que la democracia puede ser efectiva y cotidiana, y que la política vale la pena.

En este capítulo desarrollamos las siguientes ideas: i) que la descentralización es la culminación de un ciclo de mediano plazo de destrucción y reconstrucción institucional que se inicia en las décadas de 1950 y 1960 con las movilizaciones sociales y reformas públicas que llevaron al colapso del Estado Oligárquico; ii) que la descentralización es parte de una transición democrática de corto plazo, que contextualiza y explica su fuerte énfasis en la participación ciudadana; iii) que la apuesta por la descentralización se sustenta en la hipótesis de que la modernización económica, social y política del país ya no proviene del centro frente a sociedades y elites regionales conservadoras (como ha sido siempre desde nuestra independencia), sino de las regiones y las localidades; iv) que el funcionamiento de los mecanismos de participación hoy día vigentes ya muestra virtudes que hay que desarrollar y defectos que es urgente superar; y v) que los mecanismos de participación y otros aspectos de la descentralización plantean al debate algunos temas de fondo sobre la democracia representativa y la participativa, y sobre las relaciones entre la política y la sociedad.

1. DEL ESTADO OLIGÁRQUICO A LA CUARTA POSIBILIDAD DE CONSTRUIR UN ESTADO DEMOCRÁTICO

Hasta las décadas de 1940 y 1950 el Estado peruano era un Estado Oligárquico. Una pequeña elite controlaba la tierra, las finanzas, la industria y el comercio. Controlaba además al Estado, monopolizaba el acceso a servicios de educación y salud de calidad, y detentaba el monopolio de la representación política. La mayoría de la población se hallaba excluida de la propiedad, del empleo y los ingresos dignos, de los servicios públicos básicos, y de la representación. Entre las décadas de 1950 y 1970, la movilización social popular y de las clases medias, junto con las reformas emprendidas por gobiernos militares para prevenir posibles revoluciones como la cubana, determinaron la caída del Estado Oligárquico. Como parte de ese proceso, las mayorías rurales accedieron a la propiedad de la tierra y el agua, los trabajadores urbanos a los derechos laborales, los pobladores urbanos a los servicios básicos, y todos y todas en general a los derechos políticos que antes les eran negados.

Pero la caída del Estado Oligárquico y la ampliación de los derechos de las mayorías no llevaron a la construcción de un estado democrático. Por el contrario, entre la década de 1970 –años en los que se pone en práctica las reformas que dan el golpe de gracia al Estado Oligárquico– y fines de la década de 1990 –en que se colapsa el gobierno mafioso de Fujimori y Montesinos– el país desperdicia al menos tres oportunidades de avanzar en la construcción de un estado democrático como orden permanente en reemplazo del desaparecido orden oligárquico.

El gobierno militar. El gobierno militar impulsó las reformas de la década de 1970, que permitieron a millones de peruanos y peruanas acceder a la ciudadanía social y económica antes negada, pero intentó construir un orden social y político corporativo que les seguía negando el ejercicio de derechos ciudadanos y políticos básicos. Las autoridades militares cancelaron las elecciones municipales (instauradas recién en 1964) regresando a la designación «a dedo» de las autoridades locales; y buscaron establecer –con poco éxito– canales corporativos para la relación entre las organizaciones sociales y el Estado, reprimiendo la expresión, movilización y la organización social y/o ciudadana independiente.

El retorno a la democracia. A inicios de la década de 1980 se restauraron los procesos electorales para elegir a las autoridades locales y nacionales. Sin embargo, el apego de los gobiernos de Fernando Belaunde y Alan García a la continuidad de un estado elitista y excluyente, y de una democracia representativa vacía de contenido cotidiano para las mayorías, junto con el desarrollo de la guerra interna –que llevó a la militarización general de buena parte del territorio y al imperio de la violencia en las relaciones entre los grupos y los individuos– hicieron abortar esta segunda posibilidad de construcción de un estado democrático. Y todo el esto al mismo tiempo que las nuevas políticas económicas en marcha,

ahora orientadas al desarrollo de los mercados y la promoción de la inversión privada, comenzaban a revertir los avances logrados por las poblaciones rurales y urbanas en la década de 1970, en términos de derechos económicos y sociales.

El autoritarismo de la década de 1990. Derrotados Sendero Luminoso y el MRTA a inicios de la década de 1990, se instauró en el Perú una dictadura mafiosa sustentada en los altos mandos militares y policiales, y con apoyo de sectores de las elites beneficiadas por agresivas reformas económicas neoliberales. En el terreno de las instituciones nacionales, se puso en práctica una estrategia de control total corrompiendo al Congreso, al Poder Judicial y a los organismos electorales. En el terreno de las relaciones con la sociedad, manipulando las necesidades de sectores sociales enteros sumidos en la pobreza, se llevó al extremo políticas de clientelismo y populismo autoritarios apoyándose en programas sociales administrados desde el vértice mismo del poder central, al margen de las instituciones y autoridades democráticas locales.

2. LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DESCENTRALIZACIÓN

Inspirado por el papel clave jugado por la sociedad civil en los años finales de la lucha antidictatorial, el gobierno de transición presidido por Valentín Paniagua hizo de la participación de la sociedad civil, y de la construcción de consensos entre sociedad y estado, una política de Estado. La creación en el año 2001 de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza fue su más clara manifestación.

Mientras la participación de la sociedad civil se instalaba como un rasgo fundamental de las políticas públicas, la descentralización se convirtió en un tema central de la campaña electoral del año 2001. Por esta razón, no fue una sorpresa que en su discurso inaugural del 28 de julio de ese año, el recientemente electo presidente Alejandro Toledo anunciara que la descentralización sería una de las políticas principales de su gobierno y que en noviembre del año 2002 habría elecciones de presidentes regionales para reemplazar a las autoridades hasta ese momento designadas «a dedo» desde Lima. El anuncio fue apoyado por todos los sectores sociales y políticos del país. En los meses siguientes, en el marco del diseño del proceso descentralista y de sus instituciones, el Congreso introdujo una serie de mecanismos participativos en la estructura y los procedimientos de los gobiernos regionales y locales.

De esta manera, dos o tres décadas después de que el régimen oligárquico peruano colapsara frente a la presión de la movilización popular y la acción reformista de los militares y las clases medias, la descentralización y la participación ciudadana convergían en un proceso integrado de reforma democrática del Estado. Es importante anotar que esta con-

vergencia entre descentralización y participación se dio en el marco del gobierno de Toledo, aunque este gobierno carecía de una visión coherente del problema del centralismo y de una clara propuesta y voluntad descentralista y participativa. Por el contrario, esta falta de claridad respecto de hacia dónde avanzar y la falta de voluntad de avanzar firmemente explican la permanente incertidumbre y las marchas, contramarchas e incoherencias del proceso. En el momento de escribir este capítulo, parecía que la resistencia burocrática de los ministerios y los programas sociales a descentralizarse, así como la resistencia del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a impulsar la descentralización fiscal, terminaban siendo más fuertes que la voluntad política central de impulsar el proceso. Esto explicaba la parálisis en la descentralización presupuestal y la transferencia de los programas sociales, y el casi nulo avance en la transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales¹.

En suma, el gobierno central apoyaba en términos generales la descentralización y la participación, pero no tenía claro hacia dónde conducir el proceso ni era capaz de derrotar las resistencias burocráticas que surgían desde los propios ministerios frente al «peligro» de perder poder y recursos frente a las regiones y las localidades.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO UNA APUESTA POR LA MODERNIZACIÓN DESDE LAS REGIONES Y LAS LOCALIDADES

Un supuesto fundamental de la apuesta política por la descentralización es que en el actual período histórico, la modernización de la sociedad y la política viene desde las regiones y las localidades, y no desde el centro. Desde los inicios de la República, en los albores del siglo XIX, hasta las reformas militares de la década de 1970, el Estado central fue el portavoz de la modernidad frente a la naturaleza retrógrada de las relaciones económicas, sociales y políticas prevalecientes en un mundo regional que era casi por definición rural. Este es un contenido central del debate entre centralistas y descentralistas, liberales y conservadores, a lo largo de diversos momentos del siglo XIX (Contreras 2005; Zas Fritz 2001, 2004). Esta fue también la percepción que tuvieron distinguidos pensadores de inicios del siglo XX, quienes tenían claro que el regionalismo era la defensa de los grupos terratenientes locales y regionales frente a la emergencia de las clases medias y las medidas modernizantes del gobierno central (Mariátegui 1929, Belaunde 1930, Basadre 1931).

Este permanente debate entre fuerzas centralistas modernizantes y fuerzas regionalistas retardatorias no fue, por lo demás, característica peculiar del proceso peruano desde los inicios de la República. Parece haber sido también una característica común al menos a

¹ Véase *Participa Perú* N° 24 (mayo del 2005).

los procesos brasileño, argentino y mexicano, hasta las primeras dos décadas del siglo XX, en los que las oligarquías terratenientes regionales se resistían al creciente poder político de los sectores urbanos medios y a determinadas políticas económicas y sociales contrarias a sus intereses (Skidmore y Smith 2000). En el caso peruano, las reformas emprendidas por los militares en la década de 1970 fueron profundamente modernizantes en el tema de la vigencia de los derechos económicos y sociales, y en este terreno se enfrentaron a la resistencia de los sectores oligárquicos y algunos sectores empresariales opuestos a su ampliación. Pero, al mismo tiempo, esas reformas tuvieron un profundo contenido centralista y antidemocrático, lo que caracteriza por definición a todo régimen militar (Stein y Monge 1988).

Pero en la década de 1990 el gobierno central ya no era agente de modernidad en ningún terreno. Las reformas y políticas macroeconómicas neoliberales significaron grandes retrocesos en materia de los derechos económicos y sociales básicos conseguidos en décadas anteriores. Se retrocedió también en términos de la relación ciudadana entre las personas —especialmente los más pobres— y el Estado, al generalizarse relaciones de clientelismo basadas en las carencias de una población crecientemente empobrecida y ansiosa de estabilidad y seguridad. Además, el poder político se centralizó de manera casi absoluta, al reemplazarse a las autoridades regionales electas por funcionarios designados desde el gobierno central, y al recortarse las atribuciones de las municipalidades y erosionarse su legitimidad mediante la acción local directa del Poder Ejecutivo a través de los programas sociales.

En oposición a esta concentración del poder y esta regresión en la vigencia de derechos políticos, económicos y sociales, emergieron desde las localidades y las regiones nuevas experiencias de gestión pública local que se sustentaron en la participación ciudadana y pusieron énfasis en la apuesta por el desarrollo inclusivo. Es ahora de las regiones desde donde viene el impulso a la vigencia y ampliación de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las mayorías.

4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LA EXPERIENCIA ACUMULADA

Contexto autoritario y participación restringida. Como resultado del autogolpe del año 2002, se constituyó en el Perú un régimen autoritario apoyado en las Fuerzas Armadas y los servicios de inteligencia, con apoyo de la cúpula empresarial y parte de la elite política nacional². El régimen autoritario de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos se caracterizó por una gestión extremadamente vertical, centralista y opaca del Estado y sus recursos.

² El desarrollo de esta sección se sustenta en Ballón (2003, 2004) y Monge (2003).

Como parte de este proceso se disolvieron los gobiernos regionales que habían sido electos en el año 1987; se destruyó a la Asociación de Municipalidades del Perú como ente representativo de los gobiernos locales; se enfrentó a las autoridades distritales con las provinciales, al otorgar a las primeras recursos y capacidad de decisión sobre proyectos de inversión que antes detentaban solamente las segundas; y se debilitó la legitimidad de todas las municipalidades, al impulsar programas sociales que legitimaban –con mayores recursos y decisiones más rápidas– la presencia directa del gobierno central en las localidades.

En este marco, se fomentaron mecanismos de participación sobre la asignación y gestión local de los recursos de estos programas y también de los sectores sociales como salud y educación. Los ejemplos más notorios son:

- Los Núcleos Ejecutores, promovidos por el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes), cuya responsabilidad es identificar pequeños proyectos de inversión, presentarlos al Foncodes y gestionar los recursos asignados para su ejecución.
- Los Comités Conservacionistas, promovidos por el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), cuya responsabilidad es coordinar y participar en la ejecución local de las actividades de manejo de suelos, riego y forestación del PRONAMACHCS.
- Los Comedores Populares, apoyados por el Programa Nacional de Apoyo Alimentario (Pronaa), cuya responsabilidad es la organización de las beneficiarias y la recepción, distribución y preparación de los alimentos distribuidos.
- Las Comunidades Locales de Administración de Salud (CLAS), promovidas por el Ministerio de Salud, cuya responsabilidad es gestionar los recursos financieros y humanos de los establecimientos locales de salud.
- Las Asociaciones de Padres de Familia, promovidas por el Ministerio de Educación, cuya responsabilidad es fiscalizar el desempeño de los maestros y funcionarios locales de la educación, y aportar con recursos al mejor funcionamiento de las escuelas.

Se desarrollaron también otras experiencias de participación restringida en las decisiones y en la gestión de recursos públicos en los espacios locales.

- Las Rondas de Autodefensa, que surgieron en la sierra centro sur y en la selva central como mecanismo de protección de las propias comunidades campesinas y poblaciones rurales locales contra los ataques y abusos de Sendero Luminoso, pero

que terminaron siendo entrenadas y coordinadas por las autoridades militares de las zonas declaradas en estado de emergencia desde la primera mitad de la década de 1980³.

- Las Juntas, Comités y Comisiones de Riego, organizaciones de los regantes existentes desde inicios de siglo, reorganizadas en la década de 1970 en el marco de la reforma agraria y encargadas de manera creciente –desde fines de la década de 1980– de la gestión local del agua de riego en coordinación con las autoridades locales de la Dirección General de Aguas del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Los Comités de Manejo de Áreas Naturales Protegidas, mecanismos de gestión participativa de las Áreas Naturales Protegidas, surgidos en el marco de la nueva Ley del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas aprobada en la década de 1990.
- La participación ciudadana en la elección de los jueces de paz y los tenientes gobernadores, mediante la propuesta de ternas a las autoridades (Poder Judicial o subprefectos) encargadas formalmente de estos nombramientos.

Estas experiencias de participación, originadas algunas en décadas anteriores y resultantes otras de las peculiaridades de la década autoritaria, han tenido como características comunes recientes el estar restringidas a decisiones locales y el ser mecanismos de manipulación y clientelismo.

En efecto, ninguno de estos mecanismos de participación restringida dio capacidad a las poblaciones involucradas de incidir en la definición de las políticas nacionales respectivas. Además, fueron el espacio para el desarrollo de relaciones clientelistas entre el Estado y los pobres. Quizás los casos más flagrantes fueron aquellos en los que se condicionó el acceso a los recursos de los programas alimentarios al apoyo político abierto a las campañas por la reelección del entonces presidente Fujimori.

En un contexto marcado por la crisis de legitimidad del sistema de partidos y de toda la institucionalidad pública resultante de su incapacidad para lidiar con la pobreza, la violencia y la inseguridad, y la corrupción, estos mecanismos de clientelaje sirvieron para la legitimación en los espacios locales de un gobierno central que buscaba reemplazar a los

³ Es importante no confundir estas rondas o comités de autodefensa con las rondas campesinas de la sierra norte (Cajamarca, Piura y La Libertad), surgidas como respuesta campesina al abigeato y la delincuencia en general. Estas rondas mantuvieron siempre, y hasta ahora, un importante nivel de autonomía, han sido reconocidas oficialmente en la nueva Ley de Rondas Campesinas (Ley 27908 y Reglamento DS-025-2003-JUS) y se les asigna roles en la seguridad ciudadana local en la nueva Ley del Sistema de Seguridad Interna (Ley 27933).

partidos e instituciones propios de la democracia. Ahora bien, más allá de su intencionalidad, el éxito del clientelismo fue también diferenciado dependiendo de las circunstancias locales o regionales y de los sectores específicos involucrados. En muchos casos las poblaciones participantes en estos mecanismos lograron desarrollar actitudes de independencia, de afirmación de su ciudadanía. Es el caso de algunas lideresas de comedores populares o de comités del Vaso de Leche que –mas allá de la intencionalidad estatal clientelista– mantuvieron su independencia de criterio e incluso se desarrollaron como lideresas políticas de oposición.

El caso quizás mas conocido es el de María Elena Moyano, que partiendo de la experiencia del Vaso de Leche en Villa El Salvador organizó la Federación de Mujeres Populares de Villa el Salvador y se erigió como dirigente de izquierda local y nacional hasta su asesinato por Sendero Luminoso. Una expresión colectiva de esta misma capacidad de remontar las intenciones clientelistas del Estado ha sido el surgimiento y desarrollo de la Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de Comedores Populares Autogestionarios y Afines de Lima y Callao (FEMOCCPAALC), creada en el año 1990 (Intermon-Oxfam 2005). La Federación se ha desarrollado como una organización independiente, capaz no solo de realizar actividades de vigilancia social de base sobre la distribución de alimentos por el Pronaa sino también de incidir sobre otros temas de política pública desde una perspectiva independiente (Gamero *et al.* 2004)

Contexto autoritario y gestión democrática local. Durante las décadas de 1980 y 1990 se desarrolló también un conjunto de experiencias de gestión democrática de gobiernos locales. En la mayoría de los casos se trató de alcaldes que venían de experiencias gremiales, de militancias partidarias izquierdistas o de experiencias de promoción del desarrollo local asociadas a organizaciones no gubernamentales y a la cooperación internacional, y que generaron mecanismos participativos para la toma de decisiones municipales. Las formas y los nombres que tomaron estos mecanismos fueron muy variados (Comités de Desarrollo Distrital, Mesas de Concertación, Comités de Gestión Local, Consejos de Desarrollo Comunal, etcétera) pero tuvieron varios elementos en común:

- Primacía de la voluntad política local por sobre la normatividad nacional. Ninguno de estos procesos se amparaba entonces en una normatividad que los hiciera obligatorios o que estableciera sus procedimientos. Primaron, pues, en estas experiencias, la voluntad y la creatividad.
- Incorporación de sectores tradicionalmente excluidos (mujeres, comunidades campesinas, organizaciones de base) a la toma de decisiones locales, cuestionando la dominación de facto que hasta entonces ejercían los poderes locales tradicionales o nuevos (ex hacendados, comerciantes, transportistas, medianos productores, etcétera).

- Naturaleza vinculante de los acuerdos tomados. No se trataba tan solo de mecanismos de consulta sino de procesos de toma de acuerdos con las poblaciones participantes.
- Integración de los conceptos y los procesos de participación y de vigilancia en uno solo.
- Papel central de los alcaldes como conductores de los procesos. Paradójicamente, la ampliación de los márgenes de participación de los excluidos dependía en última instancia de la voluntad de las autoridades involucradas.
- Papel fundamental de las ONG, la cooperación internacional o la Iglesia como elementos de apoyo a la voluntad política local y como proveedores de recursos materiales o de asistencia técnica.

5. LOS NUEVOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En el marco de la transición democrática y de la descentralización, se han creado nuevos mecanismos sectoriales (nacionales, regionales y locales) y territoriales (regionales y locales) de participación, concertación y vigilancia.

Espacios sectoriales de concertación nacionales, regionales y locales. En el marco de la transición democrática se han reactivado (Consejo Nacional del Trabajo - CNT) o creado (Consejo Nacional de Concertación Agraria - Conaca; Consejo Nacional de Educación - CNE; Consejo Nacional de Salud - CNS) varios mecanismos sectoriales nacionales para la concertación entre el Estado y la sociedad. En el caso del CNT se trata de un espacio diseñado para la concertación entre tres actores clave: el Estado, el sector laboral organizado y los empresarios. Ha sido un espacio de primera importancia para la negociación previa de políticas y leyes potencialmente muy conflictivas. El CNS y el Conaca tienen en común la presencia de representantes institucionales de la sociedad civil. Pero en el caso del CNS se trata fundamentalmente de instituciones privadas como ONG, mientras que en el caso del Conaca se trata principalmente de organizaciones gremiales. Por su parte, en el caso del CNE se trata de expertos en el tema educativo sin representación corporativa (Del Águila y Monge 2005).

En el marco del inicio de la descentralización de los sectores Educación y Salud, se ha iniciado también la creación de instancias regionales y locales de concertación. En el caso de la educación, en las quince regiones observadas por el Sistema Vigila Perú, se han constituido ya los Consejos Participativos Regionales en Educación (Copares), para integrar a los representantes de la sociedad a la elaboración de los Proyectos Educativos Regionales (Grupo Propuesta Ciudadana 2005). Se ha avanzado también en la constitución de 55

Consejos Participativos Locales de Educación en ocho de las quince regiones observadas. Por el lado del sector Salud, las quince regiones observadas tienen también sus Consejos Regionales de Salud (CRS), creados entre febrero del 2003 y septiembre del 2004 con el objetivo de elaborar los Planes Regionales de Salud. En el ámbito local, el avance es mayor en salud que en educación, pues se han creado 67 Consejos Provinciales en doce de las quince regiones observadas.

Esta nueva dinámica de construcción de espacios regionales de concertación alrededor de planes y estrategias de educación y salud, y que en perspectiva incluirán temas de política y de cogestión, enfrenta el reto de integrarse con los espacios y procesos territoriales ya existentes. ¿Cuál será la relación entre el Plan Concertado de Desarrollo de una región y su respectivo Plan Regional de Educación o Salud? ¿Y entre esos consejos sectoriales regionales y locales y los respectivos consejos de coordinación regionales y locales?

Espacios territoriales de concertación regionales y locales. Son tres los espacios territoriales de participación y concertación creados en los ámbitos locales y regionales en el marco de la transición democrática y la descentralización.

a. Las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) fue creada durante el gobierno de transición en el año 2001. Durante el mismo año y el 2002 se constituyeron las mesas departamentales (hoy regionales) y las mesas distritales⁴. De acuerdo con la propia Mesa, hacia fines del año 2003 había 1.283 Mesas en todas las regiones, casi todas las provincias y parte importante de los distritos del país⁵.

Su objetivo es la concertación entre el Estado y la sociedad civil acerca del diseño y la implementación de políticas contra la pobreza, así como vigilar su puesta en práctica. Pero, en la práctica, la MCLCP ha venido redefiniendo constantemente su agenda. En la actualidad, sus temas centrales de preocupación son: el Plan Concertado de Desarrollo y Presupuesto Participativo; seguimiento y vigilancia de las políticas y los programas sociales; seguimiento a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR); descentralización; políticas regionales en educación y salud; e impulso a la estrategia «Trabajando por la Infancia»⁶.

La MCLCP ha tenido y tiene una capacidad indudable de influencia en la definición de una serie de políticas públicas nacionales. Jugó un papel central en el diseño, validación y

⁴ La Mesa fue creada mediante D.S. 01-2001-PROMUDEH, y en el mes de julio de ese mismo año se promulgó el D.S. 014-2001-PROMUDEH, que modifica y complementa el anterior.

⁵ Véase <http://www.mesadeconcertacion.org.pe>.

⁶ Véase «Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, VII Encuentro Nacional (Lima, 2005)». Disponible en: <http://www.mesadeconcertacion.org.pe>.

generalización de los presupuestos participativos, y lo sigue jugando en el momento de escribir este capítulo –por ejemplo– en el diseño de políticas de reparaciones de acuerdo con las recomendaciones de la CVR⁷.

La situación es más compleja en las regiones y localidades. Las Mesas tuvieron una gran legitimidad inicial durante la elaboración de los Planes Concertados de Desarrollo y la experiencia inicial de los Presupuestos Participativos, pero desde el año 2003 en adelante parece haber una muy grande heterogeneidad en la situación de las Mesas en los diferentes espacios provinciales y distritales. En algunas regiones parecen haber perdido presencia como resultado del nuevo protagonismo de las autoridades regionales y locales electas al frente de otros procesos de concertación, la dificultad para definir una agenda propia clara y precisa, etcétera. Pero en otras regiones, debido a situaciones específicas (fuerte peso de la Iglesia en Piura o mejores capacidades de articulación social e incidencia en el Cusco y San Martín), se mantienen con vigor. En todos los casos, parece mantenerse una mayor legitimidad y capacidad de acción en las capitales de las regiones frente a una mayor debilidad en las provincias, mayor aun en los distritos.

b. Los Consejos de Coordinación Regional y Consejos de Coordinación Local. Los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Consejos de Coordinación Local (CCL) han sido creados como órganos consultivos de los gobiernos regionales y locales para que las autoridades electas y los representantes de la sociedad puedan concertar sus puntos de vista acerca de los planes regionales y locales de desarrollo, así como sobre los presupuestos anuales de inversión⁸. De acuerdo con sus normas de creación, en los CCR y CCL la representación de la sociedad civil debe ser el 40% de sus integrantes, mientras que las autoridades, el 60%. Se reúnen dos veces al año y sus acuerdos son consultivos, no vinculantes. Los CCR se establecieron entre enero y julio del año 2003, dado que el Congreso puso una fecha tope al proceso de su constitución.

Los CCL se siguieron estableciendo hasta mediados del año 2004 como parte del cumplimiento de los requisitos de la acreditación para acceder a la transferencia de los programas sociales y para la presentación de los presupuestos anuales del 2005 al MEF⁹. El Consejo Nacional de Descentralización (CND) calcula que hasta el 2005 había CCL en 600 municipios del país. La MCLCP estima que se han instalado CCL en aproximadamente 800 distritos (casi 60% del total). En el ámbito provincial se informa que existen CCL en 159 provincias, es decir en el 82% del total (Arroyo e Irigoyen 2004).

⁷ Entrevista con Federico Amillas, Secretario Ejecutivo de la Asociación Nacional de Centros y representante de las ONG ante la MCLCP (Lima, abril del 2005).

⁸ Ley 27867 de Gobiernos Regionales del 2002, Ley 27092 que modifica la Ley 27867 de Gobiernos Regionales del 2002, y Ley 27972 Orgánica de Municipalidades del 2003.

⁹ Véase las normas sobre la transferencia de programas sociales en el suplemento *Participa Perú* N° 21 (marzo del 2004) del Grupo Propuesta Ciudadana y el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social. Disponible en: <http://www.participaperu.org.pe/publicaciones>.

La corta experiencia de estos pocos años de funcionamiento ya permite sacar algunas conclusiones respecto de los CCR y CCL como espacios para la concertación. Por ejemplo, es claro que el diseño mismo de los Consejos presenta tres problemas fundamentales:

- Se reúnen solamente dos veces al año, lo que hace imposible que sean el marco de un verdadero proceso de concertación.
- Limitan la participación de la sociedad civil, no solo porque esta puede representar solamente el 40% del total de miembros, sino porque para participar se exige que la organización interesada esté inscrita en los Registros Públicos. Dados los altos grados de informalidad de la sociedad peruana, especialmente la sociedad popular, este requerimiento ha dejado sin posibilidad de participación a un número significativo de organizaciones sociales.
- Sus acuerdos no son vinculantes, lo que significa que las autoridades regionales o locales pueden decidir sobre el plan de desarrollo y el presupuesto anual sin tomar en cuenta los «acuerdos» de los CCR y CCL. Esta falta de «garantía» de que los acuerdos tomados y los esfuerzos desplegados serán respetados inhibe la participación de muchos sectores. En los casos en los que las autoridades no han tomado en cuenta los acuerdos adoptados, se genera una frustración que afecta la legitimidad del proceso de concertación y la idea misma de la participación (López Ricci y Wiener 2004)

Además de los problemas de diseño ya mencionados, los CCR y CCL enfrentan problemas derivados de la falta de voluntad política democrática y participativa de muchas de las autoridades regionales y locales. Dado que la convocatoria a las reuniones de los CCL y CCR está en manos de las autoridades locales y regionales, su dinamismo y su agenda dependen en gran medida de lo que la autoridad quiera o no quiera. A ello se suma, en muchas oportunidades, la falta de iniciativas de la sociedad civil, que no ha reclamado la adecuada constitución o el funcionamiento de estos mecanismos.

De todos modos, conviene resaltar la enorme diversidad de experiencias, pues –aunque en menor número– también hay CCR y CCL en los que la autoridad regional o local propició que la elección de los representantes de la sociedad civil surgiera de procesos amplios y democráticos de registro y participación, y en los que hay una dinámica permanente de funcionamiento y participación. Dos casos emblemáticos son los de los Consejos Consultivos Regionales de Piura y Lambayeque, donde los representantes de la sociedad civil se reúnen de manera permanente con las organizaciones que los eligieron, para informarles de sus actividades y recoger sus iniciativas.

c. **Los Presupuestos Participativos.** La experiencia peruana de los Presupuestos Participativos se inició en el año 2002 con una experiencia piloto coordinada por la Mesa de Concertación, el MEF y la Presidencia del Consejo de Ministros. Durante los años 2003 y 2004 todos los gobiernos regionales y locales elaboraron sus planes de desarrollo y sus presupuestos para los años 2004 y 2005. En el 2005 se venía haciendo lo mismo para la elaboración del presupuesto anual del 2006 de todas las regiones y municipalidades del país. Mientras que los procesos de los años 2002 y 2003 se sustentaron en directivas del MEF, ya las directivas de los años siguientes han tenido el respaldo de la Ley Marco del Presupuesto Participativo y su Reglamento, aprobados en el año 2003¹⁰.

Como en el caso de los CCR y CCL, el proceso de los Presupuestos Participativos tiene una gran limitación en el hecho de que sus acuerdos sean consultivos y no vinculantes. Pero este proceso no establece requisitos a la participación de las organizaciones sociales y abre la puerta a la participación de los individuos. Desde esta perspectiva, resulta un mecanismo menos restrictivo que el de los Consejos, generando mejores condiciones para la participación. Ahora bien, el proceso de los Presupuestos Participativos de estos años también permite apreciar algunos problemas de diseño:

- Lo reducido de los presupuestos de inversión sujetos al Presupuesto Participativo, que hace que el proceso sea poco interesante para muchos sectores.
- Lo reducido de los tiempos dedicados al proceso. Se han dado casos en los que los ocho pasos establecidos se han desarrollado en tan solo una semana.
- El escaso tiempo dedicado al plan de desarrollo, que debiera ser el marco obligado de la elaboración del presupuesto anual.
- La desarticulación entre los procesos distritales, provinciales y regionales, lo que tiene como resultado planes y presupuestos que no son parte de una visión colectiva que articule las tres dimensiones subnacionales de gobierno.
- El haber asignado a las Mesas y los CCR y CCL un papel similar al de cualquier otro participante, lo que debilita su legitimidad ante la población.
- La falta de información y de interés de extendidos sectores de la ciudadanía.

Hay que resaltar, sin embargo, que el Instructivo preparado por el MEF para la elaboración participativa de los presupuesto regionales y locales del año 2006 buscó resolver algunas

¹⁰ Ley 28056 Marco del Presupuesto Participativo y D.S. 071-2003-EF Reglamento de la Ley 28056 Marco del Presupuesto Participativo.

de estas deficiencias, al asignar a los CCL y CCR funciones de coordinación de la sociedad civil en el proceso, y al buscar articular las dimensiones regionales, provinciales y distritales de la planificación y la programación presupuestal. Pero está por verse en qué medida se logrará realmente remontar estas deficiencias iniciales.

Los y las que no participan. Un problema común a los CCL, CCR y los Presupuestos Participativos es la existencia de hasta tres sectores de la sociedad civil que no participan en los procesos de concertación.

- Las mujeres, los indígenas y los más pobres, cuya no participación se explica por dificultades materiales y/o por fenómenos de exclusión desde el Estado (el uso del idioma español en los procesos, por ejemplo) o la propia sociedad civil (no elegir mujeres, indígenas o personas muy pobres como sus representantes).
- Los sectores empresariales, que prefieren no desarrollar en público sus negociaciones con las autoridades respecto a asignaciones presupuestales y temas similares.
- Los sectores organizados, que prefieren la movilización y la negociación bilateral directa con las respectivas autoridades sectoriales.

La superposición de funciones y actividades. Los tres mecanismos discutidos tienen como mandato la concertación alrededor de planes de desarrollo y presupuestos anuales, superposición que genera confusiones, cuando no conflictos, dentro de la propia sociedad civil. Frente a esta situación, vale la pena llamar la atención sobre la forma en que –desde algunas gestiones municipales– se viene superando esta situación mediante nuevos y creativos diseños institucionales.

Por ejemplo, en el caso de la Municipalidad Distrital de Pichirgua, en la provincia de Abancay, Región Apurímac, existe un Comité de Coordinación Comunal (los presidentes de las seis comunidades campesinas) que a su vez integra el Comité de Coordinación Distrital (Cocodi), del que son parte todas las instituciones públicas y privadas del distrito. En el año 2004, bajo el liderazgo del alcalde, se «fusionaron» el Cocodi y el CCL, dando como resultado un mecanismo de participación que está integrado en un 70% por delegados de la sociedad civil y en un 30% por representantes de la Municipalidad (Pisconte y Villavicencio 2005).

En el caso de la provincia de San Marcos, en Cajamarca, existía desde fines de la década de 1990 el Comité Institucional para el Desarrollo de San Marcos (Cindesam). Cuando se inició el proceso de las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza, el Cindesam lo asumió como una mesa temática dentro de su estructura. En Santo Domingo (Morropón, Piura) se creó –a fines del año 1999– el Comité de Desarrollo Distrital (Codedi), que reunía

a las autoridades y organizaciones sociales y productivas del distrito. En el año 2001 el Codedi absorbió el diseño de la Mesa de Concertación y se constituyó el Comité de Desarrollo y Lucha contra la Pobreza (CDLCP). De manera paralela, se impulsó la creación de nueve Comités de Desarrollo Zonal (Codezo) y 40 Comités de Desarrollo de Caserío (Codeca). Finalmente, se ha procedido también a la creación del CCL para cumplir con la Ley, pero se ha ampliado la participación de la sociedad civil –mediante ordenanza– a 32 miembros y se lo ha integrado con el Cocodi, los Codezo y los Codeca en la Asamblea General Distrital, que cuenta con un total de 382 integrantes¹¹.

La resistencia de las elites (los poderes) locales. Como se ha señalado antes, una buena parte del liderazgo histórico y actual de las experiencias más participativas de gestión local proviene de militancias izquierdistas y/o experiencias gremiales campesinas. Por esa misma razón, el objetivo central de la creación o ampliación de los mecanismos de participación ha sido y es el darle voz a los sectores rurales campesinos tradicionalmente excluidos por municipalidades antes controladas por las viejas y nuevas elites locales. Como es de esperarse, estas elites tradicionales se resisten activamente a los cambios que las nuevas propuestas de gestión traen consigo: democratizar las decisiones y priorizar a los sectores rurales en las estrategias de desarrollo y las asignaciones presupuestales. Un caso extremo de este escenario de confrontación es el de las sucesivas denuncias judiciales hechas por los poderes locales contra el ahora alcalde de Anta, Wilber Rozas, a propósito de sus nueve años de gestión al frente de la Municipalidad Distrital de Limatambo (Anta, Cusco).

Así pues, no se trata siempre de escenarios de concertación en los que se logra articular todos los intereses locales. Por el contrario, la gestión participativa y transparente de los municipios supone la pérdida de poder por parte de los sectores que antes ejercían o se beneficiaban de gestiones excluyentes y opacas. Y eso genera, en buena parte de los casos, escenarios de conflicto que surgen de la resistencia al cambio. El conflicto es, pues, un aspecto inherente de los procesos de democratización que se basan en la generación de mecanismos incluyentes de participación.

Los Comités de Vigilancia. Las normas del Presupuesto Participativo establecen la existencia de los Comités de Vigilancia, cuyo propósito es velar por la fiel puesta en práctica de los acuerdos tomados en el proceso participativo. Lamentablemente, no tenemos a la fecha de escribir este capítulo información suficiente como para hacer una apreciación de sus actividades. Pero sí es posible llamar la atención, nuevamente, sobre el peligro de la superposición de funciones, en la medida en que –según sus propias dinámicas– en muchas regiones y localidades las propias Mesas de Concertación y los CCR y CCL se orientan crecientemente hacia actividades de vigilancia.

¹¹ Véase López (2005). En esta publicación se encuentran presentaciones de otros casos similares.

6. INCLUSIÓN, NEGOCIACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: LOS EJES DEL DEBATE ACTUAL

Sin desmerecer la importancia del necesario debate sobre las normas y los procedimientos que rigen estos procesos y las decisiones y los recursos sobre los que inciden, la experiencia participativa que se viene viviendo plantea, también, tres temas de fondo:

a. La permanencia de mecanismos de exclusión dentro de la propia sociedad civil. Una característica común a estos mecanismos de participación y vigilancia es que los más pobres, las mujeres y los indígenas tienden a estar subrepresentados. Ciertamente, el diseño de los mecanismos (cuotas limitadas, idioma) contribuye a esta exclusión, pero el problema central parece estar en actitudes y prácticas de discriminación dentro de la propia sociedad civil. ¿Como así es que se reproducen en la propia sociedad mecanismos de discriminación? ¿Qué es lo que se puede hacer –desde el diseño de los mecanismos y procesos participativos– para superarla? ¿Qué es lo que se puede hacer desde la propia sociedad para avanzar en ese objetivo?

No es propósito de este texto explorar respuestas a estas interrogantes, pero sí nos interesa anotar que la puesta en marcha de oportunidades de participación ciudadana desde el Estado enfrenta a la ciudadanía con sus propias limitaciones en la lucha por la inclusión. El reto principal que la sociedad civil peruana enfrenta en este escenario de apertura de posibilidades de participación y vigilancia es el de superar sus propias prácticas de exclusión, de manera que su participación en los mecanismos de concertación sea una contribución efectiva a la integración de los sectores que –como las mujeres, las poblaciones rurales y los más pobres– han sido siempre excluidos de la posibilidad de participar en la toma de decisiones sobre las políticas públicas que los afectan y en vigilar la acción de sus gobernantes.

b. La negociación y el conflicto en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Hemos visto también que hay sectores que no toman parte de estos mecanismos de participación porque optan por otros mecanismos –movilización, confrontación, negociación– para relacionarse con el Estado.

De un lado, tenemos un sector empresarial que no está acostumbrado a negociar sus intereses de manera abierta y pública con el sector público, dado que buena parte de estas negociaciones ha apuntado a la búsqueda de favores indebidos. Como consecuencia, si bien hay una cierta participación corporativa del sector empresarial en espacios nacionales de concertación sobre políticas y estrategias generales (Acuerdo Nacional, CNT, Mesa de Concertación), su presencia es menor en los espacios regionales (algunas Cámaras de Comercio en los CCR, por ejemplo) y casi inexistente en los espacios locales. En conse-

cuencia, los espacios y procesos de concertación distritales, y aun provinciales, son espacios de concertación entre los «pobres» y las autoridades acerca de los limitados recursos públicos municipales y regionales, en los que por lo general no intervienen los «actores exitosos» dedicados al comercio o transporte, ni los empresarios venidos de afuera (por ejemplo, dueños de hoteles en zonas rurales pobres).

De otro lado, muchos sectores populares organizados que mantienen lógicas sectoriales de movilización, confrontación y negociación, tienden –al igual que los empresarios– a no incorporarse a estos mecanismos y procesos de participación y concertación. De hecho, es muy débil la presencia de las organizaciones sindicales de maestros, campesinos o productores agrarios, o de los sindicatos urbanos, en los CCL, CCR o en los Presupuestos Participativos. Una razón que explica este comportamiento es que los mecanismos y procesos de concertación son de base territorial y apuntan a una relación con autoridades locales y regionales que no tienen (aún) competencia para decidir sobre los temas que interesan a las organizaciones sociales sectoriales. Es posible que la transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos subnacionales pueda llevar a cambios en esta actitud de autoexclusión de las organizaciones sindicales respectivas. Una segunda razón es que en parte de estos sectores organizados predomina también una ideología o una actitud más bien confrontacional, alimentada por la recurrente evidencia de que el enfrentamiento es muchas veces la única manera de llamar la atención del Estado y, finalmente, de lograr una solución a las demandas planteadas.

Hay, pues, en la sociedad peruana, una convivencia de actitudes, ideologías y prácticas de concertación abierta, negociación cerrada y conflicto en las relaciones entre la sociedad y el Estado. En la medida en que progrese la descentralización, y que más ciudadanos y ciudadanas encuentren en los mecanismos territoriales y sectoriales regionales y locales descritos las capacidades, los recursos y las voluntades necesarias, es posible pensar que más sectores se incluirán en estos procesos participativos. Y en la medida en que la sociedad se empodere en estos espacios y los legitime, estará también en mejores condiciones para exigir que también los sectores empresariales planteen y negocien allí sus intereses. De lo contrario, será inevitable que la negociación basada en la confrontación o aquella que ocurre de espaldas a la ciudadanía sigan siendo la manera predominante de aproximarse al Estado.

c. Representación y participación en el diseño y la práctica de la democracia peruana. Como en varios otros países de América Latina, la democracia representativa es en el Perú bastante frágil y enfrenta sucesivas crisis de gobernabilidad. Esta fragilidad y la crisis que la acompaña se alimentan de la crónica incapacidad de los gobiernos democráticos de atender los crecientes problemas de desempleo y pobreza que afectan a la gran mayoría de la población. A ello contribuye también su tendencia a tomar acuerdos con los llamados

poderes fácticos (grandes inversionistas, medios de comunicación, militares, etcétera) sobre los que la ciudadanía (los electores y las electoras) no tienen información ni mecanismos de control. La democracia participativa apunta a cambiar de manera radical los términos de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, y, en ese camino, a crear mejores condiciones para recuperar la legitimidad de la democracia representativa y del régimen democrático como tal. No se trata, entonces, de una propuesta de sustitución de la democracia representativa por un sistema de democracia participativa. Se trata, sí, de introducir la mayor cantidad de elementos de participación que permitan a los sectores tradicionalmente excluidos tener voz en la gestión de los asuntos públicos, contrapesando así la tradicional influencia de los llamados «poderes fácticos». Una descentralización fuertemente participativa nos está ofreciendo –pese a todas las limitaciones anotadas– una oportunidad para cambiar de manera sustantiva las relaciones tradicionales entre el Estado y la ciudadanía. Nos está ofreciendo la posibilidad de dejar atrás una larga tradición de exclusión, verticalismo y opacidad que ha caracterizado al Estado peruano como herencia colonial y que la democracia representativa no ha sido capaz de superar.

Pero que ello suceda requiere que las elites políticas entiendan que la participación no es enemiga de la representación, sino que más bien apunta a legitimarla. Siempre y cuando, claro, esas mismas elites entiendan que –en esta moderna democracia en construcción– la representación no significa un cheque blanco para la gestión pública sino, por el contrario, el encargo de concertar de manera permanente las decisiones públicas con la totalidad de los actores sociales.

Esta es, pues, la oportunidad que la descentralización participativa nos ofrece. Pero hay que recalcar que es una oportunidad y no una certeza. En el Perú se han frustrado ya procesos de descentralización. Y no se ha apelado nunca antes a la democracia participativa como política de Estado. Se trata de un proceso prometedor, pero incipiente y todavía poco consolidado. La apuesta actual es por consolidarlo y hacerlo irreversible, lo que reclama una profunda renovación de la clase política en su comprensión de lo que la democracia peruana necesita para hacerse legítima y –sobre esa base– gobernable.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aroyo, J. y M. Irigoyen (2004). *Desafíos de la democracia participativa local en la descentralización: una lectura a partir de doce experiencias*. Lima: DFID-UNFPA.
- Ballón E. (2004). «Balance de las experiencias de participación y concertación previas al inicio del proceso de descentralización» (manuscrito).
- (2003). «Participación ciudadana en espacios locales: un balance necesario». En: *Cuaderno Descentralista* N° 10. Lima: Grupo Propuesta.
- Basadre, J. (1931). *Perú: problema y posibilidad*. Lima: E. Rosay.
- Belaunde, V. A. (1930). *La realidad nacional*. Lima.
- Contreras, C. (2005). «El centralismo peruano en su perspectiva histórica». Documento de trabajo N° 127. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Del Águila, L. y C. Monge (2005). «Voces agregadas». Documento de trabajo. En: Banco Mundial-Grupo Propuesta Ciudadana. *Voces de los pobres*. Lima: BM-GPC.
- Gamero, J. et al. (2004). «Vigilancia social. Teoría y práctica en el Perú». Investigaciones Breves, 20. Lima: CIES-Desco-CAD.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2005). *Vigila Perú*. Reporte Nacional N° 6. Balance Anual 2004. Lima: GPC, febrero.
- Grupo Propuesta Ciudadana y Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social (2004). Suplemento *Participa Perú* N° 21. Disponible en: <http://www.participaperu.org.pe/publicaciones>.
- Intermon-Oxfam (2005). «Mujeres cocinando el futuro del Perú». Disponible en: <http://www.intermonoxfam.org>.
- Latinobarómetro (2004). *Latinobarómetro 2002: una década de mediciones*. Santiago de Chile: Latinobarómetro. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org>.
- López, C. (2005). «La gobernabilidad en distritos rurales: Santo Domingo camino al desarrollo». En: Ayuda en Acción. *La nueva ruralidad. Desafíos y Propuestas*. Lima: Ayuda en Acción.

- López Ricci, J. y E. Wiener (2004). «Planeamientos y presupuesto participativo regional 2004-2005». En: *Cuaderno Descentralista* N° 11. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Mariátegui, J.C. (1928). *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Amauta.
- Monge, C. (2003). «Participación, concertación, inclusión y gobernabilidad en el Perú rural. Y después de la violencia, ¿qué?». En: *Cuaderno Descentralista* N° 10. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Pisconte J., y L. Villavicencio (2005). *Formación y funcionamiento de los Consejos de Coordinación Local. Los casos de Abancay, Santo Domingo de Morropón, San Marcos y Calzado. Su articulación con otros espacios de participación. Análisis y propuesta de modificaciones a la Ley Orgánica de municipalidades o propuesta de ordenanza y guía*. Lima: CND.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2005). *Informe sobre desarrollo humano*. Lima: PNUD.
- (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: PNUD. Disponible en: <http://www.undp.org>.
- Skidmore, T. y P. Smith (2000). *Modern Latin America*. Oxford: OUP.
- Stein, S. y C. Monge (1988). *La crisis del estado patrimonial en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) - Universidad de Miami.
- Zas Fritz, J. (2004). *La insistencia de la voluntad. El actual proceso de descentralización y sus antecedentes inmediatos*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- (2001). *El sueño obcecado. La descentralización en América Latina*. Lima: Fondo Editorial del Congreso.

LA FRUSTRACIÓN DE LA REFORMA DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD

Fernando Rospigliosi¹

La reforma de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los servicios de inteligencia era una de las tareas imprescindibles luego de la caída del régimen de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos en noviembre del año 2000. Las condiciones eran inmejorables, tanto porque existía un consenso nacional sobre la necesidad de efectuarla como porque casi no había posibilidad de resistencia de parte de quienes se oponían a ella. Primero, en la Policía y, luego, en las FF.AA. se inició un proceso de cambios. No obstante, ambos se frustraron, la situación revirtió y hacia inicios del 2005 parecía poco probable que se reiniciara en lo que restaba del período gubernamental del presidente Alejandro Toledo. ¿Por qué se estropeó la reforma?

1. REFORMA DE LAS FUERZAS ARMADAS

1.1 Situación a la caída de Fujimori

A poco de derrumbarse el régimen dictatorial de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos se presentó una situación inédita en el Perú. Se reveló que la cúpula militar había participado directamente en el manejo del poder durante la década de 1990; que se había enriquecido ilícitamente; que había dirigido o encubierto horrorosas violaciones a los derechos humanos; que los ascensos y cargos se habían otorgado en función de lealtades políticas y personales y no debido a los méritos; que el Servicio de Inteligencia Nacional, dirigido por el ex capitán Montesinos, era el verdadero centro del poder del Gobierno, de las Fuerzas Armadas y la Policía. La manía de Montesinos de grabar en video sus conversaciones, y la exhibición de esos videos, mostró de manera descarnada y brutal ante millones de peruanos de qué forma se manejaban el poder y la riqueza en el Perú.

¹ El autor es investigador en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). En julio del 2001 fue designado ministro del Interior, posición que mantuvo hasta junio del 2002, cuando brevemente ocupó la jefatura del Consejo Nacional de Inteligencia (CNI). En julio del 2003 fue nuevamente designado ministro del Interior, puesto que ocupó hasta su resignación en mayo del 2004, después de una moción de censura en el Congreso.

La creación de un sistema anticorrupción² durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua (noviembre del 2000 a julio del 2001) fue decisiva para que sucediera un hecho nunca visto en la historia del Perú: los comandantes generales de las Fuerzas Armadas y un número apreciable de altos jefes militares de ese período fueron procesados y enviados a una prisión común, incluyendo a Montesinos y a varios ex jefes y miembros del SIN y de la Policía. Casi todos los altos jefes militares, incluyendo a los que reemplazaron a la corrupta cúpula que cayó junto con Fujimori, estaban comprometidos de alguna manera con el régimen anterior, aunque no hubieran participado de manera directa e inmediata en actos delictivos. En suma, el desprestigio del gobierno de Fujimori y Montesinos era extensivo a las Fuerzas Armadas que, junto con el SIN, eran el centro del poder del régimen.

Esa situación era inmejorable para emprender una profunda reforma de las Fuerzas Armadas y transformar las relaciones civiles-militares. Sin embargo, el gobierno de Paniagua no empezó ningún cambio importante. Para los cargos de ministro de Defensa y ministro del Interior fueron nombrados generales en retiro del Ejército y la Policía³, como era tradicional en el Perú. La nueva administración se limitó a pasar al retiro a varios de los más connotados oficiales que trabajaron bajo las órdenes de Montesinos. En descargo del gobierno de transición puede decirse que su plazo de permanencia en el poder era muy breve; que su origen no era electoral; su composición, heterogénea; su mandato, limitado; y sus tareas, inmensas.

1.2 Vientos de reforma al inicio del gobierno de Toledo

Una de las promesas del candidato Alejandro Toledo en la campaña electoral del 2001 fue la de nombrar, por primera vez en la historia, a un ministro de Defensa civil⁴. Más allá del simbolismo de ese hecho, se trataba de establecer el control civil sobre las Fuerzas Armadas. Toledo cumplió su promesa a medias. Nombró a un civil, pero la persona designada estaba poco capacitada para el cargo. David Waisman era el segundo vicepresidente de la República y a la vez congresista. Estuvo en el Ministerio de Defensa desde julio del 2001 hasta febrero del 2002⁵.

² Jueces y fiscales especiales, cuidadosamente seleccionados y dedicados exclusivamente a juzgar los casos de corrupción durante el gobierno de Fujimori y Montesinos, así como una Procuraduría ad hoc encargada de esos procesos, y algunas leyes especiales aprobadas en ese período.

³ En el SIN, disuelto y transformado en Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) se nombró primero a un general del Ejército y luego a un almirante, ambos en retiro.

⁴ Hasta 1987 existieron tres ministerios: de Guerra (Ejército), de Marina y de la Fuerza Aérea. En ese año se creó el Ministerio de Defensa, fusionando los tres anteriores. Sin embargo, el Ministerio de Defensa era un apéndice de las Fuerzas Armadas. El ministro de Defensa siempre fue un general del Ejército, que se consideraba a sí mismo –y era considerado así por todos– un representante de las Fuerzas Armadas ante el Gobierno.

⁵ Al parecer, el presidente Toledo tenía la intención de manejar él mismo las relaciones con los militares, por eso nombró a Waisman, que en ese momento cumplía sus instrucciones. Adicionalmente, Waisman estaba enfermo y no tenía la posibilidad física de asumir las enormes tareas que demandaba el cargo. Al final, el Mindef quedó a la deriva, en manos de militares retirados y dudosos asesores.

A fines del 2001 se constituyó la Comisión para la Reestructuración Integral de las Fuerzas Armadas, presidida por el presidente del Consejo de Ministros, Roberto Dañino⁶. La Comisión contó con el invaluable apoyo de Narcís Serra, ministro de Defensa por varios años en la transición española. La Comisión realizó un diagnóstico y propuestas para efectuar los cambios fundamentales, entre los que destacaba la creación de un verdadero Ministerio de Defensa, en función de la realización del objetivo central: el establecimiento de un control democrático sobre las FF.AA. Como señalaba el informe final (nuestro énfasis):

«La reestructuración de las Fuerzas Armadas se inserta dentro del proceso de modernización del Estado Peruano. Debe considerarse, asimismo, como un elemento esencial del proceso de consolidación de la **democracia** en nuestro país. El perfeccionamiento de las instituciones democráticas, la reforma del Poder Judicial, el fortalecimiento de los partidos políticos, la modernización de la gestión pública, entre otras medidas, deben acompañar al proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas.

Se asume, igualmente, que después del período de retroceso democrático y consiguiente manejo político intencionado de la última década, retroceso que también afectó a las Fuerzas Armadas, resulta imprescindible que el actual Gobierno, democráticamente elegido, en congruencia con el mandato de consolidar la democracia que le ha conferido la Nación, emprenda un proceso de reforma que debe ser profundo e irreversible. No se trata solamente de reorganizar cada uno de los Institutos Armados, reducirlos o hacerlos más operativos, aunque estos objetivos son muy importantes y aun absolutamente necesarios. **Se trata, fundamentalmente, de situar a las Fuerzas Armadas en el entramado del Estado de Derecho, sujetas a la autoridad del Gobierno elegido legítimamente.**

Las relaciones civiles-militares deben ser las normales en una democracia moderna, considerando que, en democracia, **las Fuerzas Armadas no intervienen ni condicionan la toma de decisiones políticas y en cambio, ejecutan la política de defensa y militar decidida por el Gobierno libremente elegido.**

En una democracia las relaciones civiles-militares implican solucionar el problema del control civil de las Fuerzas Armadas, control que no se mide, solamente, por la profesionalidad o racionalización de las mismas, sino estableciendo claramente que es atribución del Gobierno Civil la tarea de decidir en materia militar, dotando además a este y al Congreso de la capacidad de verificar si estas decisiones se cumplen.

⁶ Oficialmente se denominó «Grupo de trabajo para estudiar y formular recomendaciones sobre la Reestructuración Integral de las Fuerzas Armadas». Estaba presidido por Roberto Dañino, presidente del Consejo de Ministros, e integrado por el general (r) Francisco Morales Bermúdez, ex presidente de la República; David Waisman, ministro de Defensa; Fernando Rospigliosi, ministro del Interior; Martín Belaúnde Moreyra, decano del Colegio de Abogados; Aurelio Loret de Mola; Enrique Obando Arbulú; el vicealmirante AP (r) Luis Vargas Caballero; el general (r) Julián Juliá Freyre; y el Teniente General FAP (r) César Gonzalo Luzzi. El informe fue aprobado por Resolución Suprema N° 038 DE/SG el 8 de marzo de 2002.

El control civil de las Fuerzas Armadas implica, como es obvio, su subordinación al Poder Constitucional, pero además implica la **normalización de las relaciones entre civiles y militares en un contexto democrático** y el establecimiento de un **horizonte axiológico que aproxime e integre, mutuamente, los valores propios de las Fuerzas Armadas y los de la Sociedad Civil**. Este es un proceso complejo que requiere **tiempo** tanto para su elaboración como para su puesta en práctica»⁷.

Como se puede apreciar, el informe plantea el tema en toda su amplitud. Y enfatiza que la cuestión fundamental es el control civil sobre las Fuerzas Armadas. También la Comisión abordó con mucha claridad el diagnóstico de la situación en que se encontraban las FF.AA. y las razones de ello:

«A lo señalado se suma el grave proceso de **desinstitucionalización** iniciado a comienzos de la década de los 90, cuándo a través de sus respectivos comandos, en connivencia con el Gobierno dictatorial disfrazado de demócrata y en complicidad con una cúpula militar incondicional adicta al reo en cárcel Montesinos, consciente y deliberadamente se inmiscuyeron en la actividad política del país, anularon el Estado de Derecho, a la vez que montaron un aparato delictivo que usufructuó a su antojo, del Tesoro Público. Nunca antes nuestras Fuerzas Armadas han quedado tan dañadas y cuestionadas por la opinión pública nacional y aun internacional, lo que hace absolutamente necesario y urgente rescatarlas de tal situación e iniciar su inmediata **reinstitutionalización**. Se estima que esta debe comenzar por una radical **despolitización** y moralización de sus cuadros, simultánea al logro de una sólida **profesionalización** de sus integrantes, ambas acciones implementadas con un transparente sistema de **fiscalización** para mejorar y estrechar **relaciones civiles-militares**. En suma, la situación brevemente reseñada ha mellado seriamente la **imagen y prestigio** de nuestras Fuerzas Armadas, menoscabando el **profesionalismo y los valores morales** que siempre las caracterizó, al estar consideradas como la reserva moral de la Nación»⁸.

Finalmente, entre las propuestas y recomendaciones se señala con toda claridad cuál debe ser el instrumento fundamental de la reforma:

«En el proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas, el acto inicial determinante debe ser la **creación de un nuevo Ministerio de Defensa**. El Ministerio será equivalente a los que existen en democracias maduras. En consecuencia, funcionará como **órgano de diseño, ejecución y supervisión de la política de defensa**, siendo instrumento básico del control civil de las Fuerzas Armadas.

⁷ Comisión para la Reestructuración Integral de las Fuerzas Armadas. Informe Final. Parte III: «Consideraciones generales».

⁸ Comisión para la Reestructuración Integral de las Fuerzas Armadas. Informe Final. Parte V: «Situación de las Fuerzas Armadas».

Si bien con la creación del Ministerio de Defensa se dio un paso en dirección a la modernización del sistema de seguridad nacional, la situación actual del Ministerio no es aún satisfactoria, requiriéndose su urgente reestructuración. Hoy existe un **ministro civil** de Defensa, que no cuenta con una organización que le permita definir la política de defensa y dirigir y supervisar la aplicación de la misma por las Fuerzas Armadas.

(...)

El Ministerio de Defensa debe cumplir con **dos roles fundamentales**: constituir un instrumento de control democrático de las Fuerzas Armadas y, a la vez garantizar su apropiado funcionamiento como fuerza militar. Igualmente, le corresponde **dirigir el proceso de reestructuración de las mismas**. Para ello es indispensable la modificación del Decreto Legislativo N° 434 'Ley Orgánica del Ministerio de Defensa', a fin de dotar al Ministerio de una organización moderna y eficiente. Esta estructura, considerando las peculiaridades de las Fuerzas Armadas, debe adecuarse a la de los demás Ministerios que conforman el Poder Ejecutivo.

El Ministerio de Defensa debe ser definido como el **encargado de la formulación, dirección, coordinación y conducción de las estrategias generales del Estado en cuanto se refiere a la política de defensa**. La actual Ley del Sistema de Defensa Nacional lo define como el 'organismo representativo de las Fuerzas Armadas' y como el 'nexo del Poder Ejecutivo con el Fuero Privativo Militar'. Estas definiciones implican una posición, desde el punto de vista constitucional y democrático, inaceptable de las Fuerzas Armadas en relación con el Ejecutivo, en la medida que niegan, tácitamente, que constituyan parte del Poder Ejecutivo y que tengan, respecto a él, una relación de plena dependencia».

Hay que reiterar que en este punto la orientación y participación del ex ministro de Defensa español Narcís Serra fueron decisivas. Su invaluable experiencia de casi una década en la transición española sirvió a la Comisión para ubicar la creación de un verdadero Ministerio de Defensa como el eje central de la propuesta que permitiría efectuar los cambios necesarios.

1.3 La aplicación de las reformas

En febrero del 2002 Aurelio Loret de Mola, uno de los miembros de la Comisión de Reestructuración, asumió el Ministerio de Defensa en reemplazo de David Waisman. Loret de Mola, compenetrado con los lineamientos básicos de la Comisión, emprendió los cambios propuestos, empezando por el más importante: la creación de un auténtico Ministerio de Defensa. Para tal efecto, preparó un proyecto de ley y logró que el Congreso lo aprobara. Sin embargo, el proceso fue lento y demorado, además del tiempo que tomó el Parlamento en debatirlo, por los avatares de la turbulenta situación política que vivió el Perú desde el

comienzo del gobierno de Alejandro Toledo⁹. Entre la aprobación de la ley y su puesta en funcionamiento transcurrieron también varios meses. Una de las razones de la demora fue la escasez de civiles con algún conocimiento de temas militares y que tuvieran la disposición de asumir un cargo público en el contexto de una situación política turbulenta, con un Gobierno crecientemente desprestigiado. Adicionalmente, los tejemanejes palaciegos para ubicar a ciertas personas también influyeron.

Durante el año 2003, además, el ministro Loret de Mola se enfrascó en una disputa cada vez más agria con los sucesivos ministros de Economía, por asuntos presupuestales. Aunque el ministro de Defensa obtuvo algunas concesiones, no fueron suficientes. Logró, por ejemplo, que se aumentara el estipendio diario para la comida de la tropa de US\$ 0,85 a US\$ 1,80, así como algunos aumentos salariales a los oficiales. Un problema no resuelto era el de la escasez de efectivos en el Ejército. Desde que se adoptó el servicio militar voluntario, durante el gobierno de Fujimori, el número de reclutas había disminuido sensiblemente. Ello debido a que el nuevo sistema no estuvo acompañado por una mejora de la mísera paga que se da a los reclutas, US\$ 14,50 al mes (en algunos casos se ha aumentado a US\$ 30,00). Eso ha ocasionado que batallones enteros tengan apenas la cuarta o quinta parte de los efectivos que requieren. Cuando cayó el gobierno de Fujimori, el gobierno de transición efectuó un recorte del presupuesto militar que no se recuperó después.

Al principio, los militares no se atrevían a levantar la voz en el tema económico. Durante la década de 1990 las Fuerzas Armadas realizaron adquisiciones millonarias y corruptas¹⁰, y después del 2000 se descubrieron cuentas fabulosas de Montesinos, del ex Comandante General del Ejército Nicolás Hermoza, del ex ministro de Defensa Víctor Malca y de los principales mandos militares, producto del enriquecimiento ilícito. Pero conforme fue pasando el tiempo y se mostró la debilidad del Gobierno, los militares fueron elevando el tono de sus demandas. Sin embargo, no hubo ningún intento de frenar el despilfarro de los altos oficiales o de racionalizar el gasto. Loret de Mola se hizo eco de los requerimientos militares. En particular, de la pretensión de la Marina de Guerra de adquirir cuatro fragatas Lupo italianas, que la Marina de ese país había dado de baja¹¹. Durante el 2003, la oposición de

⁹ El intento de vender un lote de antiguos aviones Tucano de la Fuerza Aérea a un país africano, proceso iniciado en la gestión de Waisman, ocasionó una investigación del Congreso y otra de la Fiscalía, que distrajeron considerable tiempo y energía de Loret de Mola, y lo debilitaron políticamente. Otros casos similares desviaron también su atención de los temas fundamentales de la reforma, a pesar de lo cual logró su objetivo.

¹⁰ Después del conflicto con el Ecuador, en 1995, se compró 36 aviones de combate usados MiG-29 y Sukhoi-25 a Bielorrusia, y tres MiG-29 nuevos a Rusia. Por esas adquisiciones, Montesinos y los mandos militares recibieron sobornos millonarios. A poco de comprados, dos MiG-29 se estrellaron en sucesivos accidentes. Actualmente, la mayoría de esos aviones no puede volar por falta de mantenimiento. Además se compró otras armas sin ningún control, fuente también de enriquecimiento ilícito de la cúpula militar.

¹¹ Las fragatas se ofertaban a US\$ 15 millones cada una, sin armas. Equiparlas cuesta US\$ 25 millones adicionales por cada una. El Perú ya poseía cuatro fragatas Lupo.

los ministros de Economía impidió que se concretara esa compra. Finalmente, en diciembre del 2003 Loret de Mola renunció al cargo en protesta por las dificultades presupuestales. Él entendía que para llevar adelante la reforma, que implicaba una resistencia militar, había que dar algo a cambio, y que eso era un mayor presupuesto. Consideraba además que este aumento presupuestal era indispensable para la operatividad de las Fuerzas Armadas. Fue reemplazado por el general (r) Roberto Chiabra, hasta ese momento Comandante General del Ejército¹². De esta manera, luego de un breve período, se volvió a la negativa tradición de poner militares al frente del Ministerio de Defensa. Aunque el general Chiabra era un militar competente, obviamente no estaba compenetrado ni compartía los principios de la reforma militar, que precisamente busca establecer el control civil democrático sobre las Fuerzas Armadas. Nuevamente el ministro de Defensa se convirtió en un vocero y representante de las Fuerzas Armadas ante el Consejo de Ministros.

1.4 Los motivos del Presidente

Los motivos del presidente Toledo para tal decisión parecen ser varios. En primer lugar, su interés por convertir a las Fuerzas Armadas en un instrumento para defender a su gobierno. Desde el inicio del régimen la popularidad de Toledo empezó a caer vertiginosamente y se vio asediado por crecientes protestas sociales. Su frágil bancada parlamentaria se empezó a desgranar. La amenaza de ser destituido por una combinación de descontento y movilización popular sumada a una maniobra de la oposición política en el Congreso, se convirtió en su principal fantasma y obsesión¹³. Equivocadamente, Toledo creía que cediendo ante las presiones militares y colocando en el Ministerio de Defensa a un militar iba a lograr que los institutos castrenses le sacaran las castañas del fuego en caso de necesidad. En realidad, los militares aprovecharon la debilidad del Gobierno para reconstruir su autonomía de la autoridad civil y conseguir mayor presupuesto, pero era ilusorio que se comprometieran en la defensa del Gobierno si este se veía al borde del derrocamiento.

De hecho, desde el primer momento Toledo trató de involucrar a los militares en la defensa de su gobierno. En las primeras semanas, cuando se produjo una protesta popular en el Cusco y se difundió la noticia –después se comprobó que era falsa– de que un grupo de campesinos había tomado el aeropuerto, convocó de emergencia a una reunión en la que incluyó a los comandantes generales de las Fuerzas Armadas. Allí, el Presidente y otros

¹² Chiabra, un oficial de prestigio, fue pasado a retiro por Montesinos en 1998, luego de la caída de Hernoza. Cuando estuvo en retiro, colaboró silenciosamente con el entonces candidato Alejandro Toledo. Durante el gobierno de transición de Paniagua, Chiabra y otros oficiales fueron reincorporados al Ejército. En el 2002 ocupó la jefatura de la II Región militar, la más importante del país, y en el 2003, la Comandancia General del Ejército.

¹³ Esos temores se vieron reforzados por situaciones similares en otros países de la región. En diciembre del 2001 fue derrocado Fernando de la Rúa en Argentina. Poco después, Gonzalo Sánchez de Lozada siguió el mismo camino en Bolivia. Antes, Jamil Mahuad y Abdalá Bucaram en el Ecuador habían corrido la misma suerte; por no mencionar los antecedentes de Carlos Andrés Pérez en Venezuela y Fernando Collor de Mello en Brasil.

altos funcionarios del Gobierno demandaron a los militares informes de Inteligencia y les pidieron cuentas sobre su actuación en ese problema en el que, como es obvio, no tenían ni deberían tener ninguna participación. Era un problema político y de orden interno que no concernía a las Fuerzas Armadas. A partir de entonces esa situación se repitió muchas veces. En junio del 2002, ante una protesta masiva y generalizada en Arequipa, que desbordó a la Policía, el Presidente declaró el Estado de Emergencia y entregó el control a los militares, a pesar de la oposición de los ministros del Interior y de Defensa. Fue inútil, porque los militares —como era previsible— no hicieron nada para contener los disturbios. El incidente se saldó con una derrota del Gobierno y la renuncia del ministro del Interior.

En junio del 2003 una espectacular acción de un grupo remanente terrorista en la selva central, que secuestró a decenas de trabajadores que tendían un gasoducto y luego huyó, llevó también a la declaratoria del Estado de Emergencia bajo control militar. En ese período, además, una serie de manifestaciones y protestas que produjeron bloqueo de carreteras llevó a la extensión del Estado de Emergencia a todo el país. En Puno, una manifestación universitaria por problemas locales, que en otras circunstancias habría pasado desapercibida, originó un enfrentamiento entre el Ejército y los estudiantes, con el saldo de un muerto y varios heridos. A consecuencia de ello, varios militares fueron procesados por el Poder Judicial. Este hecho sirvió para afianzar la decisión de los militares de no involucrarse en temas de orden interno. En varias otras ocasiones la situación se ha repetido. Incluso en un tema que sí les concierne, el combate a los rezagos terroristas en las zonas selváticas, los militares se mostraron reacios, quejándose siempre de la falta de presupuesto y negándose —en la práctica— a emprender operaciones.

En segundo lugar, otro motivo del Presidente para volver a la vieja práctica de designar a militares en el Ministerio de Defensa era su temor a un golpe militar. En este caso se equivoca también, porque esa posibilidad no existe, por lo menos por ahora, en el Perú. De hecho, el último golpe militar exitoso en América Latina fue en 1982 en Bolivia¹⁴. Desde fines de la década de 1980 era claro que los Estados Unidos y la comunidad internacional habían prohibido los golpes militares en la región. Con los cambios ocurridos en la esfera internacional, los instrumentos de presión —económicos y comerciales— son tan fuertes que difícilmente un régimen castrense podría sobrevivir al bloqueo internacional. Sin embargo, ni Toledo ni la mayoría de políticos peruanos parecían haberse dado cuenta de eso y seguían temiendo la amenaza de un golpe militar. Eso los llevó a hacer concesiones innece-

¹⁴ Fujimori y Montesinos dieron un golpe contra el Congreso en abril de 1992, cuando Fujimori era un presidente legalmente electo. De inmediato fueron obligados a reemplazar al Parlamento disuelto por uno nuevo, a conservar formas democráticas y mantener la libertad de prensa. El autogolpe tuvo amplio respaldo popular, así como la reelección de Fujimori en 1995. Hugo Chávez en Venezuela y Lucio Gutiérrez en el Ecuador fracasaron en sus intentos golpistas, pero fueron ungidos gobernantes en elecciones limpias. Todo lo cual muestra que la prohibición internacional no ha cambiado las tendencias autoritarias de las sociedades latinoamericanas.

sarias a los militares, y a tratar de controlar las Fuerzas Armadas ubicando en puestos claves a jefes que tenían la confianza personal del Presidente¹⁵. Esto es lo que Samuel P. Huntington llama el «control subjetivo», a diferencia del control objetivo, institucional.

1.5 Consecuencias de una decisión equivocada

La designación de Chiabra como ministro no tuvo el efecto deseado en el Ejército. Como era natural, Chiabra, que hasta el día de asumir el ministerio había sido Comandante General del Ejército, trató de seguirlo siendo. Y se encontró con la fuerte –y a veces pública– resistencia del nuevo Comandante General José Graham, un militar alejado de la política, de gran prestigio en su institución y muy conservador. Finalmente, Chiabra no pudo manejar el Ejército como pretendía Toledo y se produjeron situaciones conflictivas que llevaron a la pública renuncia de Graham en diciembre del 2004, días antes de pasar a retiro al cumplirse su tiempo de servicio en la institución. Graham adujo que el Presidente y el ministro habían manipulado los ascensos a generales, introduciendo nombres de oficiales a quienes no les correspondía y sacando a otros que habían sido nominados por los mandos del Ejército¹⁶. Al final el Gobierno retrocedió y amplió el número de vacantes, con lo cual ascendieron los que el Comando había propuesto y también los allegados al Presidente y el ministro.

Como se puede apreciar, de un lado se trata del intento del comando castrense de recuperar la autonomía que antes tenía en uno de los temas claves: los ascensos; y de otro, de manipulación política para ascender a oficiales no en función de los méritos profesionales sino de razones políticas y clientelistas. Este conflicto muestra claramente que se había retrocedido a la perversa relación que siempre había existido entre las autoridades civiles y los militares. Ni el Comando Militar ni las autoridades civiles actúan de acuerdo con las necesidades de la reforma militar: restablecer la pirámide de oficiales e instituir el profesionalismo y los méritos en los ascensos.

Finalmente, en reemplazo de Graham fue designado el general Luis Muñoz, que aparentemente será más permeable a los designios del Gobierno pero que tiene en su pasivo un video donde agradece su ascenso a Montesinos jurándole eterna lealtad. Hechos como este dieron algún aliento a acciones como la asonada del mayor (r) Antauro Humala el primer día del año 2005¹⁷.

¹⁵ Por ejemplo, en la importante Región Militar del Centro (Lima), considerada decisiva para cualquier intento de golpe, estaba el general Hoyos Rubio, que fuera jefe de la Casa Militar de Toledo. Antes estuvo el general Chiabra y luego el general Woll, allegado a Chiabra.

¹⁶ Por el mismo motivo renunció el Comandante General de la Fuerza Aérea, a quien le quedaba un año más en servicio. Según dijo, el Presidente hizo ascender al piloto del avión presidencial, que no estaba en el cuadro de méritos.

¹⁷ El comandante Ollanta Humala se rebeló contra el gobierno de Fujimori en octubre del 2000. Fue detenido junto a su hermano, el mayor (r) Antauro Humala, y dado de baja. En el 2001, Ollanta fue repuesto al Ejército y poco después fue enviado como

1.6 La rebelión de Andahuaylas

El 1 de enero de 2005, Humala y unos 150 «reservistas» ingresaron a la comisaría de Andahuaylas, un empobrecido pueblo de la sierra peruana, se hicieron de un centenar de fusiles y pistolas y tomaron como rehenes a unos quince policías. Humala exigió la renuncia de Toledo. El Gobierno declaró el Estado de Emergencia pero no entregó el control a los militares, por resistencia de estos, sino al Ministerio del Interior. Al lugar se desplazaron varios cientos de policías y militares. Los «humalistas» emboscaron a una patrulla policial y asesinaron a cuatro policías. A su vez, dos humalistas fueron abatidos en circunstancias confusas por las fuerzas del orden. Asustado luego de la muerte de los policías, Antauro Humala se entregó a las autoridades y luego lo hicieron sus seguidores.

Lo llamativo de esta descabellada acción era que varios cientos de pobladores de Andahuaylas salieron a las calles espontáneamente a respaldar a Humala, nadie salió a defender al Gobierno; y luego las encuestas revelaron un respaldo de aproximadamente un tercio de la ciudadanía a una acción que no tenía ninguna perspectiva de éxito, encabezada por un individuo desquiciado y que había causado la muerte inútil de seis personas.

El movimiento de Humala contaba con unos pocos cientos de seguidores en todo el país. Después de la rebelión se dividieron y carecían de una organización sólida. Curiosamente, varios militares en retiro que estuvieron participando activa y públicamente en el movimiento se habían convertido en asesores del general Graham durante el 2004. Esto llevó a algunos analistas y políticos a preguntarse si no había alguna relación entre Humala y militares en el servicio activo; pregunta que no ha tenido respuesta, desde luego.

El movimiento de Humala es de tendencia ultranacionalista, militarista y fascista. Propone fusilar a los políticos y a los militares de alta graduación, cuadruplicar la población del Perú, suprimir la moneda, producir más hoja de coca, es antisemita y tiene entre sus principales banderas el odio a Chile. Es decir, un conjunto de ideas absurdas, descabelladas. Y sin embargo, en una situación turbulenta como la peruana, ha tenido inesperada acogida.

1.7 Más concesiones

Durante el 2004 los militares obtuvieron dos reivindicaciones importantes. La primera, se compró las dos fragatas que demandaba la Marina y se había planificado la adquisición de otras dos en el 2005. La segunda, se aprobó la creación de un Fondo de Defensa, que entregará a las Fuerzas Armadas una cierta cantidad de dinero cada año, indefinidamente,

agregado militar a París y después a Seúl. En diciembre del 2004 fue dado de baja. En tanto, Antauro fundó un movimiento político integrado supuestamente por licenciados de Ejército, por lo general jóvenes desocupados que se disfrazan con uniformes militares y participan en todas las protestas sociales a su alcance.

para comprar y reparar armas. El Fondo de Defensa se financió el primer año con fondos del presupuesto, y luego con un porcentaje de la explotación del gas de Camisea, que ya ha empezado a operar. Es similar al fondo que manejan las fuerzas armadas chilenas con un porcentaje de la producción del cobre. Hay que mencionar que la política de los Fondos para las fuerzas armadas ha estado en retroceso en América Latina. El último en eliminarla fue el Ecuador y solo subsistía en Chile.

El Fondo entregaría 25% a cada uno de los tres institutos castrenses y otro 25% a la Policía¹⁸. Esa distribución es otro síntoma del fin de la reforma militar. Precisamente la creación de un verdadero Ministerio de Defensa suponía que era allí donde se tomarían las decisiones sobre el presupuesto, integrando los presupuestos de los institutos que ahora funcionan con absoluta autonomía. Ellos reciben una tajada de la torta presupuestal y deciden autónomamente cómo la utilizan. La repartición del Fondo refuerza esa autonomía. El Ministerio de Defensa no tiene nada que decir al respecto.

En síntesis, al inicio del 2005, se ha retrocedido a la situación tradicional. Aunque había avances en las medidas legislativas, como la creación de un auténtico Ministerio de Defensa, en la práctica la situación era la misma de antes.

2. LA REFORMA DE LA POLICÍA NACIONAL

2.1 Antecedentes

El Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú (PNP) fueron instituciones también manipuladas y utilizadas por Vladimiro Montesinos y Alberto Fujimori. Desde el primer día del gobierno de este, el ministro fue un general del Ejército. La situación no varió hasta el final, cuando Montesinos huyó del país y se distanció de Fujimori, que entonces recurrió al director de la PNP, el general Fernando Dianderas, y lo nombró ministro¹⁹. Montesinos usó al Ministerio del Interior no solo como una de sus principales fuentes de dinero ilegal, sino para ejecutar muchas de sus operaciones mafiosas. Al retornar la democracia, la PNP era percibida como una de las instituciones más corrompidas del Estado.

¹⁸ Se incluyó a la Policía para hacer más digerible políticamente el Fondo, pues la seguridad ciudadana sí es una demanda ampliamente sentida en la población.

¹⁹ Dianderas estaba preso al momento de escribirse este capítulo, al igual que todos los que ocuparon el cargo de ministro del Interior en la década de 1990 (algunos están prófugos), con una sola excepción. También está preso el que fuera viceministro y ministro del Interior durante parte del gobierno de Alan García, Agustín Mantilla.

2.2 La reforma policial

En julio del 2001 se instaló en el Ministerio del Interior un equipo civil con escasa experiencia en la administración pública²⁰, pero que de inmediato entendió las graves carencias y dificultades de la Policía e inició un proceso de reforma. En octubre del 2001 se constituyó la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú (CERPNNP), que presentó su informe el 22 de febrero de 2002²¹.

La CERPNNP realizó su trabajo de la forma más abierta posible, recogiendo la opinión de instituciones y personas²². El trabajo se distribuyó en ocho subcomisiones que se reunían por lo menos una vez a la semana. Se incentivó la participación de la ciudadanía en la reforma a través de buzones abiertos en los colegios de abogados de todo el país, además del correo electrónico y teléfonos con líneas gratuitas; se efectuaron encuestas de opinión pública sobre la percepción ciudadana de la Policía; se emitió un programa de televisión semanal en el canal del Estado para discutir la reforma, etcétera. Internamente, se sostuvo reuniones con el personal policial de diversas jerarquías, en Lima y provincias; miembros de la Comisión viajaron por el país reuniéndose con policías y civiles; y se efectuó una encuesta entre el personal policial.

El diagnóstico de la CERPNNP fue descarnado e identificó los siguientes problemas en la Policía:

- Militarización y alejamiento de la comunidad.
- Politización y subordinación a un proyecto autoritario.
- Deficientes condiciones de vida y de trabajo del personal policial.
- Inadecuado manejo de los escasos recursos.
- Altos niveles de corrupción.
- Falta de apertura a la comunidad y malas relaciones con los gobiernos locales.
- Desconfianza de la ciudadanía en la PNP.

A partir de lo cual se trazaron los siguientes objetivos y tareas:

- Contribuir a la consolidación de la democracia en el país.
- Mejorar las relaciones de la Policía con la comunidad.

²⁰ La mayoría de los altos funcionarios civiles del Ministerio habían sido en décadas pasadas activistas de los derechos humanos.

²¹ El informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú fue aprobado el 22 de marzo de 2002. La Comisión la presidió el ministro, Fernando Rospigliosi, y la integraron Gino Costa, viceministro del Interior; los generales PNP directores de la PNP Armando Santisteban y José Tisoc; los generales PNP Enrique Yépez y Gustavo Carrión; los coroneles PNP Benedicto Jiménez y Juan Bermúdez; el suboficial PNP César Chávez; Jorge Avendaño; Zenaida Solís; Susana Villarán; Arturo Woodman; Carlos Basombrió; y Juan Briceño. Estos dos últimos eran responsables de la Secretaría Técnica de la Comisión.

²² Hubo 163 colaboraciones personales e institucionales –documentos escritos, presentaciones, etcétera– especificadas en el «Informe».

- Mejorar la calidad de vida del policía.
- Luchar frontalmente contra la corrupción.
- Desarrollar un sistema educativo policial moderno.
- Incorporar un moderno sistema de administración.
- Incorporar tecnología de punta en todos sus procesos.
- Enfrentar adecuadamente las nuevas modalidades del crimen organizado²³.

Todos estos temas se desarrollaron de manera detallada y minuciosa en las más de 200 páginas del Informe. Al final, para evitar que el estudio quedara, como es tradicional en el Perú, como uno de tantos informes que preparan comisiones especiales, se estableció un cronograma de aplicación de las propuestas con plazos: «inmediato», de «corto plazo» y de «mediano plazo».

2.3 Avances en la reforma

De inmediato, aun antes que la Comisión culminara sus labores, se empezaron a aplicar algunas medidas indispensables:

- Se modificó el sistema de ascensos despolitizándolo y haciéndolo más objetivo. Se suprimieron los puntos a favor y en contra que otorgaban las juntas calificadoras, los cuales permitían el favoritismo, el clientelismo y la corrupción²⁴.
- Se empezó a restablecer la pirámide en la oficialidad de la PNP. Durante la dictadura de Fujimori y Montesinos se ascendía indiscriminadamente a grados superiores, para constituir una clientela de altos oficiales adictos a los mandos. Así, en el 2001, había 48 generales, 751 coroneles, 1.222 comandantes y solo 597 alféreces y 1.495 tenientes²⁵. En diciembre del 2001 se pasó a retiro a 600 oficiales de la PNP²⁶, incluyendo a gran número de generales y coroneles, y se empezó un proceso de reducción de vacantes para el ascenso a esos grados, proceso que duró hasta el 2003²⁷.

²³ «Informe de la CERPNN», pp. 39-41.

²⁴ Las juntas de ascenso para cada grado (hasta coronel) podían otorgar a voluntad cinco puntos más o quitar hasta cinco puntos a cada oficial. Teniendo en cuenta que los ascensos se determinan por décimas o centésimas de punto, el poder discrecional de esas juntas era enorme, podían modificar enteramente el cuadro de méritos. El Presidente, el ministro, el director de la PNP y todo aquel que tuviera influencia, hacía ascender a sus favoritos e impedía el ascenso de sus enemigos. También se prestaba a la venta de ascensos. Eliminar esto fue una verdadera revolución en la PNP. En las Fuerzas Armadas permanece ese sistema de juntas discrecionales.

²⁵ La Policía colombiana, con un número similar de efectivos, tenía aproximadamente diez generales y 80 coroneles.

²⁶ Es la purga más grande en la historia de la Policía. Algunos de esos oficiales eran gente que había trabajado cercanamente a Montesinos y la mafia, pero la mayoría eran oficiales excedentes cuya carrera no tenía perspectivas.

²⁷ El proceso de ascensos, retiros y vacantes del 2001 fue manejado por el equipo de Fernando Rospigliosi; el del 2002, por el mismo equipo a cargo de Gino Costa. Y el del 2003, otra vez por Rospigliosi. Esto permitió que, en este aspecto, la reforma no se interrumpiera hasta esa fecha.

- Se encargó el examen para ingresar a la escuela de oficiales, a partir del 2002, a la prestigiosa Pontificia Universidad Católica del Perú, lo que mejoró la calidad de los controles y evitó la corrupción en los ingresos. El examen para ingresar a la escuela de suboficiales se encargó a la Universidad Ricardo Palma.
- Se creó la Defensoría del Policía a cargo de un civil²⁸, para defender a los policías y sus familias, sobre todo a los de bajo rango, de los abusos de los superiores. Como los policías no pueden formar sindicatos, están indefensos frente a la corrupción y los abusos. El Defensor del Policía necesita el apoyo político del ministro, pues no cuenta con poderes coactivos.
- En bienestar del personal: se consiguió dinero de fuentes extrapresupuestales para establecer un seguro de vida para los policías que mueren en actos de servicio; para comprar uniformes nuevos para el personal²⁹; y para pagar algunas deudas atrasadas desde 1995 (vacaciones, traslados, etcétera). Se reorganizó el Fondo de Vivienda Policial, enorme fuente de corrupción durante el gobierno de Fujimori. Se aumentaron los salarios al mismo tiempo que a otros trabajadores estatales.
- En la lucha contra la corrupción, se creó la Oficina de Asuntos Internos, dirigida por un civil y dependiente directamente del ministro. En el 2003, durante la segunda gestión de Rospigliosi, la OAI desbarató una red de corrupción que incluyó a un general y varios otros altos oficiales que fueron pasados a retiro por medida disciplinaria³⁰. Se desarrollaron campañas masivas denominadas «A la Policía se la respeta», donde se filmaba e intervenía con ayuda de un fiscal a personas que trataban de sobornar a la Policía³¹.
- Se dictó la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (propuesta por el Ministerio) para integrar la labor policial con las autoridades locales y la población organizada.
- Se aprobaron leyes, también a propuesta del Ministerio, para endurecer las penas para cierto tipo de delitos comunes y de orden público, al tiempo que se incentivó al Poder Judicial a poner en acción en las comisarías a jueces de paz que sancionaran delitos menores con penas de trabajo en favor de la comunidad.
- El obsoleto e ineficaz régimen disciplinario de la Policía se modificó con una nueva ley.

²⁸ La primera Defensora del Policía fue la ex ministra de la Mujer, Susana Villarán.

²⁹ Aunque la ley obliga a entregar gratuitamente uniformes, esto no ocurría desde 1997.

³⁰ Era la primera vez que ocurría eso en la historia de la PNP.

³¹ A falta de recursos presupuestales, se contó con ayuda externa para montar la OAI (de los Estados Unidos) y la Defensoría del Policía (Reino Unido).

- También se cambió el sistema de ingreso a las escuelas de oficiales y suboficiales; se permitió que bachilleres universitarios y egresados de institutos superiores puedan desarrollar la carrera policial en plazos más breves.
- En el 2004 estableció un nuevo sistema de ascensos que se aplicará progresivamente hasta el 2009, para propiciar el ascenso de oficiales jóvenes y capaces³².

En estos y otros asuntos avanzó significativamente la reforma policial, probablemente uno de los ejemplos más exitosos de reforma del Estado emprendido durante el gobierno de Alejandro Toledo. Sin embargo, al momento de escribir este capítulo la reforma había sido abandonada y se habían revertido muchos de sus logros.

2.4 El fin de la reforma

La reforma fue producto de las ideas y el empuje de un equipo civil y policial que estuvo al frente del Ministerio del Interior desde julio del 2001 a enero del 2003, y desde julio del 2003 a mayo del 2004³³. El Gobierno, y en particular el Presidente, nunca tuvieron ningún interés en la reforma. Es verdad que no la obstaculizaron, pero tampoco la respaldaron. Cuando salió el equipo que la impulsaba y entraron ministros sin ideas ni interés por el tema, los sectores conservadores de la Policía aprovecharon para paralizarla, primero, y desmontarla, luego.

Si bien a Toledo no le interesaba la reforma, sí empezó a interesarle tener el manejo directo del Ministerio cuando él y su gobierno se empezaron a involucrar en asuntos oscuros y dudosos. Por eso, desde el Palacio de Gobierno se alentó, a fines del 2002 y principios del 2003, el enfrentamiento del director de la PNP con el ministro Gino Costa³⁴, lo cual dio el pretexto para forzar la renuncia de Costa y ubicar en el Ministerio a un militante del partido de gobierno y amigo del presidente, Alberto Sanabria³⁵. No obstante, un cambio de presidente del Consejo de Ministros —entró una independiente, Beatriz Merino— posibilitó la vuelta de Rospigliosi y el equipo anterior al Ministerio del Interior, aunque sin el apoyo de Toledo. Luego de la caída Merino³⁶, Rospigliosi fue censurado por el Congreso, con decisivos votos de la bancada del Gobierno, en mayo del 2004³⁷. Lo reemplazó Javier Reátegui,

³² Ese reglamento fue derogado en el 2004, durante la administración de Javier Reátegui y Félix Murazzo.

³³ Los ministros han sido: Fernando Rospigliosi (julio del 2001 a junio del 2002); Gino Costa (junio del 2002 a enero del 2003); Alberto Sanabria (enero del 2003 a julio del 2003); Fernando Rospigliosi (julio del 2003 a mayo del 2004); Javier Reátegui (mayo del 2004 a enero del 2005); Félix Murazzo (desde enero del 2005).

³⁴ Era uno de los ministros con más aceptación del Gobierno.

³⁵ Sanabria fue director de Gobierno Interior en el Ministerio en la primera gestión de Rospigliosi. Fue el único cargo que designó Toledo en ese ministerio. Sanabria salió de ese cargo en medio de un escándalo por malos manejos de fondos.

³⁶ En diciembre del 2003, debido a una campaña en su contra de parte de miembros del Gobierno.

³⁷ Rospigliosi es el único ministro del Gobierno que ha sido censurado por el Congreso. El motivo que se adujo fue el asesinato del alcalde de Ilave por un grupo de adversarios suyos.

miembro del partido de gobierno e íntimo amigo del Presidente. Durante la gestión de Reátegui se demostró la utilidad que puede tener el Ministerio cuando, por ejemplo, la Dirección de Migraciones facilitó la ilegal huida del país de testigos que acusaban a Toledo de un delito.

En medio de una crisis, en enero del 2005 renunció el ministro Reátegui, que fue reemplazado por el entonces director de la PNP, el general Félix Murazzo. Con ello se cerró el círculo del retroceso y abandono total de la reforma. En estas dos últimas gestiones la regresión ha sido completa. Instituciones como la Defensoría del Policía y la Oficina de Asuntos Internos –que dependían del apoyo directo del ministro– fueron abandonadas. La lucha contra la corrupción desapareció³⁸. Se volvió al populismo y al clientelismo. En los ascensos del 2004 se promovió a dieciséis generales (solo dos pasaron a retiro), con lo cual se tiene hoy a 44 generales –un aumento de aproximadamente 50%–, casi como en la época de Montesinos³⁹. El número de ascensos a coroneles se incrementó en 100%, al tiempo que los retiros se redujeron al mínimo. Es decir, otra vez se regresó a la inflación en los grados altos. En el 2004, durante la gestión Reátegui-Murazzo, se gastó US\$ 1.200.000 en 76 vehículos para uso particular de generales y coroneles⁴⁰. Una idea de lo que significa esa cifra es compararla con todo el presupuesto del Ministerio para inversiones en el 2005: US\$ 2.100.000⁴¹.

2.5 A manera de conclusión

La experiencia de estos años muestra que se puede hacer cambios. Un equipo civil y policial pudo hacerlo en un tiempo relativamente breve y casi sin recursos. Pero también indica que esos cambios son frágiles y que pueden ser desmontados en un abrir y cerrar de ojos. En general, este tipo de reformas cuenta con escaso interés del público y de los medios de comunicación. A los políticos, del Gobierno y la oposición, no les interesan demasiado. Por lo general no se oponen, pero tampoco las respaldan. Cuando el Gobierno reiteró el grave error de nombrar a un policía como ministro, nadie lo criticó. Como tampoco cuando se nombró a un militar en el Ministerio de Defensa y en el CNI. Como es evidente, un policía o un militar, formados por más de tres décadas en sus instituciones, con una larga trayectoria de compromisos, intercambios y reciprocidades, jamás emprenderán –o continuarán– reformas profundas. En el mejor de los casos podrían intentar alguna modernización –no era el caso–, pero nunca amplias transformaciones.

³⁸ La principal crítica que le hacen los ciudadanos a la Policía, según todas las encuestas, es la corrupción. Esa es la fuente principal de desconfianza de la población. Por eso es tan importante el cambio.

³⁹ En el 2004, antes de esos ascensos, había 30 generales y la proyección de la reforma era que había que bajar el número a 28.

⁴⁰ Son vehículos que los oficiales se llevan casi gratis cuando pasan a retiro.

⁴¹ Para un análisis detallado de la desarticulación de la reforma policial, véase: Basombrío, Carlos *et al.* (2004). *Manejo y gestión de la seguridad ciudadana. De la reforma al inmovilismo*. IDL, diciembre.

3. EL SISTEMA DE INTELIGENCIA

La reforma del servicio de inteligencia fue otra de las tareas urgentes del nuevo gobierno democrático. El Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) se convirtió durante la década de 1990 en un aparato enorme que sirvió para controlar otras instituciones –las Fuerzas Armadas, el Sistema Judicial, la Policía, el Congreso, los medios de comunicación– y como el principal instrumento de control político del gobierno de Fujimori.

Desde el punto de vista de la Inteligencia, el SIN fue un fracaso completo, como se demostró en el conflicto con el Ecuador, a principios de 1995, cuando se produjo un enfrentamiento armado con el país vecino sin tener idea de la situación del adversario ni de las propias debilidades. En la lucha antiterrorista no tuvo ningún éxito que exhibir y sí propició la peor tragedia que sufrieron las Fuerzas Armadas en dos décadas de guerra antisubversiva, cuando en octubre de 1999 un helicóptero del Ejército fue derribado y varios militares asesinados –incluyendo cuatro oficiales– en una operación del SIN destinada a convencer a un grupo de terroristas de que se entregara.

Sin embargo, Montesinos logró hacer creer que el SIN era un eficiente servicio de inteligencia, apropiándose de éxitos ajenos y deslumbrando a los políticos del gobierno de Fujimori y de la oposición democrática con su control de los medios de comunicación y de las instituciones. Por eso, dicho sea de paso, ha tenido varios imitadores en el gobierno de Alejandro Toledo.

En septiembre del 2000, cuando Fujimori anunció el recorte de su mandato y la convocatoria a nuevas elecciones, también informó que el SIN sería disuelto y reestructurado. En los meses que siguieron, Montesinos y sus secuaces vaciaron el SIN. Se llevaron absolutamente todo: los archivos, los equipos, los vehículos, los enseres. Al final del gobierno de transición, en junio del 2001, el Congreso aprobó apresuradamente una nueva ley que creaba el Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) en reemplazo del SIN. El gobierno de Paniagua nombró como primer jefe del CNI al almirante (retirado) Alfonso Panizo. A partir de ese momento se sucedieron rápidos cambios que, entre otras razones, impidieron construir un nuevo servicio de inteligencia.

A principios del 2002 el gobierno de Toledo designó al primer jefe civil de Inteligencia, Juan Velit⁴². El CNI era una institución altamente burocratizada, con unos 300 funcionarios, en su mayoría militares –y algunos policías– en retiro. Velit duró unos pocos meses en el cargo y fue reemplazado por otro civil, Fernando Rospigliosi. Este renunció a principios del

⁴² Desde su creación, en 1960, el SIN fue dirigido por un general o almirante, en actividad o retiro. Hasta que llegó Montesinos, en 1990, era un servicio pequeño, dependiente en la práctica de las Fuerzas Armadas.

2003, cuando el ministro del Interior Gino Costa renunció a su cargo. Lo reemplazó César Almeyda, abogado personal del presidente, personero legal de su partido Perú Posible y hombre de su grupo cercano. Almeyda renunció poco después, envuelto en un escándalo⁴³, y fue reemplazado apresuradamente por el almirante (retirado) Panizo, que retornó nuevamente a ese cargo. Meses después, Panizo renunció, también en medio de un escándalo, debido a filtraciones del CNI. Fue reemplazado por el general (retirado) Daniel Mora, que a su vez era un alto dirigente del partido de gobierno⁴⁴. A principios del 2004 Mora fue forzado a renunciar en medio de un nuevo escándalo.

Esto ya fue demasiado. El Gobierno se vio obligado a declarar en reorganización el CNI y anunció su disolución, cosa que no había ocurrido hasta el 2005. No se nombró a un nuevo jefe sino a un «encargado», el almirante (r) Julio Raygada, que había trabajado como asesor de Mora. En suma, el CNI tuvo jefes (tres civiles) entre junio del 2001 y marzo del 2004, cada uno durante un promedio de menos de seis meses. Era una situación absurda, sobre todo tomando en consideración que se intentaba crear casi desde cero un nuevo servicio de inteligencia. Pero no solo se trata de esa extravagante rotación de jefes sino, más importante, de la idea que se tiene en el Gobierno –y también en la oposición– de lo que debe ser un servicio de inteligencia. Básicamente, creían que debe ser una institución que se dedique a proteger al gobierno en ejercicio de sus adversarios políticos y de todo orden. Y que para esos propósitos debería utilizar todos los medios a su alcance, incluyendo los ilegales. Adicionalmente, está muy extendida la idea de que el servicio de inteligencia debe realizar también operaciones que los militares llaman «psicosociales».

Luego de la salida de Mora, el Gobierno nombró una comisión integrada por seis intelectuales civiles para que hiciera una propuesta para constituir un nuevo servicio de inteligencia. La comisión hizo su trabajo, formuló su propuesta conceptual y legislativa. Al momento de escribir esto, no había ninguna decisión del Congreso ni del Gobierno al respecto. Según algunas versiones, el Gobierno recurrió a otras instancias para cumplir con las funciones que, de acuerdo con su idea, debe cumplir un servicio de inteligencia, es decir, espiar y actuar contra sus adversarios. Estas versiones no han sido comprobadas. Entretanto, los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas, que quedaron muy desacreditados a la

⁴³ Al momento de escribir estas líneas Almeyda estaba preso, acusado de haber tratado de extorsionar al general (r) Óscar Villanueva, que era conocido como el «cajero de Montesinos» (este oficial fue detenido y luego se suicidó). Ese presunto delito lo cometió Almeyda antes de ser jefe del CNI. El hecho se conoció después de la salida de Almeyda del CNI. Posteriormente, Almeyda fue acusado de haber cobrado un soborno de US\$ 2 millones a la empresa cervecera Bavaria para favorecerla en una disputa comercial. Según la denuncia, que está en investigación, parte del soborno era para Toledo. Almeyda, Bavaria y Toledo han negado el hecho.

⁴⁴ Mora ocupó cargos importantes en el Ejército en el período en que el general Nicolás Hermoza ocupó la Comandancia General del Ejército (1991-1998). Apenas cayó Hermoza, Montesinos tomó el control directo del Ejército y pasó a retiro a los oficiales allegados a Hermoza, entre ellos a Mora. Él participó como candidato del partido Somos Perú al Congreso en las elecciones del 2000 –sin éxito– y luego se incorporó a Perú Posible.

caída del gobierno de Fujimori y Montesinos, fueron rearticulándose. Aunque teóricamente no deberían hacer inteligencia interna –salvo en temas específicos como el terrorismo– cosa que quedó explícita desde el gobierno de transición, es posible que la sigan haciendo. Es más, desde el propio gobierno de Toledo se les solicitó información sobre asuntos civiles, incentivándolos a ello. Por lo demás, es posible también que, en medio de la situación caótica del sistema nacional de inteligencia, hayan recuperado la autonomía que siempre tuvieron.

Durante todo el período transcurrido desde el gobierno de transición a la actualidad, el CNI fue un ente burocrático e inútil. Nunca estuvo en condiciones de proporcionar inteligencia oportuna al Gobierno. Para hacerlo se hubiera requerido de un período más o menos prolongado de estructuración del servicio y formación de personal. Se trataba de construir un servicio civil, como en casi todos los países desarrollados y varios latinoamericanos, profesional y despolitizado. Con los antecedentes tenebrosos del SIN de Montesinos y con la historia de servicios exclusivamente militares, se requería de una fuerte decisión política del Gobierno y del apoyo de la oposición para realizar esa tarea. Eso no existió nunca. Y tanto el Gobierno como la oposición comparten, en general, las mismas ideas al respecto: los servicios de inteligencia deben ser militares, deben dedicarse a proteger al Gobierno de sus adversarios usando cualquier medio a su alcance.

4. CONCLUSIONES

Casi al final del gobierno de Toledo estaba claro que las reformas institucionales en el área de la seguridad habían fracasado. Y que difícilmente serían emprendidas en lo que restaba del período. Una de las razones principales de esa frustración estaba en el desinterés del Gobierno, y en particular del Presidente, en llevar a cabo las indispensables transformaciones. En sistemas políticos institucionalizados eso no es tan importante, pero en un país desarticulado como el Perú, el liderazgo es decisivo. En general, la clase política es indiferente y/o reacia al cambio. Casi todos comparten, por convicción o temor, la idea de que los militares deben ocuparse de los asuntos militares y de inteligencia, y la Policía de los asuntos policiales. Esas ideas están ampliamente difundidas en la sociedad. Los militares y policías, con algunas excepciones, son conservadores, se resisten al cambio y aceptan a regañadientes el liderazgo civil. No obstante, como se demostró al inicio del régimen, el cambio es posible. También quedó claro que las transformaciones pueden revertirse rápidamente.

En lo que respecta a las relaciones cívicas-militares, se ha regresado a la situación preexistente al gobierno de Fujimori y Montesinos. Existe una mutua desconfianza entre civiles y militares. Los militares tratan de lograr el máximo posible de autonomía y de presupuesto. Los políticos civiles tratan de controlar a los militares a través de métodos manipulatorios y

subjetivos, de tenerlos lo más contentos posibles sin darles demasiado, y de dejarlos hacer en su ámbito, institucional y en términos del presupuesto. En lo que respecta a la Policía, el desmantelamiento de la reforma y la carencia de liderazgo han coadyuvado al agravamiento de los problemas de seguridad ciudadana. La Policía está siendo desbordada por el aumento de la delincuencia, que cada vez es más violenta.

Así, la agenda de reformas y cambios indispensables, claramente planteada al inicio del régimen, seguía pendiente para el 2006.

Capítulo V

CAMBIOS INSTITUCIONALES EN LOS PROGRAMAS SOCIALES (1980-2005)

Pedro Francke

En los últimos años, han sido publicados varios libros y estudios que resaltan las deficiencias de los programas sociales (Vásquez y Mendizábal 2004, Dubois 2005). El presente trabajo pretende ir más allá y explicar por qué el Estado peruano ha mantenido esta situación a lo largo de las últimas décadas, y busca la explicación en la interacción de los actores que configuran la respuesta estatal. Las grandes preguntas a las que este capítulo quiere contribuir a responder son: ¿por qué en el Perú los programas sociales o de lucha contra la pobreza han evolucionado hasta tener una configuración institucional como la que actualmente tienen? ¿Qué hace que sean poco eficaces y no contribuyan al afianzamiento de la democracia? ¿De qué manera han afectado a esta situación cambios recientes como la descentralización? El análisis se centra en los intereses, los incentivos y las relaciones entre los actores sociales y políticos involucrados en estos programas de lucha contra la pobreza. Se tratará de mostrar que la institucionalidad existente de estos programas no es un resultado casual, sino que es concordante con la forma en que ha funcionado el régimen democrático en el Perú y, por lo tanto, que su reforma requiere de cambios que van más allá de los programas y de quienes los dirigen, e implica modificaciones en los condicionantes socioeconómicos y políticos de la democracia.

La pobreza en el Perú afecta a más de la mitad de sus habitantes (54%), mientras que la pobreza extrema alcanza a más del 20% de la población. En las zonas rurales, más de tres cuartas partes de la población es pobre y cerca de la mitad vive en pobreza extrema.

Cuadro 5.1

INCIDENCIA DE LA POBREZA TOTAL Y EXTREMA EN EL PERÚ (2003)

| Áreas geográficas | Pobreza | | | Extrema pobreza | | |
|-----------------------------|---------------------|----------------------------|------|---------------------|----------------------------|------|
| | Tasa de pobreza (%) | Intervalo de confianza 95% | | Tasa de pobreza (%) | Intervalo de confianza 95% | |
| Nacional | 54,7 | 51,9 | 57,5 | 21,6 | 19,3 | 24,0 |
| Áreas | | | | | | |
| Rural | 76,0 | 72,0 | 80,0 | 45,7 | 40,6 | 50,8 |
| Urbano | 43,2 | 39,5 | 46,9 | 8,6 | 6,5 | 10,7 |
| Regiones naturales | | | | | | |
| Costa | 40,6 | 36,0 | 45,2 | 5,8 | 3,4 | 8,2 |
| Sierra | 71,6 | 68,0 | 75,2 | 42,1 | 37,6 | 46,6 |
| Selva | 63,8 | 57,9 | 69,6 | 27,8 | 21,4 | 34,1 |
| Dominios | | | | | | |
| Costa* | 45,9 | 39,7 | 52,1 | 10,9 | 6,1 | 15,7 |
| Sierra urbana | 51,4 | 44,7 | 58,1 | 12,7 | 8,9 | 16,5 |
| Sierra rural | 82,9 | 78,7 | 87,0 | 58,6 | 53 | 64,1 |
| Selva urbana | 63,8 | 56,8 | 70,8 | 30,6 | 20,3 | 40,8 |
| Selva rural | 63,7 | 54,8 | 72,7 | 25,4 | 17,8 | 33,0 |
| Lima Metropolitana | 36,5 | 30,1 | 42,9 | 1,8 | 0,3 | 3,4 |
| Capital y provincias | | | | | | |
| Capital y provincias | 36,5 | 30,1 | 42,9 | 1,8 | 0,3 | 3,4 |
| Provincias | 62,0 | 59,2 | 64,8 | 29,6 | 26,5 | 32,7 |
| - Área rural | 76,0 | 72,0 | 80,0 | 45,7 | 40,6 | 50,8 |
| - Área urbana | 48,5 | 44,3 | 52,6 | 14 | 10,5 | 17,4 |

* Excluye Lima Metropolitana.

Fuente: Herrera (2004).

Elaboración: basada en la Encuesta Nacional de Hogares 2003, IV Trimestre.

1. RELACIONES ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD Y LA EFICACIA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Un elemento central de análisis está referido a la eficacia de los programas. Una buena proporción de los programas sociales en el Perú está claramente orientada hacia la asistencia alimentaria. En la actualidad existe una docena de programas de asistencia alimentaria en el Perú, a cargo del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa), unidad dependiente del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Estos programas presentan superposiciones y duplicidades en sus poblaciones objetivo, así como bajos niveles de cobertura (excepto en los casos del Vaso de Leche y el Desayuno Escolar). Hay demasiados ejecutores dispersos con poca coordinación entre sí, lo que duplica esfuerzos y reduce la efectividad del gasto social en alimentos como un todo (Cortez 2001).

A todo lo anterior se le añade que la asistencia alimentaria trata a todos los pobres por igual, cuando en realidad la política social debería ser pensada en dos niveles:

- Para los pobres estructurales: políticas de desarrollo de activos y de recursos productivos y un trabajo de largo plazo que les permita superar su condición de carencia.
- Para los pobres eventuales: red de protección frente a los *shocks* que afectan a sus activos productivos (Chacaltana 2004).

El otro tema importante cuando se analizan los programas sociales es el de su contribución (o no) al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Las relaciones Estado-sociedad en el Perú son uno de los problemas críticos del desarrollo nacional. La visión estructural y de largo plazo de esta relación indica una relación fuertemente autoritaria y jerarquizada, producto de la herencia colonial (Portocarrero 2005). Esta relación estaría sufriendo un proceso de democratización (López 1997) cuyos alcances son evaluados. En los últimos años el fracaso de la democracia de la década de 1980 y el autoritarismo de Fujimori habrían llevado a una «desestructuración sin reestructuración» de estas relaciones Estado-sociedad, de acuerdo con Tanaka (2005).

La política social es un mecanismo privilegiado mediante el cual el Estado se relaciona con la población brindándole servicios básicos y ayuda en momentos críticos. Debido a ello, los programas sociales influyen fuertemente en la relación Estado-sociedad. En los últimos años, las visiones frente a estos programas han sido muy polarizadas entre los estudiosos en el Perú, pero tienden a predominar las visiones críticas. Tanaka (2005) indica que «los movimientos de mujeres organizadas en torno a la supervivencia mostraban su extrema dependencia de agentes externos y la reducción de sus intereses a los relacionados a la subsistencia» y que «los líderes populares de base (...) no son tanto **representantes** de comunidades o grupos sino más bien **intermediarios** (...). Una de las consecuencias de esto es que los esquemas participativos, que descansan en una relación estrecha con

estos personajes, en realidad no llegan al ciudadano promedio que también percibe con cierta desconfianza la actuación de estos líderes sociales».

Se ha buscado caracterizar la actuación del Estado haciendo uso del término «clientelismo», práctica mediante la cual se condiciona la entrega de beneficios sociales a un respaldo al partido de gobierno. Frente al clientelismo es necesario hacer algunas precisiones. Si la política democrática tiene como uno de sus mecanismos fundamentales la búsqueda del respaldo popular por parte de los gobernantes, ¿por qué quienes logran mejorar la situación de los pobres no podrían legítimamente buscar que eso se transforme en apoyo a su gestión? Es evidente que si el Perú tiene un severo y crónico problema de gobernabilidad, parte del problema está en que el Estado hace muy poco por las mayorías nacionales. Para atender este problema nacional es razonable y conveniente que todo gobierno busque respaldo a su gestión haciendo cosas prácticas y tangibles por sus electores, en particular por la mayoría pobre.

La crítica al clientelismo no radica en criticar esta búsqueda de respaldo, que es la mayor, si no la única, fuerza que puede hacer que el sistema político se preocupe por la pobreza y que, de esa manera, el Estado finalmente haga algo al respecto. Porque a diferencia de las relaciones entre el Gobierno y los grandes empresarios, el Gobierno nunca hará este esfuerzo por los pobres debido a sus aportes económicos (entendidos como los aportes monetarios para campañas electorales y bolsillos particulares, o como su influencia sobre las inversiones). Solo lo hará buscando votos. El problema no está en buscar respaldo y votos, sino en la forma de hacerlo. Porque en este tema democrático la forma es el fondo. La cuestión más relevante es que, en una democracia, esa relación entre programas sociales y búsqueda de votos no puede pasar por un uso partidarista del aparato del Estado. Es legítimo que el Gobierno haga cosas por la gente en busca de respaldo, pero no es legítimo que militantes partidarios condicionen la ayuda social a determinado comportamiento político o que usen los recursos del Estado para hacer campaña electoral. La relación entre Gobierno y ciudadanos no puede saltarse vallas: el gobierno democrático dirige el Estado, pero el partido y el Estado no se confunden, y la aplicación de los programas sociales corresponde al Estado y no al partido.

El clientelismo tiene varias consecuencias negativas para el país (Caballero 2004):

- Socava la democracia, al promover una relación vertical partidos políticos y masas y sostener la confusión entre Estado y partido. Es, por ello, el camino contrario al que se necesita para construir ciudadanía, que es el de los derechos que permiten a las personas relacionarse horizontalmente con el Estado.
- Destruye la autoestima y la confianza de los pobres, a quienes se les enseña que para mejorar sus condiciones de vida tienen que dejar de lado sus derechos políti-

cos, en vez de poner el énfasis en que amplíen y aprovechen sus propias capacidades económicas y sociales.

- Impide la eficiencia y eficacia de los programas sociales, pues hace que en los cargos de dirección se nombre a quienes profesan fidelidad partidaria y están dispuestos a ser artífices de la manipulación, en vez de colocar a quienes tienen las capacidades técnicas y gerenciales necesarias.

2. LA HISTORIA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

2.1 Los inicios

Desde el inicio de la República, hasta la década de 1960, el mecanismo institucional mediante el cual se brindaba ayuda a los pobres fueron las beneficencias públicas. Estas eran organizaciones de origen colonial, basadas en la caridad de las familias ricas, que otorgaban ayuda a los ancianos pobres y atención de salud; el concepto prevaleciente era que la caridad se reservaba a aquellos que no tienen capacidad física para poder valerse por sus propios medios. En la medida que se iba formando un nuevo orden estatal y social durante el siglo XX, las beneficencias fueron perdiendo importancia. La organización de la seguridad social, por ejemplo, era una nueva estrategia para responder a los problemas de atención de salud; mientras que para aquellos que no tenían seguro se fue fortaleciendo el Ministerio de Salud.

El origen de nuevos programas sociales alrededor de la distribución de alimentos proviene de la crisis económica de 1976-1979. Es en este contexto que, sin apoyo del Estado, se organizaron cientos de comedores populares en Lima y algunas otras ciudades. Surgían a partir de dos condiciones. Por un lado, una real necesidad de amplios sectores populares de responder a la difícil situación económica, que había elevado los precios de los alimentos, reducido sus ingresos y generado mayor desempleo. Por otro lado, una organización popular que en diversos distritos de la capital encontraba nexos entre lo sindical y lo barrial; de tal manera que de las «ollas comunes», que los sindicatos en huelga hacían para sostener a las familias de los trabajadores, se pasó naturalmente a los comedores populares en los barrios cercanos.

2.2 La democracia recuperada de la década de 1980: el clientelismo partidarista

La recuperación de la democracia en 1980 no llevó a una dinámica económica de crecimiento sostenido. Por el contrario, poco después de que se reinstalara la democracia, en 1983, una nueva crisis llevó a que el PBI cayera 9,3% en ese año y la inflación volviera a pegar un salto, de 73% a 125%. Esta situación hizo que estrategias de supervivencia como

los comedores populares fueran particularmente importantes para la población. La dinámica de competencia política de la democracia llevó, sin embargo, a que los distintos gobiernos y partidos tuvieran interés en respaldar estas iniciativas. Así, al mismo tiempo que la entonces Primera Dama Violeta Correa promovía las llamadas «cocinas populares», el izquierdista alcalde de Lima, Alfonso Barrantes, promovió una extensa organización de «comités del vaso de leche» en los distritos más pobres de Lima. Ambas iniciativas recogían la experiencia de los comedores populares, pero le daban un nuevo cariz, al estar la organización popular vinculada a la ayuda alimentaria brindada por el Estado. En general, se mantenía a estos programas sin mayor vinculación con políticas públicas ni estrategias de desarrollo.

Los propios comedores populares también fueron tomando esta dirección: lo que había sido un movimiento básicamente autogestionario que funcionaba con muy poco apoyo externo, pasó crecientemente a recibir –y a depender de– esta ayuda. El apoyo a los comedores populares en sus inicios provino sobre todo de donaciones internacionales, en los primeros años mayoritariamente canalizadas a través de organizaciones no gubernamentales vinculadas a iglesias. Para estos donantes internacionales esta era una forma particularmente ventajosa de ayuda: coincidían su necesidad de deshacerse de los excedentes alimentarios generados por su política de subsidios agrícolas, los compromisos internacionales de ayuda al desarrollo, y una necesidad y dinámica social en el país.

El gobierno de Alan García no introdujo cambios sustanciales en esta relación y pasó a utilizar el aparato del Estado en provecho propio. En este caso, a las nuevas organizaciones se les llamó «clubes de madres» (aunque en esencia fueran lo mismo que los comedores populares o las cocinas populares). Al igual que en el caso del gobierno belaudista, este programa servía simultáneamente para, por un lado, dar una imagen de «preocupación por los pobres» y «sensibilidad social», lo que aportaba a la popularidad presidencial. Por el otro, sustentaba un aparato partidario orientando la ayuda a aquellos lugares donde eran simpatizantes o militantes del partido los que encabezaban la organización social.

De esta manera, hay un cambio en la relación entre el sistema político y la organización social de base, sean estos comedores populares, cocinas o comités del vaso de leche. Los partidos políticos aprovechan los recursos del Estado para, a bajo costo, relacionarse con una extendida red social. Esta relación no se configura predominantemente como una en la que el Estado desarrolla políticas en favor de la población en general como un derecho universal, sino como una en la que el partido político en el poder, a través del Estado, otorga estos beneficios a aquellos grupos en los que considera que este medio puede ser eficaz para capturar una clientela política. Varias evidencias apuntan en esta dirección: el hecho de que los organismos públicos relacionados con esta ayuda alimentaria siempre son entregados a dirigentes políticos y están fuertemente vinculados al aparato del partido, el hecho de que incluir un comedor dentro de la ayuda estatal tenga un alto grado de discrecionalidad.

dad, la existencia de tratos diferenciados entre unos y otros comedores u organizaciones, la consolidación de organizaciones de comedores vinculadas a un determinado partido.

Por su parte, las socias de los comedores populares se relacionan con el partido-Estado con plena conciencia de que para obtener la ayuda hay que tener una conexión política (el papel del «*broker*», al que alude Tanaka). Las madres organizadas que buscan la ayuda estatal destinan buena parte de su tiempo a relacionarse con dirigentes del partido de gobierno. Sin embargo, existe también un grupo de comedores que intenta una autonomía efectiva y mantiene una reivindicación de su movimiento como expresión de un movimiento femenino de empoderamiento.

2.3 Bajo Fujimori: clientelismo autoritario

El ascenso de Alberto Fujimori al poder tras ganar las elecciones en 1990 se hizo en un contexto de aguda crisis. La extrema situación en la que se encontraban las finanzas públicas y los problemas de organización del nuevo gobierno dificultaron que se realizara de inmediato un programa masivo de ayuda social. Además, el Gobierno estaba concentrado en los temas económicos y de seguridad. Todo ello hizo que durante los dos primeros años de gobierno no hubiera una clara respuesta en programas sociales: se mantuvo lo existente cuando era claro que una respuesta urgente era necesaria.

Foncodes. El principal cambio en la política social surgió a partir de 1992 con la organización del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes). Esta nueva organización surge de la conjunción de dos fuerzas políticas. Por un lado, el fujimorismo requería un nuevo esquema de política social, considerando que era indispensable responder a los graves problemas sociales causados por la crisis económica y de seguridad interna (asociada al desarrollo de Sendero Luminoso), y que los ministerios sociales –Educación y Salud– estaban también en crisis (debido a que la hiperinflación había dejado al Estado sin recursos y la partidización aprista había casi destruido su institucionalidad) y no llegaban a las áreas rurales. Por otro lado, las instituciones financieras internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, habían restablecido muy buenas relaciones con el Perú, gracias a que se empezó a aplicar sus recomendaciones con bastante esmero y se implementó un esquema que equivalía a un refinanciamiento de las obligaciones con estos organismos dejadas de atender durante el gobierno de García. El FMI y el Banco Mundial veían la necesidad de un mecanismo que atendiera a los afectados por el ajuste –de ahí el término «compensación» en el nombre del Foncodes– para darle sustento político a las medidas, y para ello trajeron la experiencia que el propio BM había venido teniendo con los «fondos de inversión social» en Latinoamérica.

Las características principales de innovación institucional del Foncodes fueron dos. Por un lado, era una institución que no se regía por las reglas de contratación (de personal y de

compras de bienes y servicios) del sector público y que dependía directamente del Presidente. De esta manera, ganaba agilidad en su operación, tanto para mejorar su eficacia como para atender las demandas políticas del régimen. Por otro lado, se estableció como su mecanismo de operación principal un sistema mediante el cual se entregaba dinero a las comunidades para que ejecutaran pequeñas obras y proyectos que debían ser previamente evaluados y supervisados. Este mecanismo de funcionamiento resultó bastante eficiente para la construcción de pequeña infraestructura. Su principal virtud ha sido poder llegar a comunidades rurales alejadas, donde el Estado ha tenido históricamente poca presencia y donde los costos de transporte y transacción son elevados. Ha estado bien focalizado, debido a que los fondos internacionales se dirigieron exclusivamente a zonas rurales. Al mismo tiempo, se ha verificado que las comunidades han podido ejecutar sus proyectos de manera eficiente y que las obras estuvieron adaptadas a las condiciones regionales (Francke 2001).

Por otro lado, el Foncodes ha tenido problemas en cuanto a la eficacia de sus intervenciones, básicamente debido a su débil relación con la comunidad, los municipios y organizaciones no gubernamentales, y con los ministerios. Al restringirse el vínculo del Foncodes con las comunidades a uno limitado a la ejecución de las obras y evitar trabajar con organizaciones no gubernamentales, se impidió que los proyectos incluyeran capacitación y fortalecimiento organizacional, actividades que son fundamentales para asegurar la sostenibilidad y mejorar el impacto de los proyectos. Otro problema del Foncodes ha sido su débil relación con las políticas sectoriales, de tal manera que la construcción de colegios o centros de salud no respondía a un plan que optimizara su localización. Además, debido a la escasa relación con municipalidades y otros organismos locales, sus pequeñas obras comunales de infraestructura no se relacionaban con planes de desarrollo local, de tal manera que se ejecutaban pequeñas irrigaciones pero sin que hubiera capacitación productiva o comercial a los campesinos.

Por otro lado, el Foncodes también funcionó como sostén político clientelista del régimen dictatorial. Schady (1999) y León (2003) han demostrado que el gasto del Foncodes se elevó significativamente en períodos previos a las elecciones generales, y que el gasto se concentraba en aquellas provincias donde el fujimorismo podía obtener mejores ganancias electorales. En el funcionamiento del Foncodes, esto operaba de la siguiente manera. Por un lado, había un margen de discrecionalidad bastante amplio en la selección de comunidades y proyectos, de tal manera que podía priorizarse aquellas donde se establecía un vínculo político entre los dirigentes de la comunidad y el Gobierno. Incluso, dado que el Foncodes no operaba con los dirigentes de la comunidad (que existen tradicionalmente en las comunidades campesinas y nativas) sino mediante «núcleos ejecutores» escogidos para tal propósito, podía preferirse a aquellos dirigentes (que podían ser líderes de la comunidad, regidores, alcaldes, tenientes gobernadores u otros) que se consideraran más cercanos al Gobierno. El mecanismo principal, sin embargo, era la identificación de las obras

con la persona de Fujimori; cada proyecto debía tener un cartel de obra que decía «Presidencia de la República», debía tener al concluir una placa recordatoria que decía que había sido hecho durante el gobierno de Alberto Fujimori, y era pintado con anaranjado, el color del partido de Fujimori.

Esta lógica política del Foncodes explica la limitada relación con otros actores, como organizaciones no gubernamentales o municipios, que de ser incluidos en los proyectos podían revelar la manipulación política del régimen. La falta de relación con otros actores presentes en las comunidades rurales fue la contradicción más importante entre el esquema político vertical del Foncodes –que demandaba este aislamiento– y la sostenibilidad y el impacto de sus proyectos –que, por el contrario, requerían desarrollar la relación con actores como la comunidad, la municipalidad y los ministerios sectoriales–.

Comedores populares. En el caso de los comedores populares, hay varios cambios en este período. El primero se refiere a la organización del Pronaa como una nueva institución encargada de centralizar los programas de ayuda alimentaria que antes estaban en dos organismos: el Programa de Asistencia Directa (PAD) y la Oficina Nacional de Ayuda Alimentaria (ONAA). Al igual que en el caso del Foncodes, destaca la relación directa, y luego a través del Ministerio de la Presidencia, con Fujimori. Por otro lado, los donantes internacionales cambiaron paulatinamente su forma de ayuda, dejaron el apoyo a los comedores populares y pasaron a financiar otro tipo de programas que no pasan por la organización comunitaria. Frente a esa situación, el Gobierno reemplazó plenamente este financiamiento por recursos del Tesoro Público. Las razones para ello fueron principalmente políticas, tanto debido a la resistencia de las madres a que se realizaran recortes como a que el nuevo régimen encontró en este medio otro buen mecanismo de clientelismo.

Efectivamente, el contexto de un gobierno autoritario y la crisis de los partidos políticos de la época permitieron que el nuevo régimen desarrollara un amplio clientelismo con los comedores populares. Algunas evidencias de ello han sido presentadas por Portocarrero *et al.* (1998) a partir de encuestas realizadas a funcionarios que durante un breve período intentaron una gestión más técnica del Pronaa: «los responsables de las sedes actuaban como jefes de campaña política» (Portocarrero *et al.* 1988: 197); «los (...) comedores populares fueron percibidos no tanto como beneficiarios, sino como una clientela política cuyas demandas deben ser satisfechas. A cambio de ello debían colaborar y hacer acto de presencia en los mítines presidenciales, a los que llegaban gracias al transporte proporcionado por la institución, cargados de pancartas y banderolas como muestra de adhesión al Presidente» (Portocarrero *et al.* 1988: 191-2).

Un cambio de incentivos de los actores, basado en el cambio de la estructura de poder, ocurrió en este momento. Durante la década de 1980 cada partido había ido construyendo una clientela política. Si bien el partido en el gobierno tenía los medios disponibles como

para avanzar en la construcción de su propia base política, los partidos en la oposición contaban con la lealtad ganada anteriormente por haber «inaugurado» esos comedores populares, con la posibilidad de defenderlos mediante la acción parlamentaria y la prensa si se tomaba acciones en su contra, con la expectativa de los comedores de que ese partido volviera a ganar las elecciones y por ello contar con el favor especial si se mantenían fieles, y con la organización común de defensa de sus intereses. El clientelismo se hacía, por ello, inaugurando nuevos comedores y ampliando la cobertura del programa. La amplia hegemonía política, la amenaza y desacreditación de dirigentes opuestos al régimen y la casi desaparición de los partidos durante la década de 1990 permitieron al régimen fujimorista reemplazar en muchos comedores la lealtad hacia otros partidos por una lealtad hacia el propio, «doblándole la mano» a la mayoría de comedores resistentes mediante mecanismos de recompensa y castigo. Así, durante el fujimorismo el clientelismo se desarrolló hasta llegar a una manipulación política abierta, de tal manera que para las elecciones del año 2000 la Defensoría del Pueblo recogió diversas denuncias de comedores populares que eran amenazados con suspenderles la entrega de alimentos, si no colocaban los afiches de Fujimori y del jefe del Pronaa que candidateaba a parlamentario en un lugar destacado del comedor. Todos los comedores, además, debían tener un letrero donde destacara el color naranja.

Muchos otros programas. Simultáneamente al papel que tuvieron el Foncodes y el Pronaa durante el fujimorismo se desarrollaron multiplicidad de otros programas y organizaciones. Por ejemplo, además del Foncodes y el Pronaa, el Instituto Nacional de Salud también tenía programas nutricionales para niños. Había además diversos organismos realizando obras de infraestructura, tales como el PRONAMACHCS (Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos), el Infes (Instituto de Infraestructura Educativa y de Salud), el PAR (Programa de Apoyo al Redoblamiento), Caminos Rurales, entre otros. Esta organización era (es) notoriamente ineficiente, al duplicar programas en algunos lados y multiplicar la burocracia. Por ejemplo, Portocarrero *et al.* (1998: 218) anotan que en 90% de los colegios de Ayacucho tanto el Foncodes como el Pronaa repartían desayunos escolares. ¿Cómo es posible que un gobierno organizado tan verticalmente, y en el que la eficiencia era destacada como un valor tan importante frente al público, tuviera estos problemas tan obvios?

Tres razones parecen haber para ello:

- Los donantes e instituciones financieras internacionales como el BID y el BM, que quieren cada uno tener un proyecto independiente. Incluso distintas divisiones del mismo organismo están interesadas en tener cada una su proyecto propio. Ante la necesidad de recursos, los funcionarios públicos terminan aceptando que haya nuevos organismos.

- La resistencia de la burocracia hace muy difícil cerrar un organismo.
- Había carencia de sistemas e indicadores de monitoreo y evaluación. Este problema puede entenderse como referido a los resultados y productos formalmente establecidos para los programas, en un papel eminentemente técnico, o puede entenderse también en relación con los objetivos políticos de movilizar apoyo en favor del régimen. Esta falta de información impedía que los niveles superiores de mando pudieran conocer qué organismos eran ineficientes. Al mismo tiempo, en un esquema de clientelismo y manipulación política, contar con redes paralelas puede promover la competencia entre operadores políticos.

El desarrollo del esquema clientelista durante el fujimorismo. Un análisis de la «popularidad» del fujimorismo en el tiempo, considerando este apoyo popular como uno de los puntales de la sostenibilidad del régimen, podría basarse en el siguiente esquema. Durante los primeros años, entre 1990 y 1994, el fujimorismo logra sustento político debido a su política en relación con el terrorismo y el control de la hiperinflación. El «orden público» resulta fundamental en este período, y el apoyo popular viene primero por la percepción ciudadana de que se necesitaba «mano dura» y luego por los resultados obtenidos. Las condiciones económicas y sociales de la población no mejoran, pero ello es considerado secundario ante al regreso del «orden». A partir de 1994, en cambio, los temas del bienestar económico y social adquieren mayor importancia. En este terreno, el fujimorismo no tiene grandes resultados que mostrar en cuanto a los ingresos de la población. Si bien hay un crecimiento económico, la mejora en los indicadores de salarios, empleo e ingresos es reducida. Sin embargo, tanto el crecimiento económico como las privatizaciones permiten ampliar el gasto público.

En este contexto, lo que adquiere mayor importancia como sustento político del régimen son los programas sociales. La construcción de colegios por Infes, las obras del Foncodes y el reparto de alimentos son todas acciones que tienen un claro sentido político. ¿Cómo se logra que esos programas sociales tengan el mayor efecto político? Estableciendo un funcionamiento clientelista en el cual: 1) se establece claramente la imagen de que el beneficio que reciben los pobladores no es una política de estado sino que se debe a la acción **personal** de Fujimori; 2) se organiza un aparato político, sustentado en funcionarios públicos, que desarrolla los vínculos entre dirigentes de comunidades y organizaciones beneficiadas y la estructura político-partidaria del fujimorismo.

Este esquema de sustentación política del régimen a partir de su política social es posible recién desde 1995 y va *in crescendo* de ahí en adelante debido a las siguientes condiciones:

- a. La existencia de holgura fiscal gracias a las privatizaciones y el crecimiento económico.

- b. La organización de instituciones que dirigen los programas sociales con eficacia.
- c. La organización de un aparato político que, infiltrado en el Estado con el apoyo de sus máximos dirigentes, permite usar esos programas sociales de manera clientelista.

La experiencia del fujimorismo en relación con el clientelismo muestra que bajo este esquema:

- La organización estatal y política (condiciones b y c) toma tiempo.
- La condición b es requisito de la condición c.
- En el mediano plazo, el desarrollo de la condición c (el uso político de los programas) afecta a la condición b (eficacia de los programas sociales), de tal manera que se verifica un *trade-off* entre eficacia social y eficacia política de los programas sociales.

3. LAS REFORMAS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DURANTE LA DEMOCRACIA

Tras la caída de Fujimori, la transición democrática tenía retos importantes en relación con los programas sociales. El primero y más importante era eliminar el clientelismo político orientando los programas a otorgar derechos a los ciudadanos. Un segundo reto era la reestructuración de los programas sociales para mejorar su eficiencia y eficacia considerando los problemas existentes. Una orientación central que cruzaba ambos objetivos era la descentralización y participación ciudadana; se consideraba que ella podía distribuir el poder e incrementar la vigilancia social, y de esta manera contribuir tanto al objetivo democrático como al de eficiencia.

El gobierno de transición de Valentín Paniagua realizó algunos cambios fundamentales en el primer aspecto, particularmente «limpiando» la infiltración por parte de operadores políticos del fujimorismo en los organismos encargados de estos programas sociales. Además, se promulgó un decreto supremo que establecía claramente la neutralidad política que debían tener los programas sociales en el período electoral, con sanciones para quienes violaran este principio. Esta orientación correspondía claramente con la prioridad que tenía el gobierno de transición: afirmar la transición democrática permitiendo un proceso electoral limpio y combatiendo los rezagos del gobierno autoritario previo.

El gobierno de Toledo y sus dilemas de manejo político. En julio del 2001, el nuevo presidente Alejandro Toledo asumió el gobierno con fuertes retos por delante. El primero era el de llevar adelante la transición democrática, es decir, fortalecer la democracia. El segun-

do era el de reducir la pobreza, dentro de lo cual los programas sociales cumplen un papel importante. Al inicio del gobierno del presidente Toledo predominaba la idea de apostar por cambios que mejoraran la eficacia y la contribución a la democracia, priorizando la participación ciudadana y una institucionalidad meritocrática¹. Así, se otorgó un peso importante en la conducción de los sectores y programas sociales a un grupo de profesionales independientes vinculados a la sociedad civil², la mayoría anteriormente vinculada a la izquierda. Por otro lado, en cuanto a los recursos asignados, en este primer período hubo un aumento de presupuesto para estos programas, aunque no muy grande, puesto que el Gobierno apostaba por captar fondos de la cooperación internacional.

Sin embargo, entre abril y junio del 2002, antes de cumplir un año de mandato, el Gobierno se enfrentó a su primer gran dilema en términos de política, uno de cuyos aspectos críticos era la orientación de los programas sociales. En efecto, el Gobierno convocó a las elecciones regionales y municipales de noviembre del 2002, las cuales, se pensaba, constituían un momento clave en la definición de la futura correlación de fuerzas políticas. Al mismo tiempo, la popularidad del Gobierno había caído rápidamente y se multiplicaban los reclamos de decenas de militantes del partido de gobierno por puestos de trabajo –alentados por declaraciones presidenciales–. El programa «A Trabajar», primera gran iniciativa del Gobierno en el área social, ya estaba en ese momento en pleno funcionamiento en las áreas rurales y se iniciaba en las ciudades. Aunque en las zonas rurales hay mayor pobreza, estas tienen menos peso político debido a su dispersión y dificultad de tener impacto en los medios de información y en la opinión pública en general. Además, el programa operaba mediante mecanismos que dificultaban mucho su uso clientelista, pues involucraba a las comunidades, organizaciones de base y a la sociedad civil en varias etapas de su operación.

En esta coyuntura, Toledo decidió dar un giro en su política y reinstaló la «captura» de los programas sociales por militantes del partido de gobierno. Los cambios en el Ministerio de la Mujer, el Ministerio de Educación y en el Foncodes son claras muestras de ello. La razón, claramente, era la búsqueda de apoyo a la gestión presidencial y al partido de gobierno que postulaba en las elecciones venideras, mediante la movilización de cuadros partidarios en estos programas y sectores sociales. Dentro de este objetivo se encontraba también la búsqueda de asegurar la fidelidad de cuadros partidarios intermedios y de congresistas a la gestión de gobierno, para así calmar los reclamos existentes.

¹ Pero no es la única orientación dentro del Gobierno. En los primeros cinco meses del régimen, con la gestión de Doris Sánchez en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano –que dirige el Pronaa–, estas instituciones se llenaron de miembros del partido de gobierno.

² Nicolás Lynch como ministro de Educación, Fernando Villarán en Trabajo y yo mismo en Foncodes somos los más representativos de esa orientación, a la que poco después se sumó Cecilia Blondet en el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Humano.

Los resultados de esta opción no fueron favorables. Por el lado político, en las elecciones de noviembre del 2002 el partido de gobierno Perú Posible solo ganó un gobierno regional –el del Callao– y su aliado, el FIM, también uno –el del Cusco–. A su vez, la popularidad del Presidente y el Gobierno, tras un ligero repunte, siguió cayendo. Cabe la pregunta, sin embargo, de si ello se debe a que el sistema clientelista ya no puede seguir funcionando por cambios sociales y culturales de la sociedad peruana, o a que Perú Posible no tenía el nivel de organización necesario para ello. Hay que remarcar que el gobierno fujimorista demoró varios años en lograr construir programas sociales eficaces con una organización partidaria en su interior. Perú Posible era un partido de reciente fundación, con grandes conflictos internos, bandos o grupos que no eran leales unos con otros y predominancia de intereses personales entre sus dirigentes. Debido a ello, en este período los militantes peruposibilistas nombrados correspondían a distintas corrientes e influencias (para mantener fieles a todos los dirigentes) que no actuaban coordinadamente. Además, los diez años del fujimorismo habían producido una falta de experiencia general en este tipo de acción política.

Esta decisión política tuvo también costos importantes en cuanto a la eficiencia y eficacia de los programas. La mayoría de veces los cuadros políticos de Perú Posible no eran cuadros calificados. Además, al ser nombrados por «influencia política», sentían que no tenían obligaciones laborales con la institución. Esto no solo afectaba la eficiencia y eficacia, es decir el impacto de los programas sobre los indicadores sociales, también reducía las posibilidades de utilizarlos políticamente. Todos estos elementos son razones para pensar que el fracaso del gobierno actual en utilizar de manera clientelista los programas sociales se debe, en parte, a los problemas del partido de gobierno.

Sin embargo, ¿fue también el caso que una mayor conciencia ciudadana, una distinta relación Estado-sociedad o una mayor independencia de los medios de comunicación impidiera una reedición del clientelismo? Esa es una pregunta que está aún abierta. Parte de su respuesta se encuentra en esta otra pregunta: si no es con programas sociales clientelistas, ¿cómo puede el Estado peruano lograr el respaldo popular y la legitimidad necesarias para gobernar? Al respecto, la relación entre las políticas sociales y la política económica merece un análisis particular.

Es claro que la gobernabilidad, es decir la sostenibilidad política, pasa de manera importante por las políticas y programas sociales, que constituyen un mecanismo privilegiado para construir una relación entre los gobernantes y el pueblo. Es claro también que, desde hace diez a quince años, cuando se inició la aplicación de políticas económicas neoliberales en América Latina, estas no han sido capaces de reducir sensiblemente la pobreza en la mayoría de nuestros países, y por cierto no en el Perú, por lo que las demandas sobre las políticas sociales se incrementan. Pero el problema es que esas mismas políticas neoliberales fuerzan al «adelgazamiento» de nuestros estados, que ven su recaudación tributaria

reducida porque se rebaja los aranceles, se elimina impuestos a las ganancias de capital y a la extracción de recursos naturales, y se da ventajas a exportadores, limitando la aplicación de políticas sociales fuertes. Hay claramente un problema de «cuadratura del círculo de la gobernabilidad», que se ha expresado en las rebeliones sociales en Bolivia y Argentina en particular, así como en los cambios electorales hacia la izquierda en el cono sur.

Durante el fujimorato esta función se logró con mayores recursos para los programas sociales y mediante la construcción de un enorme aparato clientelista, de tal manera que lo que podríamos llamar el «costo-efectividad político», el apoyo político obtenido por cada sol invertido, era muy alto. También ayudaba el mantener controlados, bajo amenazas, a gremios como los de maestros y del sector salud, que en democracia presionan por mayores ingresos, lo que tiene alto costo fiscal sin grandes beneficios políticos para el Gobierno. El control de los medios de prensa permitía que ese clientelismo subsistiera sin generar *shocks* en la opinión pública. Ese apoyo, junto al de haber logrado algunos éxitos políticos especiales —el control del terrorismo y la hiperinflación, o la paz con el Ecuador—, además de su fuerte alianza con las Fuerzas Armadas, los organismos internacionales y los Estados Unidos, y con los grandes conglomerados empresariales, le permitieron a Fujimori mantener (bajo un régimen autoritario) la gobernabilidad del país.

En una época de transición democrática, reencontrar una solución a esta cuadratura del círculo de la gobernabilidad era clave. Esto implica cambios tanto en la política económica como en las políticas sociales. En relación con estas últimas, la opción alternativa al clientelismo es plantearse otra forma de hacer políticamente poderosos los programas sociales: otorgando derechos universales a los ciudadanos. Esta es una forma democráticamente legítima a través de la cual la gobernabilidad se afirma, gracias a que efectivamente el pueblo recibe beneficios asegurados del Estado. Si un gobierno hace un esfuerzo por aumentar o mejorar los servicios o programas que son contraparte de esos derechos, entonces logrará el apoyo que necesita para gobernar. El asunto clave aquí es que eso no es posible con el presupuesto raquítico que tienen los sectores sociales en el Perú, por lo que es indispensable dotarlos de mayores recursos, y la discusión se centra en cuáles son las posibilidades reales y las alternativas de política para hacerlo (¿reducir el gasto militar?, ¿reducir el pago de la deuda externa?, ¿aumentar la tributación, la directa o la indirecta, mediante más impuestos o mejor administración tributaria?). En otras palabras, parte de los cambios necesarios para transformar las políticas sociales hacia otras basadas en derechos se encuentra en el aumento del presupuesto, lo que implica modificaciones en la política económica³.

³ Otros cambios son importantes en la política económica, en particular los referidos a promover la creación de empleo, aumentar los salarios y apoyar a las microempresas y el autoempleo.

La primera apuesta de Toledo al respecto fue la de superar el problema presupuestal buscando ayuda del exterior, y esto resultó ser un primer gran error. Por más que había en muchos países buena voluntad hacia la democracia recuperada y «rabo de paja» por el pasado, el Perú no se convirtió nunca en una prioridad, dada su característica de país de ingresos medianos. Pasado el problema de ingobernabilidad del fin de la dictadura, lo que prácticamente se había logrado con el gobierno de transición de Paniagua, no había una urgencia ni una presión fuerte sobre los países desarrollados para que la ayuda al Perú fuera una inyección grande de dinero que permitiera capear la situación. Las posibilidades que había de obtener fondos adicionales de la cooperación internacional se postergaron y casi esfumaron cuando se decidió cambiar al equipo inicial, más tecnocrático-social, por el partidista, lo que generó amplia desconfianza en las agencias de cooperación. Posteriormente, la resistencia del Gobierno a aplicar una reforma tributaria sustancial y a cobrar impuestos directos de manera importante, junto con la presión sindical de los gremios en Educación y Salud, han llevado a que el gasto dirigido a los programas sociales no haya aumentado.

En resumen, el Gobierno tomó dos decisiones centrales hacia el 2002. En primer lugar, optó por no aplicar medidas tributarias importantes que permitieran una política fiscal que redistribuyera ingresos con más fuerza. Esto redujo la posibilidad de que una reforma social que eliminara el clientelismo lograra generar el respaldo social que el Gobierno necesitaba. Pero esta primera orientación política, la de reforma social sin presupuesto propio y orientada hacia la cooperación internacional, no tuvo el tiempo necesario para ser realmente puesta a prueba. Así, la segunda decisión fue regresar a un intento de partidización y uso clientelista de los programas sociales, siempre con presupuesto limitado. Esta orientación afectó la eficiencia de los programas, redujo sus posibilidades de conseguir financiamiento de donaciones internacionales y tampoco generó respaldo social al Gobierno. ¿El escaso efecto político del nuevo intento clientelista se debió a la incapacidad de gestión técnico-política de los cuadros del partido de gobierno o a que el contexto nacional e internacional ya no permite que ese tipo de esquemas sea efectivo? Esa pregunta queda aún abierta.

La descentralización de los programas sociales: ¿fin del clientelismo del gobierno central? Realizadas las elecciones regionales del 2002, el Gobierno se vio enfrentado a un nuevo dilema: había hecho una promesa sobre la descentralización y difundido entre la opinión pública la idea de que la formación de gobiernos regionales era una medida clave para este propósito; sin embargo, perdió abrumadoramente las elecciones, que en buena proporción fueron ganadas por su principal oponente –el Partido Aprista–. La descentralización es una transformación sustancial de la forma en que opera el Gobierno. Uno de los grandes cambios que implicaría este proceso es que, en la medida que programas sociales son transferidos a gobiernos regionales o locales, el gobierno central deja de tenerlos como herramienta de clientelismo directo con la población (y los traslada a estos otros niveles de gobierno).

En este contexto, el Gobierno tomó una decisión que puede pensarse racional desde el punto de vista político: hacer la descentralización a un paso muy lento. Esto le permitía mantener un mayor control sobre el presupuesto y los diversos sectores gubernamentales en general, y sobre los programas sociales en particular, evitando entregar poder a sus opositores. Al mismo tiempo, sin embargo, se dejó de lado otras alternativas, una de las cuales era promover con fuerza la descentralización en el ámbito de las municipalidades. Las municipalidades tenían más de veinte años de existencia como gobiernos autónomos y no tenían una organización ni concentración que les permitiera ser una fuerza de oposición efectiva; además, el partido de gobierno obtuvo mucho mejores resultados en ellas (junto a otros partidos que no eran de oposición, como Somos Perú). Otra posibilidad, no contrapuesta, era reemplazar el clientelismo directo por el uso del presupuesto, y su distribución como herramienta para que el gobierno central hiciera clientelismo con los gobiernos regionales y locales.

La evolución de la descentralización, que ha tenido énfasis en los sectores y programas sociales, ha dependido de dinámicas políticas generales y específicas. En el caso de los programas sociales y su transferencia hacia los gobiernos locales, la iniciativa ha sido más del gobierno central, y en particular del Consejo Nacional de Descentralización (CND) y el MEF, con cierta resistencia por parte del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Esto se explica porque los gobiernos locales son muy dispersos y porque cada uno de ellos cuenta con muy poca fuerza como para constituir una presión importante; y por otro lado, porque dado que los gobiernos regionales fueron ganados por la oposición, es este el espacio escogido por el Gobierno para mostrar (tímidas) señales de avance en cuanto a la descentralización.

En el caso de los programas sociales, la descentralización se ha iniciado con un programa alimentario —los comedores populares— y un programa del Foncodes —el de infraestructura—. En ambos casos, se estableció que la transferencia de los programas a los gobiernos provinciales y distritales, debía pasar, respectivamente, por un proceso de acreditación y la firma de un convenio de gestión. El primer mecanismo debió servir para asegurar la calidad de la gestión, mientras que el segundo, para mantener un nivel de control y direccionamiento del gobierno central, que se justifica en el marco de una política nacional destinada a garantizar un derecho fundamental o bien público nacional.

¿Por qué, dentro de los programas sociales alimentarios, el Gobierno inició la descentralización con los comedores populares? La respuesta fundamental es que, debido a su nivel de organización, en democracia estos son difíciles de utilizar de manera clientelista. La entrega de beneficios no es vista por las madres como una dádiva sino como un derecho. Sólo el gasto «marginal» puede ser usado de manera clientelista, pero las estrecheces fiscales dificultan esta vía. La descentralización es, entonces, una forma mediante la cual el Gobierno transfiere a los municipios lo más complicado y menos redituable desde el punto de vista político.

En el 2004, la transferencia de los comedores populares se realizó a solo 63 provincias (alrededor de un tercio del total), y en el 2005 debía realizarse a un número similar. El Foncodes transfirió sus programas a 241 distritos en el 2004, aproximadamente una séptima parte del total de distritos a los que llega. El proceso de acreditación fue principalmente formal, sin que las condiciones establecidas correspondieran realmente a requisitos del buen manejo del programa ni hubiera una verificación real del cumplimiento de las mismas, debido a la necesidad política de mostrar que el proceso se iniciaba, a que los requisitos fueron establecidos con tardanza y se limitaron a exigencias burocráticas, y a la debilidad de los municipios. También es importante anotar que diversas municipalidades provinciales se han resistido al proceso: algunas (como Lima metropolitana y Piura) han evitado presentarse a la acreditación; otras, habiendo sido acreditadas, luego no han querido recibir los programas por las condiciones de la transferencia; y otras reciben el programa porque lo consideran una obligación legal. Más allá de cambios legales, está situación hace que, en la práctica, el proceso de acreditación para los comedores populares haya dejado de tener cualquier sentido como proceso efectivo de verificación previa de condiciones para el buen manejo del programa. Por su parte, los compromisos de gestión se refirieron básicamente al cumplimiento de requisitos burocráticos y no a resultados o procesos críticos de los programas. Asimismo, los compromisos de gestión suscritos en el primer año para la transferencia dejan de ser efectivos posteriormente como mecanismos mediante los cuales el nivel central tiene alguna injerencia sobre la dirección efectiva de los programas, debido a que, al tener los municipios el presupuesto, ya los municipios que recibieron el programa en el 2004 no firmarán estos compromisos posteriormente.

Puede resumirse esta evolución de la descentralización de los programas sociales indicando que:

- Ha avanzado limitadamente, afectando a una parte minoritaria de los programas sociales y hacia una minoría de municipios, resultado de la voluntad del gobierno central de no descentralizar sino «a cuentagotas» para, al mismo tiempo, poder afirmar que se cumple la promesa realizada mientras se mantiene el control político.
- La selección de municipios ha sido arbitraria. Esto ha sido posible gracias a la existencia de un esquema formal de acreditación desvirtuado en la práctica, lo que no ha sido aprovechado de manera clientelista (¿por una decisión política o por falta de capacidad organizativa del Gobierno?) pero abre las puertas a que se aproveche de esa manera en el futuro.
- Los acuerdos de gestión no han sido utilizados como instrumentos de control político o direccionamiento técnico; predomina la idea de que la transferencia otorga autonomía completa a los municipios en el manejo de los programas.

El limitado avance de la descentralización y la poca efectividad de los instrumentos de control del gobierno central no permiten establecer con claridad si el avance de este proceso limitará o no de manera efectiva el uso clientelista de los programas sociales; o, para ser más exactos, en qué medida transformará esa práctica.

Simultáneamente, el gobierno central no ha desarrollado nuevos programas sociales ni esquemas para utilizarlos de manera clientelista. El programa «Techo Propio» era posible-mente el más destacado, pero su cobertura era muy limitada. No hay más explicación para esta situación que las propias dificultades del Gobierno en términos de su eficacia gubernativa y política.

«Pro-Perú» o «Juntos». Entrando al último año de gobierno, se iba preparando un nuevo programa social, cuyo nombre sería «Pro-Perú» o «Juntos». El programa sería de subsidios condicionados en efectivo (*conditional cash transfers*), al estilo del Progreso/Oportunidades mexicano, que era motivo de intensa discusión en el 2005, un año preelectoral. No queremos en este capítulo discutir la validez de este esquema para lograr determinados objetivos de capital humano o protección social, sino centrarnos en su sentido para la construcción de la democracia. En una coyuntura cercana a las elecciones, el riesgo del clientelismo era obvio. Además, la «novedad» del programa le permitió al Gobierno obtener más réditos políticos, ya que pudo asociar a su imagen no solamente la entrega específica de beneficios a determinadas localidades y familias, sino también la concepción y el nombre del programa.

Este programa se inició sin que se hubiera divulgado su estrategia de intervención, actividades principales, montos de presupuesto, número de beneficiarios o procedimientos para ser beneficiario del mismo. El decreto que dio inicio al programa lo estableció como dependiente del Primer Ministro, con lo cual parecía que sería claramente político. No había un directorio plural que lo dirigiera ni se establecieron espacios para que la sociedad civil participara en su fiscalización y vigilancia. Los municipios o gobiernos regionales no tenían ningún papel establecido en el mismo, lo que estaba en evidente contradicción con la descentralización de los programas sociales en curso.

Estas condiciones hacen probable que nuevamente se esté intentando un esquema clientelista. El que se beneficie a una comunidad u otra, a un asentamiento humano u otro, sobre todo en la primera etapa, será una decisión totalmente discrecional de quien dirija el programa. Estando este bajo control de Perú Posible, se podrá seleccionar las localidades donde pueda hacerse esta conexión entre estado-beneficio social-partido político-dirigencia local, para asegurar que el programa sea utilizado por candidatos y cuadros del partido de gobierno, con miras a las elecciones.

Por otro lado, hasta donde sabemos, el esquema de focalización sería uno del tipo individual simplificado (conocido como *proxy means test* en la literatura). Ello trae como riesgo que se desarrolle un esquema clientelista no solamente en el ámbito de las comunidades, sino incluso al interior de ellas, lo que traería como consecuencia adicional el debilitamiento de los lazos sociales. Una comunidad o barrio cuyos miembros se están ayudando unos a otros se debilita cuando se establecen beneficios diferenciados en su interior y surgen envidias y malentendidos. Sobre todo cuando la diferencia entre alguien clasificado como «pobre» y otro «no pobre» no es tan grande; en realidad pueden ser muy similares, porque sabemos que todo el tiempo las familias están cambiando su situación un poco: se ganan o pierden empleos o mininegocios, nacen niños o se van jóvenes, etcétera.

¿Tendrá éxito este intento clientelista? ¿Las condiciones han cambiado respecto del intento de hacer lo mismo en el 2002? Es poco probable. En primer lugar, porque requiere implementar el programa, es decir, establecer oficinas, personal, presupuesto y procedimientos. Eso demora en ocurrir, sobre todo considerando la poca capacidad de gestión que ha mostrado el actual gobierno a la fecha. Por otro lado, Perú Posible sigue sin constituir un partido organizado y cohesionado.

Algunos mecanismos para reducir el riesgo de clientelismo podrían ser aprobar estrictas normas de neutralidad política que castiguen cualquier uso partidarista de los programas, establecer una política de transparencia que permita a la ciudadanía vigilar de cerca todos los procedimientos y encargar la dirección del programa a un directorio plural e independiente que sirva como aislante frente a las presiones que los partidos de gobierno podrían ejercer.

4. CONCLUSIONES

Recorriendo los sucesos de los últimos 25 años, hemos visto que ha predominado un manejo clientelista de los programas sociales, que llegó a su cénit durante el fujimorato. El predominio del clientelismo ha sido concomitante con el débil desarrollo de la democracia y la ciudadanía en el Perú, y no ha sido un factor de avance en este terreno. Este clientelismo, a su vez, ha sido factor fundamental para que los programas sociales hayan sido poco efectivos en el logro de sus objetivos sociales, ya que prioriza el objetivo político al social y el manejo partidarista de los mismos a su fortalecimiento gerencial y técnico.

El retorno a la democracia en el año 2001 trajo grandes esperanzas de cambiar esta realidad. Sin embargo, la política del gobierno de Toledo no ha significado un cambio efectivo en este ámbito, la descentralización no ha tenido la fuerza para representar un cambio estructural al respecto y, a medida que se acercan las elecciones, el lanzamiento de Pro-Perú/Juntos parece un intento de reeditar un programa social clientelis-

ta. A cinco años de la transición a la democracia, no podemos asegurar la superación de esta vieja práctica.

Sin embargo, si bien el regreso a la democracia en el 2001 no significó una ruptura clara con esta práctica clientelista, el actual gobierno tampoco ha podido construir un esquema clientelista propio. Las dificultades propias de su organización política y la propia resistencia de sectores ciudadanos a este tipo de prácticas son los principales factores en este resultado. Al mismo tiempo, en estos años el debilitamiento de la democracia recuperada ha sido otra realidad fundamental. De tal manera que junto a un destino incierto de la transición democrática hay también un destino incierto de los programas sociales. Estos dos sucesos, el entrapamiento de los programas sociales que no están ni en el clientelismo ni fuera de él, y de la democracia que tampoco logra su afirmación, parecen estar relacionados.

Una hipótesis al respecto es que terminar con el esquema clientelista, afirmando al mismo tiempo la gobernabilidad democrática, demanda a su vez establecer una nueva senda de desarrollo que reduzca efectivamente la pobreza y establezca derechos sociales efectivos para todos, lo que exige cambios en las políticas económicas y sociales. Puesto de otra manera, no hay posibilidad de terminar con el clientelismo y mantener la democracia con este esquema de política económica y social excluyente. Los próximos años servirán de prueba para esta hipótesis.

BIBLIOGRAFÍA

- Caballero, V. (2004). «Problemas y retos de la transferencia de los programas sociales alimentarios de lucha contra la pobreza». En: *Allpanchis* N° 63. Instituto de Pastoral Andina.
- Chacaltana, J. (2004). «La pobreza no es como la imaginábamos». En: *Socialismo y Participación* 97.
- Cortez, R. (2001). «El gasto social y sus efectos en la nutrición infantil». Documento de trabajo N° 30. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Dubois, F. (2005). *Programas sociales, salud y educación en el Perú: un balance de las políticas sociales*. Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.
- Francke, P. (2001). *Políticas sociales: balance y propuestas*. Documento de trabajo N° 194. Centro de Investigaciones Sociales, Económicas, Políticas y Antropológicas.
- Herrera, J. (2004). *La pobreza en el Perú, 2003*. Lima: INEI.
- León, G. (2003). «El uso político del gasto social: economía política del fondo de inversión social en el Perú durante el fujimorato» (mimeo). Pontificia Universidad Católica del Perú.
- López, S. (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapa de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.
- Portocarrero, F. et al. (1998). *Economía y política de los programas de apoyo alimentario en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Portocarrero, G. (2005). «Las relaciones Estado-sociedad en el Perú: un examen bibliográfico». En: Zárate, P. (ed.). *¿Hay lugar para los pobres en el Perú? Las relaciones estado-sociedad y el rol de la cooperación internacional*. Lima: DFID-Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional.
- Schady, N. (1999). *Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (Foncodes), 1991-9*. Washington D.C.: Poverty Division, Poverty Reduction and Economic Management Network. World Bank.
- Tanaka, M. (2005). «Las relaciones entre Estado y sociedad en el Perú: desestructuración sin reestructuración». En: Zárate, P. (ed.). *¿Hay lugar para los pobres en el Perú? Las relaciones estado-*

sociedad y el rol de la cooperación internacional. Lima: DFID-Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional.

Tesliuc, C. (2005). «Social Protection Review in the Context of Decentralization» (mimeo). World Bank.

Vásquez, E., y E. Mendizábal (2004). *Los niños... ¿primero?*. Lima: Universidad del Pacífico.

Yamada, G. y P. Pérez (2005). «Evaluación de impacto de proyectos de desarrollo en el Perú». Documento de discusión 05/01. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Capítulo VI

POLÍTICAS AGRARIAS, CAMBIOS INSTITUCIONALES Y NUEVOS ACTORES EN EL AGRO PERUANO¹

Fernando Eguren

Se suele afirmar en el Perú que desde la década de 1980 no existe una política sectorial agraria coherente, y que lo que recibe tal nombre no es sino una serie de normas y medidas inconexas y erráticas subordinadas a políticas macroeconómicas. Este capítulo cuestiona esta generalizada creencia y argumenta que hay un hilo conductor que da una coherencia a las políticas agrarias de los gobiernos civiles que sucedieron al gobierno militar reformista (1968-1980). La hipótesis es que este hilo conductor es el intento de reconstruir, sobre la base de cambios institucionales, un actor socioeconómico que conduzca el proceso de modernización del agro peruano, después de que la reforma agraria del gobierno militar descabezara tanto a los empresarios terratenientes, expropiándolos, como a un sector de campesinos de avanzada también interesados en la modernización, cooptándolos políticamente. Este nuevo actor estaría conformado principalmente por empresarios e inversionistas que orientan la producción agraria y agroindustrial a la exportación, por lo que la mayor parte de agricultores queda al margen de las políticas que pretenden impulsar la modernización.

Hace ya más de cuatro décadas, en 1962, la Conferencia de Punta del Este de la Organización de Estados Americanos recomendó preparar, en colaboración con otros organismos internacionales interesados en la agricultura latinoamericana, un estudio comparativo sobre la reforma agraria y el desarrollo agrícola. El Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) emprendió el trabajo orientándose con la siguiente hipótesis:

«La hipótesis principal de este estudio es que los actuales sistemas de tenencia de la tierra en América Latina, en los que predominan el latifundio y el minifundio, pueden modificarse a fin de lograr un desarrollo económico y social más rápido. El corolario que se desprende de esta hipótesis es que los actuales sistemas de uso y tenencia de la tierra son, a menudo, obstáculo para el desarrollo» (Barraclough y Collarte 1972: 10).

¹ Una primera versión de este artículo fue publicada en el 2004 en el libro *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA X*, editado por Fernando Eguren, María Isabel Remy y Patricia Oliart. Lima: Sepia/Oxfam.

En el Perú, el tiempo no ha verificado tan esperanzada hipótesis.

En la sección sobre el Perú, el citado informe menciona que «el 0,4% de las fincas (...) abarca el 75,9% del área censada [en 1961]», mientras que «el 83,2 por ciento (...) dispone solamente del 5,5% del área total censada» (Barraclough y Collarte 1972: 395). Al poco tiempo esta situación se modificó radicalmente, pues en menos de quince años se aplicaron tres reformas agrarias, de las cuales la última (1969-1975) fue largamente la más extensa y radical². El Censo Nacional Agropecuario de 1994, el último disponible, registró estos inmensos cambios: el 75% de las tierras de cultivo bajo riego del país y el 62% de las de cultivo de secano estaban ahora en manos de campesinos y pequeños agricultores poseedores de menos de veinte hectáreas. A pesar de esta enorme redistribución de la tierra y de las importantes transformaciones sociales producidas por la reforma agraria —entre las que cabe destacar la eliminación de relaciones serviles y el paulatino acceso de importantes contingentes de campesinos a la condición ciudadana³—, la pobreza de la población rural se mantuvo. En el 2003, el 76% de la población rural peruana era considerada pobre, y el 46%, extremadamente pobre.

Vista desde la actualidad, la hipótesis del estudio realizado por el CIDA parece ingenua. Este capítulo trata de contribuir a una interpretación de por qué el agro peruano sigue siendo, en lo fundamental, pobre y atrasado, a pesar de la importante redistribución de la tierra. Para ello se hace una revisión de las políticas sectoriales agrarias en los últimos tres lustros, entendiendo que estas no son políticamente neutras. En su origen hay un proceso complejo de negociación de intereses entre actores sociales, y entre estos y el Estado. El resultado final depende del poder relativo de los actores y de los contextos socioeconómicos y políticos. Una vez adoptadas las opciones políticas, suelen ser convertidas en leyes y normas. Los técnicos se encargarán de su implementación. Podemos ubicar las políticas en un *continuum*, en cuyos extremos están aquellas orientadas a beneficiar a todos o a muy amplios sectores de la sociedad (la opción «win win») y aquellas que benefician a los menos en desmedro de los demás (la opción «suma cero»). Como se verá más adelante, las políticas del período analizado estuvieron más cerca de esta última opción.

En la primera parte del capítulo se da cuenta de los cambios de orientación de las políticas económicas en los últimos lustros y se presenta una hipótesis explicativa que intenta en-

² La última reforma agraria adjudicó a campesinos y a los obreros agrícolas de las haciendas 595 mil hectáreas de tierras bajo riego, algo más de un millón de hectáreas de tierras de cultivo de secano, más de 5,5 millones de hectáreas de tierras con pastos naturales, 222 mil hectáreas de tierras forestales y más de un millón de hectáreas de tierras sin uso agrícola. El total superó los 8,7 millones de hectáreas. Dirección General de Reforma Agraria (Matos Mar y Mejía 1980: 184).

³ Que estos cambios fueron insuficientes ha sido claramente demostrado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación, que investigó los resultados de la guerra interna durante la década de 1980 y comienzos de la de 1990. La CVR estima en su informe que murieron alrededor de 70 mil peruanos, tres cuartas partes de los cuales fueron campesinos quechuahablantes (Comisión de la Verdad y Reconciliación 2003).

contrar un significado y coherencia en las políticas sectoriales agrarias. Completa esta primera parte una breve referencia a la modernización del agro peruano antes de la reforma agraria. En la segunda parte se hace una revisión de las políticas sectoriales más relevantes que permiten fortalecer la hipótesis presentada.

1. LOS CAMBIOS DE ORIENTACIÓN

Las políticas sectoriales en el Perú se sometieron a las políticas macroeconómicas desde inicios de la década de 1990, cuando la administración del entonces presidente Alberto Fujimori (1990-1995 y 1995-2000) aplicó el llamado «fujishock», consistente en un paquete de medidas radicales orientadas a restablecer el equilibrio fiscal y monetario. Estas medidas de ajuste pronto se acompañaron de una sucesión de modificaciones estructurales, que incluyeron una importante modificación del papel del Estado, la privatización de las empresas públicas y la liberalización de los diferentes mercados. La radicalidad del ajuste estructural fue una respuesta a la profundidad de la crisis económica, cuyas manifestaciones databan ya de la segunda mitad de la década de 1970. La aceptación pasiva por la población del radical ajuste estructural encuentra explicación en su esperanza de salir finalmente de la pesadilla económica en la que se encontraba el país a fines de la década de 1980, una experiencia nefasta compuesta por la amenaza senderista.

La orientación neoliberal de la política económica de Fujimori pretendió –y logró– detener la inflación y establecer el equilibrio fiscal. Hubo consenso en que las medidas de ajuste eran necesarias, aunque existieron diferencias de opinión sobre su ritmo de aplicación. Pero fueron las medidas de carácter estructural (la liberalización de los mercados, la privatización de las empresas y servicios públicos, y la redefinición de la función pública) las que fueron revelando la vinculación entre las opciones políticas del Gobierno y los grupos de interés privados. Estas tres grandes orientaciones –que en términos generales siguen estando vigentes– profundizaron las diferencias sociales y económicas en el país, y ciertamente en el sector agrario. Para contrarrestarlas se diseñaron programas compensatorios –como el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes)–, bajo el supuesto de que los beneficios de las políticas neoliberales para toda la población vendrían luego. Pero estos programas se han ido perennizando porque no solamente no se alcanzan los logros esperados, sino que no se vislumbra que ello vaya a ocurrir⁴.

⁴ Según el INEI, el porcentaje de pobres en el Perú pasó de 42% en 1985 a 43% en 1991 y a 54,7% en el 2003. Esta última cifra no es estrictamente comparable con las anteriores debido a cambios metodológicos.

2. UNA HIPÓTESIS

La políticas macroeconómicas y los cambios estructurales, aplicados con mayor decisión, intensidad y definición por el gobierno de Fujimori que en los gobiernos anteriores, produjeron importantes modificaciones en la organización del poder económico en el Perú (Vásquez 2000, Durand 2003). La hipótesis central que organiza este capítulo es que en las dos últimas décadas las políticas agrarias se han orientado a la reconstrucción de una clase empresarial llamada a conducir la modernización del agro peruano, particularmente de la región costeña, con exclusión de la inmensa mayoría de agricultores y campesinos. Esta clase empresarial está integrada por empresarios directamente involucrados ya sea en la producción agraria, en la comercialización en gran escala de productos agrarios, y/o en la agroindustria. Nuestra atención aquí se centra sobre todo en los primeros.

El objetivo estratégico de reconstruir una clase empresarial agraria, compartido por los distintos gobiernos posteriores al gobierno militar, tiene como uno de sus principales sustentos una percepción del agro peruano que diferencia, por un lado, un agro básicamente costeño, capaz de ser internacionalmente competitivo, dinamizado por la mediana y gran empresa agraria; y, por otro lado, un agro serrano que continuará sumido en la tradición, el atraso y el autoconsumo, y un agro amazónico que comparte estas características pero en un espacio que cuenta con recursos naturales que pueden ser extraídos.

Esta percepción tiene incluso una expresión orgánica en el Estado: el Ministerio de Agricultura mira principalmente hacia la costa moderna (Ministerio de Agricultura 2002); los programas sociales fuertemente redistributivos —el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa) y otros— se orientan sobre todo a la sierra; el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena) y la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida), por su lado, concentran su atención en la tropical cuenca amazónica⁵.

La hipótesis requiere de una fundamentación histórica, que hace alusión a los diferentes caminos —o vías de desarrollo— que siguió el proceso de modernización del campo peruano antes y después de la reforma agraria, y a los sectores sociales que condujeron esos procesos de modernización. Clásicamente, se han distinguido dos vías de desarrollo agrario que se basan en las experiencias históricas europeas y estadounidense: la vía «*junker*» y la vía

⁵ Devida es la entidad estatal encargada de diseñar y conducir la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas. Opera en las áreas de producción de hojas de coca, estimadas en unas 40 mil hectáreas. Si bien es central a su estrategia —al menos formalmente— promover la sustitución de la coca por otros cultivos, en la práctica su aproximación es más policial y represiva, y orientada a la erradicación de la planta sin ninguna alternativa económica real de desarrollo rural para las decenas de miles de campesinos involucrados.

«*farmer*», con su variante, la vía «campesina»⁶. De manera esquemática, la primera consiste en la transformación del gran terrateniente feudal o semifeudal en un empresario capitalista y de los campesinos en trabajadores agrícolas asalariados, siguiendo el camino prusiano; la segunda es la conversión de un sector de campesinos en capitalistas agrarios, mientras que el resto se proletariza⁷.

La hipótesis supone que las dos vías estaban ocurriendo en el Perú antes de las reformas agrarias (de 1962, 1964 y 1969). En el país, efectivamente, había en curso una vía «*junker*» en la costa y en un grado mucho menor en la sierra. Puede sostenerse lo propio en relación con la vía «campesina», aunque esto ha sido mucho menos estudiado. Es un importante vacío que merece la atención de los investigadores. La reforma agraria de 1969 truncó ambos procesos modernizadores: los grandes terratenientes (y también muchos medianos), tradicionales o modernos, fueron expropiados, mientras que las elites campesinas que encabezaban las reivindicaciones para ampliar sus activos fueron en buena parte cooptadas ya sea por el Gobierno⁸, por organizaciones políticas –particularmente de la izquierda–, o pasaron a ser directivos de las nuevas empresas asociativas. De este modo, el campo quedó sin elites modernizadoras. El Estado pretendió asumir la conducción de la modernización y el desarrollo agrario, pero sin éxito. La reforma agraria fracasó en su pretensión de desarrollar económicamente el agro. Pero sí hubo una modernización de las relaciones sociales: las relaciones semiserviles que caracterizaban al régimen hacendario tradicional fueron afectadas de muerte.

En los últimos veinte años, las políticas agrarias se han orientado a reconstruir una nueva elite empresarial. Es este objetivo lo que da una cierta coherencia a lo que de otra manera podría considerarse como una falta de orientación de la política sectorial. Ahora bien, la posibilidad de esta reconstrucción dependió de varias condiciones⁹.

⁶ Ver, por ejemplo, De Janvry (1981: 208 y ss.). Desde el inicio del siglo XX, Lenin aplicó ampliamente el concepto de las dos vías como opciones posibles de transformación del campo ruso en *El desarrollo del capitalismo en Rusia*, Carmen Diana Deere utiliza ambos conceptos para dar cuenta de la modernización agraria en Cajamarca (Deere 1992).

⁷ Obviamente, en la historia existieron otras vías, como lo muestra el análisis de Barrington Moore de las experiencias inglesa, estadounidense, francesa, india, china y japonesa (Moore 1973 [1966]).

⁸ Sobre todo por el Sistema Nacional de Movilización Social (Sinamos).

⁹ El ambiente general fue propicio para este intento. Las políticas neoliberales ocasionaron cambios importantes en la conformación de los grupos de poder económico. En ello tuvieron un gran peso las privatizaciones de las empresas estatales, del sistema de pensiones, y la eliminación de restricciones al capital extranjero. Francisco Durand resume estos cambios, acentuados en la década de 1990, como sigue: «Lo cambiante es que tanto el mercado como el Estado modifican la estructura de la propiedad y el peso de los distintos sectores económicos. (...) En la década del 90 [el proceso] gira más y más en torno a las multinacionales y grupos de poder económico peruanos y latinoamericanos que copan prácticamente los sectores económicos. (...) la estructura de poder económica termina siendo fundamentalmente primario exportadora, con hegemonía privada y presencia imponente del capital privado» (Durand 2003: 125-6).

La primera de ellas es que la reforma agraria había dejado un vacío que esperaba ser llenado. Esta no eliminó a todos los empresarios rurales, pero sí a todos los más destacados e influyentes, y dejó al campo sin una clase empresarial. Además de haber expropiado a todos los empresarios más destacados, la Sociedad Nacional Agraria –la tradicional y poderosa asociación de terratenientes y empresarios agrarios– fue liquidada en 1972 por un acto político del gobierno militar (D.L. 19400). Las organizaciones rurales más fuertes durante los años de la reforma agraria y el período inmediatamente posterior eran de campesinos o de pequeños productores; estas organizaciones se mantuvieron como entes reivindicativos, y no pudieron con (o no se propusieron seriamente) el reto de la modernización económica y tecnológica del agro (Monge 1989). Por su lado, las asociaciones de agricultores por líneas de producto nunca tuvieron mucha fuerza, tanto porque limitaban su representación a quienes cultivaban un solo producto como por el alcance restringido de sus propuestas. El Estado terminó asumiendo una diversidad de funciones, reemplazando a la empresa privada con escasa eficiencia.

La segunda condición eran los cambios institucionales, sobre todo aquellos relativos a la propiedad de la tierra. La legislación de la reforma agraria dada en 1969 estableció muchas limitaciones a los derechos de propiedad sobre ese recurso, desalentando las inversiones e inhibiendo el surgimiento de un empresariado agrario. A ello se sumó la inseguridad derivada de la violencia política, particularmente en la segunda mitad de la década de 1980 y comienzos de la década siguiente¹⁰. En general, el ambiente económico, político y social durante la década de 1980 no fue favorable al estímulo de iniciativas empresariales. Como se apreciará en el curso del capítulo, sucesivas iniciativas legales intentarían modificar, desde comienzos del segundo gobierno de Fernando Belaunde (1980-1985), estas reglas de juego, sobre todo eliminando las restricciones a los derechos de propiedad de la tierra. La orientación de estos cambios constituye uno de los hilos conductores que dan coherencia a las políticas agrarias¹¹.

La tercera condición tiene que ver con las ideologías que se volverían hegemónicas luego del colapso de los sistemas «socialistas reales» y que se expresarían en el Perú en las políticas neoliberales. Aunque se ha identificado la política económica del fujimorismo con el neoliberalismo, en realidad las propuestas neoliberales fueron abriéndose camino desde inicios de la década de 1980, no sin dificultad y con eventuales retrocesos (sobre todo durante el gobierno de Alan García). Las propuestas neoliberales contribuyeron a moldear una concepción de desarrollo y modernización agraria que solo podía lograrse en el marco de libertad de mercados, iniciativa privada y mínima intervención del Estado¹². Todo

¹⁰ Véase la nota a pie número 2.

¹¹ Sobre la liberalización del mercado de tierras y sus efectos en la concentración de la propiedad, véase Zegarra Méndez (1999).

¹² Sobre la institucionalidad pública agraria, véase Santa Cruz (1999).

esto en un contexto internacional en el que la «competitividad» se constituía en el criterio supremo para juzgar la eficiencia tanto de los sujetos económicos privados como de los países. Solo la empresa privada competitiva internacionalmente podía encajar en este concepto. Con esto, quedaron marginados del proyecto de modernización de la agricultura la mayor parte de los pequeños agricultores, todos los campesinos y una parte seguramente significativa de medianos agricultores.

Que esta ha sido la opción se evidencia en la omisión de políticas; en particular, en la inhibición del Estado de contribuir a crear condiciones de viabilidad para la pequeña agricultura que no son ofrecidas por la iniciativa privada (ausencia de servicios financieros e informativos, falta de asistencia técnica, etcétera) y, en contraste, en la política activa para mejorar las condiciones en que opera la agricultura de exportación (modernización de los sistemas de transporte y servicios portuarios, aligeramiento de los procedimientos para la exportación, servicios de información y promoción para exportadores, servicios de sanidad orientados a la aceptación de los productos agrícolas de exportación), amén de que esta agricultura puede procurarse acceso a recursos financieros, a la información y a la asistencia técnica. La opción expresada por la política agraria –por acción u omisión– es muy excluyente: la de recrear una clase empresarial relativamente reducida, vinculada a las exportaciones, sin tener una política definida hacia la pequeña agricultura comercial, que sobrevive precariamente. En cuanto al campesinado, queda definitivamente marginado de los planes de desarrollo para ser objeto, como ya se mencionó, de políticas más o menos asistencialistas que suponen gastos significativos con recursos públicos y de la cooperación internacional.

Esta opción ha generado la reacción de sectores de agricultores medianos y pequeños que se perciben como excluidos, que pugnan porque la propuesta de desarrollo agrario sea más inclusiva. Estos sectores fueron muy afectados por el retiro del Estado a comienzos de la década de 1990, porque son de los que más habían utilizado las ventajas que este ofrecía: eran clientes regulares del Banco Agrario y compradores de insumos comercializados por el Estado, recibían algunos subsidios y, en el caso de ciertos productos, vendían la producción a empresas públicas. En su mayor parte son costeños, pero también de algunos valles ricos de la sierra central y de algunas regiones de selva alta. Por lo general, su producción es fundamental para abastecer el mercado interno: son arroceros, maiceros, algodóneros, papeiros y también horticultores, cañeros, fruticultores¹³. Si bien solo una parte de ellos está organizada por líneas de productos, sus organizaciones están entre las más fuertes del sector. Varias de estas organizaciones lograron articularse en la Convención Nacional del Agro (Conveagro), que ha devenido en una importante instancia de formulación de propues-

¹³ La importante excepción es la Junta Nacional del Café, que reúne a cooperativas de cafetaleros que producen principalmente para la exportación. Por origen y formas de vida y de producción, sus integrantes son más campesinos que empresarios.

tas, canalización de intereses y de cabildeo frente al Ministerio de Agricultura y otras entidades públicas¹⁴. El relativo éxito de la Conveagro logró cristalizarse en la creación formal de un Consejo Nacional de Concertación Agraria (Conaca)¹⁵ y en la Carta Verde, un pacto propuesto por el presidente Alejandro Toledo a los agricultores. Además, siguiendo el ejemplo de la Conveagro, se han formado, por iniciativas locales, Conveagros regionales en diversas zonas del país, a las que se les abren, con el proceso de descentralización, oportunidades de influencia y negociación con los respectivos gobiernos regionales.

A pesar de estos avances organizativos de parte de los medianos y pequeños agricultores, las orientaciones básicas de las políticas agrarias y del papel del Estado no han sido modificadas sustancialmente bajo el gobierno de Toledo. El Ministerio de Agricultura intentó, de manera más bien apocada, articular la pequeña agricultura con las empresas agroindustriales y/o de exportación, promoviendo cadenas productivas. Así, para acceder a los recursos de Agrobanco, los pequeños agricultores debían formar parte de estas cadenas. Pero varios factores conspiraron contra la difusión de esta modalidad de relación, entre ellos los escasos recursos destinados a su fortalecimiento, el poco respeto al cumplimiento de los contratos, la ineficiencia y escasa credibilidad de la administración de justicia para garantizar los acuerdos, y las asimetrías extremas existentes entre los eslabones (acceso a la información, nivel educativo, capacidad de negociación, etcétera).

3. LAS PRINCIPALES MEDIDAS DE POLÍTICA AGRARIA

El rasgo principal de las medidas de política agraria durante la década de 1990, sin cambios significativos posteriores, fue la reducción del papel del Estado y la liberalización de los mercados, tanto de tierras como de productos. En el siguiente cuadro se reproduce una selección resumida de las principales medidas de política agraria ejecutadas antes, durante y después de la década de 1990. A continuación, desarrollaremos algunas de ellas que son de especial importancia para los propósitos de este capítulo.

¹⁴ Además de reunir a dieciocho gremios nacionales de productores agrarios, la Conveagro está conformada también por dieciséis entidades asociadas al quehacer rural, como organizaciones no gubernamentales y colegios profesionales. Véase Conveagro (2004).

¹⁵ El Conaca se instaló en julio del 2002. Participan en él los gremios y los ministros de cinco sectores, incluidos la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Agricultura.

CAMBIOS EN LA POLÍTICA SECTORIAL AGRARIA

| Rubros de cambios | Antes de las medidas de ajuste y de cambios estructurales (década de 1980) | Medidas de ajuste y de cambios estructurales (década de 1990) | A partir del 2000 |
|--|--|--|---|
| Financiamiento agrario | Banco Agrario: estatal, de fomento, con bajos intereses. Principal fuente de financiamiento formal de la pequeña agricultura, y también principal canal de subsidio. | Se liquida el Banco Agrario. La banca comercial, mucho más selectiva y rígida, margina a la pequeña agricultura. Surgen pequeñas instituciones financieras rurales por iniciativa de ONG u otras (cajas rurales). El financiamiento informal se generaliza. Suben las tasas de interés. | Se crea, a fines del 2001, Agrobanco, entidad financiera de dos pisos. La escasez de sus recursos la inhabilita para desempeñar un papel de alguna importancia. |
| Investigación agraria y difusión de tecnologías | Realizada en muy pequeña escala tanto por el Estado como por el sector privado, a través del Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA). | Prácticamente eliminada. El supuesto—no cumplido—es que la iniciativa privada la asumiría. Organizaciones no gubernamentales y algunos programas especiales asumen esta responsabilidad en pequeña escala. Las universidades y facultades especializadas mantienen perfil bajo. | Se crea Innovación y Competitividad para el Agro Peruano (Incagro). Se reestructura el INIA, con la perspectiva de que asuma mayor liderazgo en investigación. Posteriormente, se le asigna también funciones de extensión técnica. |
| Acceso y derechos sobre la tierra | <ul style="list-style-type: none"> - Mercado de tierras restringido por normas legales y ambiente sociopolítico. - Límites al tamaño de la propiedad. - Tierras de comunidades campesinas protegidas por la Constitución. - Se promueve la parcelación de las empresas agrarias asociativas. | Liberalización de los mercados de tierras por cambios en la legislación. Eliminación de límites al tamaño de la propiedad. Posibilidad de transferir las tierras comunales a terceros. Programas para la regularización de títulos (Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro, PETT). A diferencia de experiencias pasadas, se inicia la transferencia por subasta de tierras ganadas por obras de irrigación a la mediana y gran agricultura. | Continúa el PETT. No hay mayores cambios de política. |
| Administración y derechos al uso de aguas | Regulados por el Estado, con tendencia a transferirlos a las juntas de regantes. | Tendencia más acusada a transferir la administración a las juntas de regantes. Voluntad—nunca cristalizada— de promulgar una ley tendiente a la creación de un mercado de aguas. | Se elabora un nuevo anteproyecto de ley de aguas, por primera vez multisectorial, pero no hay cambio de política. Continuación del PSI. |

continúa...

...continuación

| Rubros de cambios | Antes de las medidas de ajuste y de cambios estructurales (década de 1980) | Medidas de ajuste y de cambios estructurales (década de 1990) | A partir del 2000 |
|-------------------------------------|--|---|--|
| | | - Ejecución del Proyecto Subsectorial de Irrigación (PSI) en los valles de la costa para mejorar el riego. | |
| Determinación de los precios | Intervención del Estado en la fijación de algunos precios de productos alimenticios de consumo masivo. | Liberalización de los precios. Intervención ocasional y errática a través del Programa Nacional de Apoyo Alimentario (Pronaa) para cultivos andinos, arroz y fibras (alpaca). | En general, se mantiene la política anterior. |
| Comercialización | <ul style="list-style-type: none"> - Intervención del Estado a través de empresas públicas en la comercialización interna de algunos productos de producción o consumo masivos. - Regulación de la importación de alimentos mediante el establecimiento de cuotas anuales. - Subsidio a alimentos importados para favorecer a consumidores, en perjuicio de los productores domésticos. | <ul style="list-style-type: none"> - Liberalización de la comercialización interna y externa. - Supresión de subsidios. Liberalización de las importaciones. Imposición de sobretasas a la importación de algunos productos subsidiados por sus países de origen (la subvaluación del dólar neutraliza en parte sus efectos). - Intervención ocasional del Pronaa para cultivos andinos. | <ul style="list-style-type: none"> - Se establece una franja de precios que da alguna protección a varios cultivos nacionales, en respuesta a los subsidios de los países exportadores. - El Pronaa asume una actitud un poco más activa para adquirir preferentemente los productos nacionales. |
| Programas especiales | Programas de generación de empleo temporal. | Se crean algunos programas redistributivos de "compensación", como el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes), de distribución de alimentos (Pronaa), de expansión de la infraestructura educativa (Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud - Infes). Se mantiene un importante programa de manejo de recursos naturales en la sierra (PRONAMACHCS). En general, estos programas se politizan. | Se mantienen los programas. Se despolitizan, aunque con dificultades. |

continúa...

...continuación

| Rubros de cambios | Antes de las medidas de ajuste y de cambios estructurales (década de 1980) | Medidas de ajuste y de cambios estructurales (década de 1990) | A partir del 2000 |
|--------------------------|--|--|---|
| Inversiones | Inversiones en programas especiales de irrigación. Pero, en general, escasas inversiones públicas por la escasez de recursos fiscales. Muy escasa inversión privada. | - Importantes inversiones en infraestructura vial. - Ampliación de la red energética. Ampliación de la red telefónica (privada). Incremento de la inversión privada en cultivos para exportación y agroindustria. | Moderación en las inversiones públicas. Continúa moderadamente la inversión privada |
| Relación con productores | | | Creación del Consejo Nacional de Concertación Agraria: reúne a gremios de productores y a ministros de cinco carteras. Pacto entre el Ejecutivo y los gremios mediante Carta Verde. |

Fuente: tomado, con actualizaciones, de Eguren (2002).

De todas estas políticas sectoriales, las más importantes para la emergencia de empresarios orientados a la exportación han sido aquellas que fueron modificando paulatinamente las relaciones de propiedad de la tierra, como podrá apreciarse en las páginas siguientes, en las que también se hace referencia a los cambios en los derechos y la gestión del agua, el destino de las empresas asociativas creadas por la reforma agraria, y la liberalización del comercio doméstico.

3.1 Sobre los derechos de propiedad

La tierra. La recreación de un grupo de actores que asumiera la conducción del desarrollo de la agricultura pasaba por cambios institucionales y, en primer lugar, por una nueva redistribución de los activos, sobre todo la tierra, principal condición para la actividad agraria. Después de la reforma agraria y de la parcelación de las empresas asociativas, la tierra estaba en posesión de pequeños y medianos agricultores. Más de 97% de los predios con tierras bajo riego –las que interesan a los inversionistas– tenían, en 1994, menos de veinte hectáreas y concentraban tres cuartas partes de esas tierras. La legislación de la reforma agraria no solo puso límites a los derechos de propiedad sobre la tierra –tamaños máximos, restricciones a la compra y venta y al arrendamiento, carácter personal de la propiedad, obligatoriedad de la conducción directa, restricciones al uso–, sino que también estableció

una larga relación de exigencias que, incumplidas, producían la pérdida de los derechos de propiedad. Tales normas estaban lejos de ser atractivas para captar inversiones. Pero, además, los procesos legales y administrativos inacabados de transferencia de propiedad de los predios expropiados, a los que se sumaron decenas de miles de predios familiares formados como producto de la parcelación de las empresas asociativas, configuraban un panorama confuso e incierto. Transcurrieron, sin embargo, quince años entre las primeras normas modificatorias de la Ley de Reforma Agraria, dadas en diciembre de 1980, hasta la promulgación, en 1995, de la ley 26505, llamada Ley de Tierras, de tinte extremadamente liberal.

Las razones de la lentitud de este proceso fueron varias. Por un lado, para un importante sector de la población, tanto urbana como rural, la reforma agraria fue una necesidad y, por tanto, un acto absolutamente legítimo, aunque fuera legalmente cuestionable. Puede especularse que esta legitimidad, basada en los principios de que la tierra debía cumplir una «función social» y que «la tierra es de quien la trabaja», hizo políticamente difícil para los gobiernos que sucedieron a la administración militar cambiar radicalmente la Ley de Reforma Agraria. Estos cambios fueron posibles solo a medida que otras opciones fueron adquiriendo, a su vez, legitimidad, esta vez basada sobre principios diferentes. La «eficacia» y la «competitividad» fueron constituyéndose en las fuentes alternativas de legitimidad del derecho de propiedad de la tierra, y los agentes principales capaces de asegurarlas eran los inversionistas y empresarios.

Este «itinerario legal» se inició a los cuatro meses de asumir Belaunde el gobierno, doce años después de que el general Juan Velasco lo hubiera depuesto. El nuevo gobierno dio el Decreto Legislativo 02, que puso fin al proceso de reforma agraria (Art. 82)¹⁶ y convalidó la reestructuración de las empresas asociativas, que se habían ido dividiendo ya desde mediados de la década de 1970. Este decreto legislativo modificó también parte de la legislación referida a la selva (ley 22175, promulgada en 1978), derogando los artículos que prohibían a las sociedades mercantiles ser propietarias de tierras en esa región, si es que se asociaban con el Estado.

Un segundo paso fue la dación de varias normas, durante los gobiernos de Belaunde y Alan García, sobre la utilización de las tierras eriazas susceptibles de ser irrigadas en la costa. Los Proyectos Privados de Desarrollo Integral (Pridi) de 1982 establecieron un régimen especial de concesión de tierras eriazas, primero para estudios y obras, y luego para adjudicación. Era una forma de eludir las restricciones legales y prácticas que impedían la concentración de la propiedad y que otorgaba en concesión desde 100 hectáreas hasta 50 mil hectáreas, pero el promotor privado solo podía mantener entre 3 y 150 hectáreas. Los

¹⁶ Proceso que el propio Belaunde había iniciado en 1964 durante su primer gobierno.

Pridi no rindieron los frutos esperados, pues solo lograron poner en actividad agrícola 512 hectáreas. El proyecto estaba dirigido a producir vegetales de exportación.

En 1988, durante el gobierno de García, se elevaron, por Decreto Supremo 029-88-AG, los límites de tamaño de la propiedad inafectable en la costa, que se habían mantenido desde la reforma agraria en 150 hectáreas, triplicándolos a 450 hectáreas. En adelante, cualquier tipo de sociedad constituida con arreglo a la Ley General de Sociedades podría hacerse acreedor a tierras eriazas en la costa o en tierras ubicadas en la selva o ceja de selva.

Durante la administración de Fujimori, se reiteraron algunas de estas normas, a pesar de que varias de ellas rozaban la inconstitucionalidad¹⁷. En 1991 se decretó la admisión de las sociedades anónimas en el dominio y conducción de la propiedad agraria; autorizó el arrendamiento, la venta libre de las tierras y su hipoteca. Se mantuvieron los límites inafectables, pero se autorizaron las propiedades de hasta mil hectáreas de tierras que se incorporaran al cultivo mediante obras de irrigación por iniciativa privada¹⁸.

Normas sucesivas fueron completando el andamiaje legal que culminaría con los cambios en la nueva Constitución de 1993. En agosto de 1991 fue publicado el Decreto Legislativo 653, Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Agrario, llamada por el propio Fujimori «la reforma de la reforma agraria». La nueva disposición trató sobre todo de aspectos vinculados con la propiedad y el mercado de tierras, principalmente en las regiones de costa y selva. Autorizó abiertamente a las sociedades anónimas a ser propietarias de tierras; eliminó las trabas al arrendamiento de tierras; preparó las condiciones para la eliminación de los tribunales especializados agrarios; estableció un trato igual a nacionales y extranjeros; sometió los derechos reales sobre tierras rústicas al Código Civil; aumentó a 250 hectáreas el área inafectable en la costa, así como el área inafectable en la sierra y la selva¹⁹. Declaró que las tierras eriazas eran de propiedad del Estado, incluyendo implícitamente las de las comunidades. Finalmente, autorizó el arrendamiento de las tierras de las comunidades campesinas hasta por 30 años renovables, con lo que se daba el primer paso hacia la eliminación de las normas proteccionistas de las tierras de las comunidades establecidas por la Constitución de 1920 y confirmadas por las de 1933 y 1979.

Podrá apreciarse que, pese a su importancia, casi la totalidad de normas que fueron paulatinamente derogando la Ley de Reforma Agraria de 1969, dictadas durante los gobiernos de Belaunde, García y Fujimori, no pasaron por el Congreso de la República. No fueron conocidas, debatidas ni sustentadas públicamente por el Poder Legislativo. Los agricultores y

¹⁷ La Constitución de 1979 confirmaba algunos de los principios establecidos en la Ley de Reforma Agraria de 1969.

¹⁸ *Alerta Agrario* 49 (abril de 1991).

¹⁹ *Alerta Agrario* 53 (agosto de 1991).

campesinos no conocieron los anteproyectos, y no pudieron emitir opinión alguna antes de que los hechos fueran consumados. Debe también apreciarse que, a pesar de las importantes diferencias en el estilo de gobierno de los tres presidentes, existió una consistencia en la sucesión de normas: todas apuntaron hacia la liberalización del mercado de tierras.

A esas alturas era obvio que la legislación de toda una década –parte de la cual estaba, como ya se dijo, al filo de la inconstitucionalidad o era abiertamente anticonstitucional– requería un soporte constitucional para ofrecer garantías reales a los inversionistas²⁰. Ello ocurrió con la dación de una nueva Constitución en 1993, cuya aprobación estuvo maculada por las sospechas de un referéndum amañado por el Gobierno²¹. La Constitución convalidó las normas inconstitucionales dadas años antes y desterró definitivamente el concepto de reforma agraria; autorizó, además, la transferencia a terceros de los derechos de propiedad de tierras comunales.

Sobre la base de la nueva Constitución, se dio en 1995 la ley 26505, llamada Ley de Tierras, que removió todo límite al tamaño de la propiedad de la tierra; eliminó las restricciones a su uso, incluso la limitación existente en la legislación anterior de urbanizar las tierras de cultivo; autorizó la privatización individualizada de las tierras de las comunidades nativas y campesinas y su transferencia a terceros. También se dieron nuevas normas sobre las comunidades campesinas. Aunque las tierras de las comunidades de la sierra en promedio son poco fértiles, gran parte de las tierras de las comunidades campesinas de la costa sí tienen un alto valor potencial si llegan a ser irrigadas, y pueden ser atractivas para los inversionistas. Fue así como el Gobierno aprobó, en 1997, la Ley de Titulación de las Comunidades Campesinas de la Costa, introduciendo la figura del abandono de tierras para las tierras comunales que dejaban de ser cultivadas (figura inexistente para cualquier otro tipo de propiedad), las que debían pasar al Estado. Además de violentarse el principio constitucional de igualdad ante la ley, se desconocía la autonomía que tienen las comunidades para decidir de manera libre y democrática cómo organizarse y disponer de sus tierras²².

Efectos sobre el mercado de tierras. ¿Cuáles fueron los efectos que tuvieron estos cambios de la legislación relativa a los derechos de propiedad sobre el mercado de tierras? Son pocos los estudios realizados sobre el tema. Se sabe que, aunque de forma modesta, se dieron transacciones de tierras aun en pleno período de la reforma agraria (Chaquilla 1990).

²⁰ Era público el planteamiento de gremios empresariales como la Asociación de Exportadores (ADEX) y la Asociación de Empresarios Agrarios, de eliminar cualquier tipo de limitaciones a la propiedad agraria para garantizar un flujo de inversiones hacia la agricultura. *Alerta Agrario* 95 (abril de 1995).

²¹ Durante el gobierno del presidente Toledo, la necesidad de modificar o rechazar enteramente la Constitución de 1993 dada su escasa legitimidad de origen ha sido motivo de permanente debate.

²² *Alerta Agrario* 120 (julio de 1997).

Pero, como era de esperarse, fue después del gobierno militar, con la administración de Belaunde, que el ritmo de transacciones se intensificó. El censo agropecuario realizado en 1994 mostró que del total de «parcelas con propietario», el 62% había sido adquirido por herencia, el 27% por transacciones de compraventa y el 6,5% por adjudicación, la mayor parte por la reforma agraria. Pero un estudio basado en encuestas en uno de los valles más modernos de la costa, Chancay-Huaral, concluyó que de 1991 a 1993 hubo un incremento en las transacciones de tierras, pero que no era «posible catalogar la mayoría de los contratos de tierras como transacciones de mercado» sino como «transacciones de carácter bilateral pactadas entre agentes económicos que tienen un gran conocimiento entre sí», dados los altos costos de transacción existentes (Alvarado 1996: 14; Trivelli y Abler 1997). Si precisamente en ese valle el mercado de tierras era incipiente —concluía el estudio—, debía serlo aún más en otros lugares que no tienen las condiciones relativamente privilegiadas de aquel. Una ampliación de esta investigación, que incluyó también al norteño valle de Piura, concluyó que el mercado de tierras estaba segmentado por la demanda, debido a las distintas modalidades de inserción de los demandantes en los mercados de crédito y de productos, y que existían dos circuitos en este mercado: el empresarial y el local o informal (Ugaz 1997).

Los estudios citados fueron hechos con anterioridad a la Ley de Tierras de 1995 ya mencionada. Pero aun después de esta ley los problemas institucionales continuaron siendo uno de los principales problemas para el desarrollo del mercado de tierras, como lo mostraron investigaciones posteriores. La informalidad en los derechos de propiedad, la inseguridad jurídica, la escasez de información y la atomización de la propiedad se conjugaron para impedir el desarrollo de tal mercado (Zegarra 1999).

Una de las limitaciones de todos los estudios mencionados es que se centraron en las transacciones de pequeñas propiedades y no analizaron el «circuito empresarial» del mercado de tierras y la formación de explotaciones agrarias de mayor tamaño. Una concentración significativa de la propiedad tendría que poner en contacto ambos circuitos, pues la mayor parte de las tierras irrigadas de la costa sigue estando en manos de la pequeña agricultura²³.

Algunas de las nuevas empresas agrarias orientadas a la exportación se formaron a partir de las propiedades ya existentes, comprándolas o arrendándolas. Otras más se instalaron en tierras eriazas ganadas por obras de irrigación financiadas con recursos públicos. Hacia fines de la década de 1980, varias de las más importantes formaban parte de conglomerados económicos nacionales de origen no agrario, como los grupos Romero, Brescia y Nicolini

²³ Según el censo agropecuario, en 1994 las tres cuartas partes de las tierras de cultivo bajo riego del país estaban en explotaciones agropecuarias menores de veinte hectáreas, y el 39% en explotaciones menores de cinco hectáreas.

(Eguren 1989). Desde 1989 a la fecha han surgido varias empresas más. Un estudio realizado en el año 2001 estimó, sobre la base del censo agropecuario de 1994 e información más reciente, que en toda la costa había aproximadamente 400 empresas agrarias con más de 80 hectáreas, en su mayoría orientadas a la exportación, sobre un total de más de 200 mil explotaciones agropecuarias en esa región (Cepes 2002)²⁴. A fines de la década de 1990 un censo esparraguero registró alrededor de 200 empresas en la costa con una superficie promedio cercana a las 140 hectáreas, dedicadas mayormente a la producción de espárragos para la exportación²⁵. Un grupo menor de empresas dedicadas a cultivos de exportación llega a tener extensiones que superan el medio millar de hectáreas: son los nuevos latifundios modernos.

Queda en la agenda de las investigaciones necesarias el análisis del mercado de tierras en el «circuito empresarial».

Sobre los derechos y la gestión del agua. El derrotero de los cambios legislativos sobre el agua destinada a uso agrícola ha sido diferente. Los intentos de desarrollar un mercado de derechos de aguas han fracasado reiteradamente. La Ley de Aguas dada por el gobierno militar en 1969, poco después de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria, sigue vigente, aunque con algunas modificaciones importantes. La principal fue introducida por el gobierno aprista en 1987, al transferir la gestión del agua de manos del Estado a las Juntas de Usuarios y a sus Comisiones de Regantes, compuestas por los propios agricultores (Apacla *et al.* 1993). Durante el gobierno de Fujimori se consolidó esta transferencia y se introdujo cambios importantes en la ley vigente, como garantizar la dotación de aguas a los que por su cuenta habían invertido en perforar pozos y crear las autoridades autónomas de cuencas hidrográficas.

Una segunda norma importante fue dada en enero de 1994; con ella el Gobierno autorizó la concesión de la operación y mantenimiento de la infraestructura de los grandes proyectos hidráulicos al sector privado. Los concesionarios privados podrían financiar en adelante los servicios con el cobro hecho a los usuarios del agua por los conceptos del canon y amortización, y estarían facultados a cortar el agua a los usuarios morosos.

Pero quizá lo más importante de la década pasada fue que no se diera una nueva Ley de Aguas. Sucesivos proyectos de ley han suscitado, desde el año 1992 hasta la actualidad, apasionadas discusiones en las que una de las pocas cosas que quedan claras es el rechazo de la mayoría de agricultores a los intentos de crear un mercado de aguas, objetivo principal

²⁴ El informe completo se encuentra en: <http://www.cepes.org.pe>. Un resumen de las conclusiones se encuentra en Goriti (2003).

²⁵ El Perú es uno de los principales exportadores de espárrago del mundo, y este es el producto de bandera de los modernos empresarios agrarios.

de todas las propuestas difundidas. Los temores de los agricultores se nutren de dos sospechas: que un mercado de aguas elevaría el costo del recurso y que separaría la propiedad de la tierra del derecho de usar el agua, abriendo el camino a su acaparamiento.

Existen varios estudios sobre la gestión del agua en diferentes regiones del Perú, pero, hasta donde llega nuestra información, no sobre el impacto de las políticas de aguas. Tampoco hay estudios sobre el impacto socioeconómico de otros aspectos de la política de aguas, como las irrigaciones. No obstante, es pertinente anotar que tradicionalmente las nuevas tierras ganadas gracias a las obras de irrigación con fondos públicos han sido distribuidas entre pequeños y medianos agricultores. Pero desde la década de 1980 la modalidad de entrega de extensas áreas ha sido la subasta, en condiciones tales que la pequeña agricultura queda excluida. Tampoco se ha investigado la competencia de diferentes agentes por el acceso y usos del agua: agricultores, empresas mineras y otras, y población urbana, que son fuente permanente de conflictos.

3.2 La disolución de las empresas asociativas

Uno de los obstáculos mayores para el desarrollo del mercado de tierras era la existencia de las empresas campesinas asociativas creadas por la reforma agraria –las cooperativas agrarias de producción (CAP) y las sociedades agrarias de interés social (SAIS)–. En su momento de mayor auge concentraban parte de las mejores tierras del país, tanto de cultivo como de pastos. Serían los propios asociados quienes se encargarían en la práctica de iniciar la liquidación de sus empresas como una manera de enfrentar los problemas económicos y de gestión acumulados desde su creación. Las CAP fueron parceladas en pequeñas unidades familiares²⁶ y la mayor parte de las SAIS se vieron forzadas a distribuir áreas significativas de sus tierras entre las comunidades campesinas. Mientras existieran las empresas asociativas, la transferencia de estas tierras a terceros estaba restringida por una serie de normas dadas durante el gobierno del general Velasco.

Mencionaremos tan solo algunas normas que se orientaron a poner fin a esta experiencia asociativa. Ya se mencionó más arriba que el Decreto Legislativo 02, promulgado en 1980 por el segundo gobierno de Belaunde, reconoció legalmente la reestructuración de dichas empresas y permitió la adopción del modelo de empresa «que mejor conviniese a los asociados». El gobierno aprista, por su lado, y bajo la presión de las comunidades campesinas, dio en 1986 un decreto supremo (D.S. 006-86-AG) que declaró en reestructuración a las 43 empresas asociativas de Puno. En septiembre del año siguiente, por Decreto Supremo 049-87-AG, el Ministerio de Agricultura declaró en proceso de reestructuración a las empresas asociativas del departamento del Cusco. La violencia política, ya bien entroniza-

²⁶ Existen varios estudios sobre el tema. Para un balance, véase Eguren (1988).

da en esas áreas, tuvo probablemente una importante influencia en la dación de estas normas. El supuesto es que con ellas se reduciría un foco de tensión que podía ser utilizado por Sendero Luminoso para consolidarse en la zona.

Años más tarde, durante el segundo período de Fujimori, el Gobierno determinó que se privatizarían las acciones que el Estado poseía en las inmensas empresas agroindustriales azucareras por efecto de la capitalización de las deudas tributarias. El proceso se iniciaría en octubre de 1996. Esta norma sería el inicio de una serie de medidas, de marchas y contramarchas, que apuntaban a transferir la propiedad y la conducción de las empresas agrarias más importantes del país de manos de los trabajadores cooperativistas a inversionistas privados, meta que ha sido lograda parcialmente. Al momento de escribir este capítulo, capitales privados tenían la mayoría de las acciones en la mayor parte de los complejos agroindustriales azucareros.

3.3 La liberalización del comercio

Así como los cambios en la legislación sobre la propiedad de la tierra favorecieron el surgimiento de un empresariado agrario exportador, otros cambios institucionales fueron configurando un sector agrario no solo poco estimulante a la pequeña agricultura, sino francamente excluyente. Las modificaciones en las reglas de juego de la producción agraria contribuyeron a ello. Ya durante el gobierno aprista se había iniciado la liberalización de algunos productos agrarios. A mediados de 1989 se decretó la liberalización del comercio del arroz.

Pero es sobre todo durante los primeros años del gobierno de Fujimori cuando se elimina la intervención del Estado en la comercialización de la producción doméstica y de las importaciones. El levantamiento de restricciones al comercio no necesariamente llevó a los «precios correctos», pues subsistieron «estructuras de mercado no competitivas y (...) externalidades –tanto positivas como negativas–, [que] condicionan la operación de los mercados de productos agrícolas» afectando negativamente sobre todo a los agricultores pequeños y campesinos (Escobal y Agreda 1994). Un estudio sobre la comercialización del arroz, realizado en una importante zona arrocerá de la costa norte, concluye que una vez desaparecida la Empresa Comercializadora de Alimentos S.A. - Ecasa y liquidado el Banco Agrario aparecieron nuevos agentes –copiadores locales, mayoristas e importadores–, que, basándose en el control del crédito y de la información, y con una estructura organizativa eficaz, lograron concentrar la mayor parte de los beneficios que se generan en la producción y comercialización del arroz (Escobal y Agreda 1994: 125). En algunos valles productores de maíz amarillo duro –producto que antes era comercializado por empresas estatales– para la industria avícola, existe abuso de poder de mercado por la organización oligopólica del comercio, en detrimento de los productores, en su mayoría, pequeños (Aparicio 2004). Otro tanto ocurre con la producción de frutas para el mercado interno, cuya comercialización

está dominada por el poder oligopólico de los transportistas y el manejo del mercado mayorista, lo que pone en desventaja a los pequeños agricultores (Valdivia y Agreda 1994).

En cuanto al comercio exterior, se dispuso su total liberalización en marzo de 1991. Se estableció un arancel único de 15% para la importación de alimentos y se quitó definitivamente la exclusividad de importación de determinados productos que todavía tenían la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI) y Ecasa. Al poco tiempo serían liquidadas. Ante la oposición de los gremios a la medida, debido a los precios *dumping* de muchos productos importados, el Gobierno estableció una sobretasa compensatoria, la que fue luego eliminada. Durante el resto de la década, y hasta la actualidad, se han aplicado diferentes instrumentos compensatorios, pero no ha habido restricciones a las importaciones. En la actualidad, el mantenimiento de medidas compensatorias mientras los Estados Unidos subsidien a su agricultura es uno de los puntos de mayor conflictividad en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con ese país.

4. ANOTACIONES FINALES

La modernización del agro y de la sociedad rural antes de la reforma agraria involucraba a una variedad de actores: grandes y medianos hacendados, sobre todo agrícolas pero también ganaderos; sectores de campesinos de las comunidades campesinas; pequeños agricultores costeños que dejaron de ser *yanacunas*. La intervención del Estado en la prestación de una variedad de servicios era mucho mayor que actualmente. Esta intervención obedecía a una cierta manera de concebir el futuro del país y sobre las formas de lograr esas metas futuras, en las que correspondía al Estado un papel mucho más comprometido y destacado de lo que las concepciones neoliberales están dispuestas a aceptar.

Al lado de esta modernización pre-reforma agraria existían formas de explotación económica —en parte sostenidas sobre la concentración de la propiedad de la tierra— y de opresión social y política sobre una mayoría de la población rural, que ya a mediados del siglo pasado eran absolutamente inadmisibles y de las que no estaban excluidos ni siquiera los empresarios más modernos. La clase política y la opinión pública estimaban que esta situación no podía continuar. Los movimientos campesinos y las masivas migraciones a las ciudades evidenciaban que había una crisis en el agro. El apoyo mismo otorgado por el Estado a decenas de miles de agricultores estaba empapado de ineficiencia y favoritismos. Hacia fines de la década de 1950 el reclamo por una reforma agraria había dejado de ser ya una exigencia de izquierdistas: no había político con aspiraciones que no incluyera en un lugar destacado de sus ofertas políticas la realización de una reforma agraria, no solo por que era una necesidad sino por presión del gobierno estadounidense, atemorizado por una posible difusión de la revolución cubana a otros países de América Latina. La reforma agraria estaba, pues, justificada plenamente.

Pero ello no obvia la necesidad de analizarla en sus múltiples dimensiones, no solo para comprender mejor un hecho de primera importancia en la historia del país sino porque su peso en los procesos del presente sigue siendo muy grande. Debe constatar, sin embargo, que para los investigadores agrarios en el Perú la revisión de un proceso tan radical, extendido, con implicancias tan profundas y complejas que se extienden en el tiempo y que seguirán proyectándose hacia el futuro, no es actualmente materia de interés especial. Lo importante no es solamente analizar esa parte de la historia reciente del país sino también los procesos actuales que están en curso, desde una perspectiva de procesos largos y complejos, que es lo que permite dotar de significación a los estudios específicos y delimitados espacial y temporalmente.

Para la mayor parte de la clase política peruana los actores del desarrollo no son el conjunto de los sectores sociales del Perú, sino aquellos que pueden utilizar con provecho los mecanismos de mercado: los «eficientes» y «competitivos». En un país heterogéneo y polarizado como el nuestro, con una larga historia de exclusiones sociales, esta propuesta ahonda la exclusión, pues los eficientes son muy pocos, sobre todo si el Estado no invierte en mejorar las condiciones para que ese contingente sea mayor. El signo general de las políticas agrarias de las últimas décadas ha sido, pues, negativo, si es que las políticas positivas son aquellas que generan bienestar, que conducen al desarrollo sostenible, que generan externalidades positivas, que son inclusivas, que son equitativas.

Las políticas sectoriales agrarias de hoy son más excluyentes que las de hace tres décadas. Reemplazar las políticas orientadas a objetivos —a un desarrollo equitativo y sostenible— por políticas orientadas al funcionamiento de mecanismos que se convierten en objetivos *per se* —el funcionamiento de los mercados— excluye a vastos sectores de la población que no están en condiciones de competir exitosamente. Están fuera del proyecto. Ni los mecanismos de mercado por sí solos, ni los restringidos intereses privados de los «eficientes», podrán incorporarlos sin intervención del Estado. Es claro que la conversión del proceso —los mecanismos de mercado— en objetivo no es desinteresada, sino una ideologización justificatoria de una determinada estructura de poder y de los mecanismos que la sustentan y prolongan.

Los resultados de investigaciones realizadas en la última década confirman que las políticas sectoriales en general no han beneficiado a pequeños agricultores y campesinos. Que la liberalización del comercio ha beneficiado más bien a los intermediarios. Que la asociación de pequeños productores puede contribuir a superar una serie de desventajas vinculadas a la falta de poder de negociación individual. Que en ocasiones —aparentemente en muy pocas— las iniciativas empresariales privadas pueden ser estimuladas para satisfacer las necesidades de los pequeños agricultores, si logran organizarse.

Si se descuentan algunas pocas experiencias prometedoras más bien modestas, las investigaciones realizadas no dan cuenta de ningún caso de éxito notable entre pequeños agricultores y campesinos en la última década, aunque sí se comprueba la capacidad de resistencia –y aun de resiliencia– que estos tienen. En ninguna de las zonas estudiadas se encontró que, en los últimos diez años, algún sector de la población rural mínimamente numeroso mejorara de manera significativa sus condiciones de vida. Los casos exitosos, dignos de convertirse en ejemplos, son tan escasos o de alcances tan limitados que se diluyen en un mar en el que parecieran predominar el atraso y la pobreza.

Este ensayo propone una hipótesis grande, aún poco elaborada, para poder entender el significado de normas y procesos que, vistos solo en sí mismos, pueden parecer erráticos o sin sentido. Esta hipótesis afirma que los ganadores de la década son los inversionistas y los empresarios agrarios que exportan. Pero ellos tampoco han atraído la curiosidad de la comunidad de investigadores. Tampoco se ha analizado cómo es que las políticas, las sectoriales y las generales, juegan en su favor. Estos actores no constituyen una atracción para los investigadores. Esta es una deficiencia, sin duda, pues puede afirmarse, también hipotéticamente, que su presencia será cada vez más importante en la conformación de los **podere fácticos**, aquellos que tienen poder no porque son elegidos sino por la magnitud de sus posesiones y por las relaciones que ello les permite.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado, J. (1996). *Los contratos de tierras y crédito en la pequeña agricultura. Un análisis institucional*. Lima: Cepes.
- Apaclla, R.; F. Eguren, A. Figueroa y M. T. Oré (1993). «Las políticas de riego en el Perú». En: Grupo Permanente de Estudios sobre Riego. *Gestión del agua y crisis institucional. Un análisis multidisciplinario del riego en el Perú*. Lima: Grupo Permanente de Estudios sobre Riego, ITDG-Servicio Holandés de Cooperación Técnica.
- Aparicio, M. (2004). «Formación de precios y abuso de poder de mercado en la intermediación del maíz amarillo duro». En: *Debate Agrario* 37, Lima.
- Barraclough, S. y J. Collarte (1972). *El hombre y la tierra en América Latina. Resumen de los informes CIDA sobre tenencia de la tierra en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Cepes-Programa Cooperativo de la FAO-Banco Mundial (2002). *Estudio de la rentabilidad de la agricultura de la costa peruana y las inversiones para el mejoramiento del riego*. Lima: Cepes. Disponible en: <http://www.cepes.org.pe>.
- Conveagro (2004). *Memoria 2003-2004*. Lima: Conveagro.
- Chaquilla, O. (1990). «El mercado de tierras agrícolas». En: *Debate Agrario* 8, enero-marzo. Lima: Cepes.
- De Janvry, A. (1981). *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Deere, Carmen D. (1992). *Familia y relaciones de clase. El campesinado y los terratenientes en la sierra norte del Perú, 1900-1980*. Lima: IEP.
- Durand, Francisco (2003). *Riqueza económica y pobreza política. Reflexiones sobre las elites del poder en un país inestable*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Eguren, Fernando (2002). «Sector agrario, pequeños agricultores y campesinos: una visión sucinta». En: *Socialismo y Participación* N°94. Lima: Cedep.

- (1989). «Los nuevos grupos dominantes en la agricultura peruana». En: *Debate Agrario* 7, julio-diciembre. Lima: Cepes.
- (1988). «Revisión y balance de los estudios sobre reestructuración de empresas agrarias asociativas». En: Eguren, F.; R. Hopkins, B. Kervyn y R. Montoya (eds.). *Perú: El problema agrario en debate. Sepia II*. Lima: Sepia-Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga.
- Escobal, J. (1994). «Introducción». En: Escobal, J. (ed.). *Comercialización agrícola en el Perú*. Lima: Grade-AID.
- Escobal, J., y V. Ágreda (1994). «La comercialización de arroz en la costa norte del Perú. El caso de los productores de Ferreñafe». En: Escobal, J. (ed.). *Comercialización agrícola en el Perú*. Lima: Grade-AID.
- Gorriti, J. (2003). «¿Rentabilidad o supervivencia? La agricultura de la costa peruana». En: *Debate Agrario* 35, enero. Lima: Cepes.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (1995). *Tercer Censo Nacional Agropecuario*. Lima: INEI.
- Matos Mar, J., y M. Mejía (1980). *La reforma agraria en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Ministerio de Agricultura (2002). «Lineamientos de política agraria para el Perú. Documento de trabajo para una agenda concertada». Lima: Ministerio de Agricultura.
- Monge, Carlos (1989). «Las demandas de los gremios campesinos en los ochenta». En: *Debate Agrario* 5. Lima: Cepes.
- Moore, B. (1973 [1966]). *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Londres: Penguin Books.
- Santa Cruz, F. (1999). «La nueva institucionalidad rural: el caso del Perú». En: FAO-Cepes. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/reforma/estudios/peru.pdf>.
- Trivelli, Carolina y David Abler (1997). «El impacto de la desregulación en el mercado de tierras». En: González de Olarte, Efraín; Bruno Revesz y Mario Tapia (eds.). *Perú: el problema agrario en debate. Sepia VI*. Lima: Cepes-CIES-Cipca-Coincide-Concytec-Embajada Real de los Países Bajos-Ideas-Solidaridad.
- Ugaz, F. (1997). «Dinámica del mercado de tierras y transformaciones en el agro costeño: los casos de Piura y Hualal». En: Gonzales de Olarte, E.; B. Revesz, M. Tapia (eds.). *Perú: el problema agrario en debate. Sepia VI*. Lima: Cepes-CIES-Cipca-Coincide-Concytec-Embajada Real de los Países Bajos-Ideas-Solidaridad.
- Valdivia, M., y V. Ágreda (1994). «El sistema de comercialización de frutas: los casos del limón, el maracuyá y el mango en el norte del Perú». En: Escobal, J. (ed.). *Comercialización agrícola en el Perú*. Lima: Grade-AID.

Vásquez E. (2000). *Estrategias de poder. Grupos económicos en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.

Zegarra Méndez, Eduardo (1999). *El mercado de tierras rurales en el Perú*. Volumen I («Análisis Institucional»), volumen II («Análisis Económico»). Santiago de Chile: Cepal-GTZ.

1. INTRODUCCIÓN

En el Perú, como en el resto de Latinoamérica, tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público distan de ser instituciones capaces de cumplir de forma eficiente con sus funciones constitucionales. Entre los principales problemas de la justicia en la región están sus carencias económicas, las graves limitaciones de los sectores de bajos ingresos en el acceso a la justicia, corrupción, normas obsoletas, el bajo nivel profesional de sus integrantes, problemas de gestión, entre otros. La creciente percepción de la justicia como incapaz de enfrentar la criminalidad en la región es otra causa, relativamente reciente, de su desprestigio¹.

La desconfianza en la justicia forma parte de una desconfianza mayor de los ciudadanos en las instituciones democráticas. Mainwaring considera que esta creciente ausencia de confianza en la democracia es causada por lo que denomina «el fracaso del estado». El estado en Latinoamérica ha fracasado en enfrentar de forma efectiva muy graves problemas que afectan a la población, como carencias socioeconómicas, violencia política, corrupción, abusos a los derechos humanos, entre otros (Mainwaring: 2). Esta situación extiende la brecha entre la legalidad y los mecanismos informales con los que gran parte de la población resuelve sus conflictos. El resultado es que los canales formales de resolución de conflictos distan de ser eficientes para quienes, en teoría, deberían ver en ellos una garantía de paz social.

La desconfianza en la justicia, entonces, forma parte de una desconfianza mayor de los ciudadanos en las instituciones democráticas en el Perú. En el fondo de este divorcio entre instituciones y ciudadanía se encuentran tanto su ineficiencia como el brindar un trato

¹ Actualmente, la región «not only presents the highest international homicide rates, but together with Sub Saharan Africa has shown the highest increase in criminal behavior during the last decade» (Magaloni 2003: 276). El número de homicidios en la región andina es de 22,7 por cada 100.000 habitantes, muy superior al promedio mundial de 10,7 (Carrión 2004: 217).

desigual a quienes acuden a ellas. En el caso del Poder Judicial, esta ineficiencia para cumplir con su función constitucional se aprecia en que, en muchas áreas del país, la justicia es prácticamente inexistente, y cuando existe cuesta demasiado como para ser utilizada por personas de sectores de bajos recursos. El servicio que brinda es de baja calidad, con demoras y trámites interminables.

Sumado a este problema de ineficiencia, como bien señala Paulo Drinot en el primer capítulo de este libro, otro problema de las instituciones en el país es la forma desigual y parcial en que aplican las normas. Criterios como riqueza, posición social, contactos políticos y raza siguen siendo determinantes en la forma en que estas instituciones se relacionan con la ciudadanía. En el Perú, lamentablemente, todavía hay ciudadanos de primera y de segunda clase (López 1997: 35). Esta situación, de por sí preocupante en cualquier institución del Estado, es más apremiante en el Poder Judicial, por su deber constitucional de ser, precisamente, la instancia que debe resolver, con imparcialidad e independencia, los conflictos de los ciudadanos.

Partiendo de esta noción del fracaso de las instituciones como un tema clave para la legitimidad democrática, en este capítulo se hará una revisión de la forma en que se ha buscado enfrentar los problemas de la justicia en las últimas dos décadas en el Perú. Tras una breve revisión crítica de antecedentes se analizará los cambios producidos después del autogolpe de 1992. En ese sentido, se discutirá y evaluará la reforma judicial iniciada por el fujimorismo y el desarrollo de la misma. Finalmente, se revisará lo relativo al tema de la justicia durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua y durante el gobierno del presidente Toledo. Esta revisión permitirá plantear los problemas actuales que dificultan la reforma de la justicia en el Perú.

Como veremos, si bien se han logrado avances puntuales, las taras estructurales de la justicia en el país siguen siendo básicamente las mismas que en décadas pasadas. A pesar de que en la actualidad se cuenta con planes de reforma que buscan enfrentar estos problemas estructurales, no es clara la posibilidad de realizarlos debido tanto al desinterés de los sectores políticos como a la resistencia de los actuales magistrados a reformas que podrían afectar sus intereses.

2. ANTECEDENTES: GOBIERNO REVOLUCIONARIO, RETORNO A LA DEMOCRACIA Y VIOLENCIA POLÍTICA (1968-1990)

Si bien el Poder Judicial en el Perú ha sido tradicionalmente objeto de críticas, en el pasado lograba cumplir con las exigencias de una sociedad pequeña, cuyos pleitos judiciales se concentraban principalmente en las capitales de provincia (Hammergren 2004: 293-4). Esta situación cambia en la década de 1960, cuando profundas transformaciones en la

sociedad mostraron las limitaciones de los tribunales para responder a problemas de mayor envergadura.

Durante el régimen militar del general Velasco Alvarado (1968-1975) la justicia fue considerada como aliada a los intereses de las clases dominantes y contraria a la revolución popular iniciada por el Gobierno. Esta situación dio lugar a que se iniciara un profundo proceso de reforma que condujo a purgas de jueces a través de procesos de ratificación, cambios en la organización de los tribunales y una clara interferencia política en sus decisiones. Como resultado de estos cambios, ingresaron a la judicatura magistrados elegidos más por su compromiso con el modelo impulsado por el gobierno militar, que por su calidad profesional². Además, aunque supuestamente antielitistas, estas reformas no prepararon al Poder Judicial para responder a las demandas sociales que debía enfrentar.

Tras estas radicales reformas, se esperaba que los gobiernos democráticos de la década de 1980 dieran prioridad a un Poder Judicial rezagado de los cambios sociales producidos en las décadas pasadas y severamente mellado en su autonomía. Se suponía que se iniciaría un real proceso de reforma de la justicia que, inspirado en el pacto constitucional de 1979, otorgara al Poder Judicial el papel de garante de las libertades políticas que le corresponde en una democracia.

Sin embargo, salvo purgas de magistrados y avances puntuales, los gobiernos democráticos de la década de 1980 y los partidos políticos no tuvieron en su agenda ni al Poder Judicial ni al recién creado Ministerio Público. Así, apenas se realizaron procesos de ratificación que permitieron el reingreso de jueces cesados durante el gobierno militar.

Una prueba de la debilidad de ambas instituciones fue su actuación durante la guerra interna contra Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru. Durante este conflicto, el Poder Judicial no fue capaz de cumplir con dos de sus fines institucionales, tanto por responsabilidad propia como por falta de apoyo. En primer lugar, no pudo responder al terrorismo sancionando, dentro de la legalidad, a quienes cometieran delitos de este tipo. Por otro lado, el Poder Judicial tampoco fue una garantía para las personas cuyos derechos humanos fueron vulnerados por las fuerzas del orden ni capaz de realizar juicios en los que se garantizara un debido proceso. (CVR 2003: t. 3, cap. 2; De la Jara 2001; Dargent 2000).

Además del grave problema mostrado por la guerra interna, debe añadirse el progresivo intento de los partidos políticos por influenciar a la justicia. Si bien la justicia en el Perú en

² Al respecto, puede consultarse Hammergren (2004: 296-9, 1998: 142-7)

su etapa previa al régimen militar no puede calificarse como independiente, sí puede decirse que tenía una independencia limitada (Hammergren 2004: 294) pues contaba con cierto margen de autonomía en su funcionamiento. Tradicionalmente los magistrados eran nombrados por el Presidente, salvo el caso de los magistrados supremos que debían ser ratificados por el Senado a propuesta del Poder Ejecutivo. Por lo general se respetaban las decisiones internas del Poder Judicial. Posteriormente, en la Constitución de 1979 se otorgó al Consejo Nacional de Justicia, un órgano creado durante el gobierno militar, la facultad de proponer magistrados para su nombramiento, pero el Poder Ejecutivo seguía siendo el que los nombraba o proponía al Senado, en el caso de los supremos. Durante los gobiernos democráticos, especialmente el del APRA, se utilizó esta competencia para politizar la judicatura.

La crisis económica e hiperinflación que el Perú vivió a partir de 1987 también golpearon profundamente a la justicia. Un artículo de la Constitución de 1979, que señalaba que no menos del 2% del presupuesto de gasto corriente del gobierno central debía ser destinado al Poder Judicial, nunca se respetó. Durante la crisis económica de fines de la década de 1980 el valor real del salario de los magistrados se redujo a la ínfima suma de US\$ 50 (Hammergren 2004: 301). Existe consenso entre abogados litigantes y magistrados respecto de que la crisis económica incrementó a niveles nunca antes vistos la corrupción en la institución y en otras relacionadas a ella, como el sistema penitenciario.

Durante esos años, dos tendencias impulsadas desde las agencias de cooperación, el mundo académico o desde organizaciones ciudadanas, fueron reforzando la necesidad de reformar y fortalecer el Poder Judicial. Desde la banca multilateral, así como sectores empresariales y académicos, se señalaba que un real proceso de liberalización de la economía que hiciera al país más competitivo requería de un Poder Judicial eficiente y con capacidad de establecer reglas claras predecibles para los inversionistas³.

Asimismo, instituciones vinculadas a la defensa de los derechos humanos veían en un Poder Judicial débil y subordinado una de las principales causas de la vulneración de estos derechos en el país. Como se ha señalado, la justicia fue duramente criticada por su incapacidad para garantizar las libertades básicas de los ciudadanos ante los abusos del Estado. La revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, así como el entender la Constitución como una norma que guía el razonamiento del juez, fueron conceptos cada vez más comunes en las escuelas de Derecho y entre los magistrados (Eguiguren 1990). A fines de la década de 1970, además, la política exterior de los Estados Unidos y su agencia de cooperación (Usaid) privilegió al Poder Judicial como mecanismo de solución de conflictos, por sobre su tradicional cooperación con órganos de seguridad como el Ejército y la

³ Como señala Pásara, muchas veces se presentaron estos cambios con excesivo optimismo, basándose en su posible impacto en el corto plazo (Pásara 2004b).

Policía (Pásara 2004a: 13). Ambos enfoques, el económico y el democrático, coincidían en la necesidad de contar con un Poder Judicial autónomo y eficiente, y sin duda dieron mayor importancia a la reforma en la década de 1990 (Pásara 2004a: 14).

3. AUTOGOLPE, AUTORITARISMO Y REFORMA JUDICIAL: 1990-2000

Desde el inicio de su mandato el ex presidente Alberto Fujimori fue muy crítico de la justicia. En su primer discurso, en julio de 1990, fustigó a los jueces por su responsabilidad en la crisis que vivía el país (De Belaunde 1998: 311). En algún momento se pensó que, debido a estas críticas, la reforma del Poder Judicial podría ser una de sus prioridades. Sin embargo, más allá de las críticas, fue poco o nulo el liderazgo del Gobierno en temas de reforma judicial durante sus primeros años de gestión. En 1991 se aprobó una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial que buscaba, principalmente, enfrentar la confusión de funciones jurisdiccionales y administrativas, así como mejorar la gestión de la institución. La norma fue rápidamente limitada en su contenido por la posterior intervención del Poder Judicial tras el autogolpe de 1992.

Una de las principales razones aducidas por Fujimori para justificar el autogolpe de 1992 fue la ineficiencia y corrupción del Poder Judicial. En su mensaje a la nación del 5 de abril de 1992 señaló que la medida tenía por objeto intervenir, además del Congreso, al Poder Judicial para enfrentar estos problemas. Las encuestas realizadas poco después del golpe muestran un apoyo masivo a sus anuncios, especialmente al de reformar la justicia, que contó con una aprobación de 95% en Lima y solo 2% en contra (Hammergren, 1998: 3).

El proceso de reorganización, sin embargo, consistió en una purga de 134 magistrados en el Poder Judicial y en el Ministerio Público, calificándolos de corruptos o politizados. En realidad, según señalan en privado abogados litigantes y jueces, muchos de ellos realmente estaban vinculados a grupos políticos y otros, efectivamente, eran sospechosos de corrupción. Pero la medida también sirvió para deshacerse de magistrados independientes o vetados por las Fuerzas Armadas debido a sus decisiones en favor de los derechos humanos (Planas 1999: 218).

La purga dejó libres diversas posiciones en la magistratura y jueces de instancias inferiores tuvieron que ocupar cargos en instancias superiores de forma provisional. Con el propósito de solucionar el problema creado por la purga de magistrados, y por las críticas que suscitó la medida, el Gobierno creó el Jurado de Honor de la Magistratura, conformado por cinco juristas de reconocida independencia, cuyo objetivo era revisar los pedidos de reincorporación de vocales y fiscales supremos destituidos, convocar a un concurso público para nombrar vocales y fiscales supremos y, al terminar los procedimientos anteriores, iniciar un proceso nombramiento de magistrados de todas las instancias. En todos los casos las

decisiones del Jurado debían ser aprobadas por el Congreso Constituyente Democrático (CCD), elegido para elaborar la Constitución de 1993 y que, además, actuó como Congreso hasta las elecciones de 1995. (De Belaunde 1998: 316-7). El trabajo del Jurado de Honor es reconocido por su independencia y, en sus primeras etapas, fue respetado por el CCD (De Belaunde 1998)⁴. Sus competencias fueron ampliadas y logró designar, hasta el fin de sus funciones, a varios nuevos integrantes de la Corte Suprema, así como a varios magistrados en el distrito judicial de Lima. Sin embargo, a pesar del trabajo realizado, el número de magistrados provisionales se mantuvo muy alto.

La Constitución de 1993 trajo algunos cambios de diseño institucional en la organización de justicia que, en el papel, resultaban positivos para enfrentar los problemas existentes. Con el propósito de solucionar la politización en el nombramiento de magistrados se creó el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), que tenía competencia para el nombramiento directo de magistrados. El CNM es integrado por siete representantes, ninguno de ellos perteneciente al Poder Ejecutivo o al Congreso. Asimismo, se le otorgaron facultades disciplinarias en el caso de los magistrados supremos. En el caso de magistrados de todos los demás niveles, el Consejo actúa únicamente como segunda instancia, revisando las sanciones de destitución impuestas por los órganos disciplinarios del Poder Judicial y el Ministerio Público. Sin embargo, más allá de estos cambios constitucionales, y de que se colocara a algunas personas clave para los intereses del Gobierno en el Ministerio Público y el Poder Judicial, durante el resto del primer período de Fujimori se dejó de lado a la justicia.

La reforma judicial fujimorista se inicia propiamente el 21 de noviembre de 1995 con la promulgación de la ley 26546. La norma conforma una Comisión Ejecutiva encargada, por un período de 360 días, del gobierno y gestión del Poder Judicial con el objetivo de desarrollar una reforma judicial. En esta primera norma se suspenden las atribuciones del Consejo Ejecutivo y la Gerencia General de la institución.

Desde el Gobierno se señaló que la reforma judicial se inscribía entre las reformas de segunda generación que el fujimorismo impulsaría tras haber concluido con las reformas estructurales impulsadas durante su primer período. La Comisión estaba integrada por tres magistrados supremos que, en teoría, debían dirigir el proceso de reforma. Estos magistrados supremos fueron nombrados a título personal, y no por razón del cargo que ocupaban en la institución. En la misma norma se crea el cargo de Secretario Ejecutivo, quien sería el titular del pliego presupuestario de la institución.

Es difícil, con lo que conocemos hoy en día sobre los niveles de corrupción del régimen y la complicidad en actos de corrupción de diversos magistrados, evaluar objetivamente lo que

⁴ Hay opiniones en contra del trabajo realizado por el Jurado de Honor de la Magistratura. Véase, por ejemplo, Pease (2003).

fue el inicio de la reforma y las razones del Gobierno para desarrollarla. Si bien existe consenso en la poca convicción del régimen para contar con un Poder Judicial independiente, se discute si la reforma estuvo desde el inicio viciada con el deseo de garantizar la impunidad de los oficiales corruptos del régimen y garantizar su continuidad en el poder, o si fue, más bien, progresivamente trastocada.

Mi impresión es que sí existió un plan inicial, por lo menos en el Servicio de Inteligencia Nacional, sobre la utilidad de contar con un Poder Judicial y un Ministerio Público subordinados para controlar posibles eventualidades y garantizar la continuidad del régimen. Como se discutirá, el camino hacia la reelección requería del control de estas instituciones. Este plan de control no implica que no existiera interés de otros sectores del Gobierno por reformar ciertos aspectos de la justicia, especialmente aquellos relacionados con su eficiencia, y que el control se haya dado de forma progresiva mientras se iba descubriendo la utilidad de contar con una justicia subordinada. Es decir, es posible que ciertos sectores del Gobierno pensarán que era posible contar con una justicia más eficiente en sus aspectos administrativos y de gestión que no constituyera un riesgo para el régimen. Sin embargo, en 1997 era ya evidente que los cambios no se producirían, y que no existía un real interés en contar con una justicia independiente.

Es complicado hacer un seguimiento de las diversas leyes aprobadas por el Congreso para asegurar la continuidad de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial. Muchas de estas normas fueron parte de las entonces famosas «leyes de madrugada», presentadas de forma sorpresiva y aprobadas por la mayoría fujimorista en cuestión de horas. Luego de la primera norma, en junio de 1996 se aprueba la ley 26623, cuyo motivo era la supuesta creación de un Consejo de Coordinación Judicial. Sin embargo, en las disposiciones transitorias se incrementaba el control externo sobre la institución. Así, se otorgaban nuevas funciones a la Comisión Ejecutiva y al Secretario Ejecutivo. Entre ellas estaba la de poder regular materias de despacho judicial, carrera judicial y estatuto del magistrado. Asimismo, se incluye a la Academia de la Magistratura dentro de la reforma judicial, suspendiendo las atribuciones de su órgano de dirección (CAJ 2003: 106; De Belaunde 1998: 321-2).

Posteriormente, por ley 26695 del 2 de diciembre de 1996, se amplían las facultades de la Comisión Ejecutiva para permitirle regular otros aspectos relativos al despacho judicial y carrera judicial, entre otros (CAJ 2003: 106). Esta norma permitió un mayor manejo de los magistrados pues, bajo la excusa de poder tomar medidas adecuadas para la organización de la institución, se tomaron decisiones que permitieron un mayor control de áreas sensibles de la misma.

El 10 de diciembre de 1997, por ley 26898, se otorgó iguales derechos a los magistrados titulares y suplentes. Por medio de esta norma se les otorgaba el derecho de participar en los órganos directivos, votar para elegir a estos representantes y, además, de poder partici-

par en la elección de los representantes de la institución en otros órganos constitucionales como el Jurado Nacional de Elecciones o el Consejo Nacional de la Magistratura. De esta forma, como veremos más adelante, no solo se incrementaba el control de la justicia, sino que se preparaba el terreno para la reelección de Alberto Fujimori en el 2000. Durante esos años se fue ampliando el plazo de funcionamiento de la Comisión. La última ampliación vencía el 31 de diciembre del 2000. Antes de ello, el régimen colapsó.

La ley 26623, antes mencionada, también traía otras sorpresas en sus disposiciones transitorias. En ellas se declaraba en reorganización al Ministerio Público y se creaba la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público, poniendo a la cabeza de la misma a Blanca Nélica Colán Maguiño, en ese entonces Fiscal de la Nación. Se otorgaba a la Comisión similares atribuciones a las de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, las mismas que luego fueron ampliadas cuando, en 1997, se eligió a un nuevo Fiscal de la Nación, a pesar de las maniobras para mantener a Colán en el puesto. Como presidenta de la Comisión Ejecutiva, Colán contaba en la práctica con la mayoría de las competencias del Fiscal de la Nación señaladas en la ley orgánica de la institución (De Belaunde 1998: 326-7).

Es preciso reconocer que algunos aspectos de la reforma resultan positivos en su diseño y podrían ser útiles de ser aplicados en el futuro sin intencionalidad política. Especialmente debe rescatarse el que se presentara el proyecto de reforma como un problema complejo cuya solución requería tomar acciones en diferentes áreas. Entre las áreas en las que se actuó, con mayor o menor éxito, se encuentran: formación de los magistrados, mejoras administrativas y de gestión del despacho judicial, mejoras en la infraestructura de las cortes, reducción de carga procesal, mejores sistemas de información, impulso al control de la corrupción entre magistrados de instancias inferiores y personal administrativo, entre otras. Aunque muchas de estas medidas fueron progresivamente desnaturalizadas, y resulta difícil contar con una evaluación objetiva del impacto de las mismas, al ser la mayoría de documentos de evaluación elaborados por los propios funcionarios a cargo de la reforma, hubo algunas que buscaron enfrentar problemas de la institución desde una perspectiva novedosa⁵.

Más allá de estos aspectos positivos, el balance de la reforma es negativo. La reforma fue presentada como un real y profundo plan para enfrentar los graves problemas de la institución mencionados en la introducción. El Gobierno invirtió US\$ 50 millones en el proceso y los resultados muestran no solo que los principales problemas de la justicia no se solucionaron, sino que ni siquiera en las áreas en la que esta se concentró se lograron resultados

⁵ Un análisis más detallado de lo positivo de la reforma fujimorista puede encontrarse en CAJ (2000: 81-6). Asimismo, en Hammergren (1998: 175-98, 2004: 305-9), De Belaunde (1998: 323-31) y Rubio (1999).

sostenibles en el tiempo. Los problemas de la reforma pueden separarse en dos: el diseño del proceso y el control político al que fue sometida la justicia.

En primer lugar, la reforma se concentró en realizar cambios en la institución como si se tratara de una oficina o una fábrica, sin tomar en consideración el tipo de función que deben cumplir los magistrados (Hammergren 2004: 312-4). Nadie pone en duda que la eficiencia es necesaria y que los retrasos son, sin duda, un problema central de la institución. Pero este enfoque deja de lado muchos otros factores que deben ser tomados en cuenta, como por ejemplo la calidad de las sentencias. Vinculado con este problema de diseño está el problema de la muy limitada participación de los magistrados en el proceso. Es decir, la reforma pretendía mejorar el producto pero poniendo poca atención, e incluso enfrentándose, a quienes debían producirlo.

El principal problema de la reforma fue que no tuvo por objetivo reforzar a la institución para hacerla independiente y profesional. Por el contrario, promovió su subordinación al poder político. Vale la pena detenernos en analizar cómo se logró este control.

El problema de la provisionalidad, existente desde el autogolpe de 1992 e incrementado por la creación de cerca de 400 juzgados y salas transitorias para aliviar la carga procesal en el marco de la reforma, explica en buena cuenta cómo se logró el progresivo copamiento de la institución. Provisionales eran aquellos magistrados de instancias inferiores nombrados en instancias superiores de manera «provisional». Asimismo, se contrataba a abogados ajenos a la institución para que actuaran como magistrados «suplentes». Durante el fujimorismo, los magistrados provisionales y suplentes de la institución eran cerca del 80% (CAJ 2003: 107). Lo significativo de estos nombramientos es que representaban un mejor salario para el magistrado provisional y que los mismos dependían de la Comisión Ejecutiva.

Los amplios poderes de la Comisión Ejecutiva sirvieron al régimen para colocar en cargos de importancia a magistrados convenientes a sus intereses. La Comisión, como se ha señalado, podía acabar con los nombramientos en cargos provisionales o de jueces suplentes sin expresión de causa. También podía rotar a magistrados titulares a las nuevas dependencias que se iban creando para, en teoría, reducir la carga procesal. Así, magistrados de reconocida independencia fueron colocados en puestos de nula importancia a realizar labores burocráticas alejados de todo tema sensible. Del mismo modo, magistrados sin ninguna experiencia profesional fueron colocados en juzgados en los que se ventilaba casos de interés para el régimen.

Para lograr mantener este alto grado de provisionalidad se redujeron las funciones de instituciones como el CNM y la Academia de la Magistratura. El CNM reinició sus funciones de selección y nombramiento de magistrados en 1995, y tenía como prioridad enfrentar el alto índice de provisionalidad de la institución. Hasta 1996 se produjeron nombramientos, pero

luego se detuvo el proceso al impulsarse un ambicioso programa de formación de aspirantes en la Academia de la Magistratura. Las normas vigentes exigían la aprobación del curso de formación de la Academia para poder ser nombrado juez. Pues bien, el programa, inicialmente pensado para seis meses fue prolongado a dos años, y finalmente el nombramiento de esta promoción de estudiantes nunca se produjo. El CNM no podía cumplir con su función constitucional al no poder efectuar nombramientos por no contar con postulantes aptos.

El golpe final al CNM se produjo cuando este inició un proceso de destitución contra magistrados supremos por haber emitido una sentencia muy polémica y luego señalar que lo hicieron sin leerla. Mientras se iniciaba este proceso, la mayoría fujimorista en el Congreso reaccionó aprobando la ley 26933, que restringía la potestad sancionadora del CNM de tal manera que ya no podía iniciar investigaciones a los magistrados supremos en forma directa, sino solo actuar como segunda instancia en la revisión de los procesos disciplinarios instaurados por el propio Poder Judicial y solo en aquellos casos en que este solicitara la destitución. Se justificó esta decisión con otro razonamiento absurdo de los congresistas fujimoristas: como el CNM era la única institución encargada del control disciplinario de los magistrados supremos, se argumentó que era necesario contar con una primera instancia que garantizara el derecho de los magistrados a una doble instancia. Si esta era la razón, ¿por qué no crear una instancia dentro del CNM sin transgredir lo señalado en la Constitución? La razón real era que se temía que el CNM pudiera abrir procesos similares contra magistrados cercanos al Gobierno. Asimismo, se suspendió la capacidad del CNM para nombrar magistrados hasta el año 2002. Ante esta situación, los miembros del CNM renunciaron y fueron reemplazados por sus suplentes, muchos de los cuales eran cercanos al Gobierno (CAJ 2003: 110).

Pero también existía un interés distinto al control judicial para mantener el alto grado de provisionalidad. En el proceso de reforma se modificó la legislación para otorgar a los magistrados provisionales iguales derechos que los magistrados titulares. Entre ellos, elegir y ser elegidos para cargos en el PJ, o como representantes del PJ en otras instituciones como el CNM y el Jurado Nacional de Elecciones, órgano este último que debía pronunciarse sobre la postulación del presidente Fujimori a un tercer período. La Comisión Ejecutiva amplió el número de salas en la Corte Suprema con la justificación de agilizar los plazos, pero al hacerlo incluyó a diversos magistrados provisionales que, al tener iguales derechos que los titulares, contaban con derecho a voto en las decisiones que debían tomarse. Lo mismo sucedió en el Ministerio Público.

Al contar con el control de un número importante de votos en la Corte Suprema y en la Fiscalía de la Nación, se logró elegir a personas cercanas al Poder Ejecutivo como representantes de ambas instituciones ante el JNE. Lo paradójico es que la composición del JNE recogida en la Constitución de 1993 buscaba garantizar la autonomía de este órgano electoral al determinar que estuviera compuesto por personas ajenas a los poderes políticos.

Contando con el control del Poder Judicial, del Ministerio Público, y con la intervención que también existía en las universidades públicas, el gobierno fujimorista aseguraba tres votos de cinco en la institución electoral. El control sobre estas instituciones fue clave para evitar que una tacha contra la candidatura de Fujimori pudiera ser acogida por el JNE.

Esta misma perversión de una buena idea que tenía por objeto reforzar la independencia de las instituciones podemos verla en la creación, en el marco de la reforma, de salas especializadas en el Poder Judicial. Desde la década de 1980 se planteó la necesidad de contar con salas especializadas en temas complejos con el objetivo de fortalecer la independencia y calidad de la justicia. Así, con el propósito de evitar la corrupción en los procesos de narcotráfico, se recomendó concentrar estos casos en una instancia nacional especializada. Del mismo modo, como forma de lograr una efectiva protección de los derechos humanos, se recomendó crear una instancia especializada que tramitara las demandas de garantía constitucional.

Pues bien, la reforma impulsó esta especialización, y en un inicio, en los casos de narcotráfico y derecho público, funcionó en forma exitosa. Sin embargo, la perversión consistió en nombrar en estas instancias, cuando probaron ser demasiado independientes para el régimen, a jueces incapaces y subordinados al Poder Ejecutivo. Además, se otorgó a determinadas salas de la Corte Suprema la organización y el control disciplinario de estas instancias especializadas para asegurar que no fueran controladas por los órganos disciplinarios de la institución. De este modo, más que jueces especializados que aseguraran una justicia independiente y efectiva, con estas medidas el régimen aseguraba que toda denuncia incómoda fuera conocida por magistrados fieles al mismo.

Tanto por este control político, que desvirtuó el contenido de la reforma, como por el enfoque equivocado antes mencionado, el proceso puede ser calificado como un fracaso. Hacia el año 2000, la reforma judicial se encontraba completamente desprestigiada y el propio Gobierno ya había perdido todo interés en intentar justificarla. Sus objetivos no fueron cumplidos y la subordinación al poder político era abierta. Si bien algunos magistrados resistieron este control e hicieron sentir su voz de protesta, el proceso prueba, una vez más, la debilidad de la institución y lo sencillo que resultó manipular a la justicia.

4. EL FIN DEL FUJIMORISMO Y LA MESA DE DIÁLOGO DE LA OEA (2000-2001)

Tras la elección de Alberto Fujimori en el año 2000 se estableció una Mesa de Diálogo, implementada por la Organización de Estados Americanos, entre el Gobierno y la oposición, con el objetivo de lograr la democratización del país. La OEA se vio involucrada luego de que una misión de observadores enviada por la organización para la elección del año 2000 reportara diversas irregularidades en el proceso. Aceptar sentarse a la mesa a dialogar constituía una suerte de compromiso de un gobierno y oposición fuertemente enfrenta-

dos por la forma escandalosa en que se había conducido el proceso electoral del año 2000. El tercer grupo de participantes en la mesa lo constituían, en calidad de observadores, instituciones de la sociedad civil y la Iglesia.

Uno de los principales temas discutidos en la Mesa de Diálogo fue la necesidad de desmontar las comisiones ejecutivas del Poder Judicial y el Ministerio Público. En las primeras reuniones se lograron avances precisamente en el tema judicial, e incluso se plantearon plazos para desactivar las comisiones. Estos acuerdos también pueden interpretarse como un intento del Gobierno de ganar legitimidad sin tomar decisiones concretas que relajaran el control sobre las instituciones.

En un momento dado se produjo un estancamiento de las conversaciones, lo que hizo presagiar el fracaso de las mismas. Sin embargo, la aparición del video Kouri-Montesinos en septiembre del año 2000 causó la rápida descomposición del régimen. A los pocos días, el 16 de septiembre, Alberto Fujimori anunció el adelanto de elecciones para abril del año 2001, en las cuales no participaría. Luego, en noviembre de ese año, renunció a la Presidencia desde el Japón. Valentín Paniagua, congresista de Acción Popular y en ese entonces presidente del Congreso, asumió la Presidencia de la República.

Tras la difusión del video, entre septiembre y noviembre, la Mesa de Diálogo cumplió un importante papel en la democratización del país. En ella se acordaron proyectos de normas para desmontar el sistema de control del Poder Judicial, que fueron aprobadas como leyes por el Congreso. Estas normas eliminaron la equiparación entre magistrados titulares y provisionales y limitaron la función de los provisionales a lo jurisdiccional. Asimismo, desactivaron las comisiones ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público y crearon consejos transitorios al interior de los mismos, integrados por magistrados titulares supremos (elegidos a su vez por magistrados titulares) y profesionales ajenos a la institución que cumplieran con los requisitos para ser magistrados supremos⁶. A estos consejos se les otorgó la competencia de los órganos de gobierno de ambas instituciones y fueron encargados de tomar medidas, en un plazo de 90 días, para eliminar los rezagos de las comisiones ejecutivas y realizar un análisis de los problemas existentes en la institución. Además, se restituyeron las funciones de control al CNM y se flexibilizaron las normas para dar solución a los problemas de provisionalidad⁷.

Por su breve plazo de funcionamiento, los consejos transitorios no pudieron realizar cambios estructurales importantes. Sin embargo, cumplieron con realizar aquellos cambios urgentes y necesarios para acabar con el control externo de la institución. También desarro-

⁶ Ley 27367 del 4 de noviembre del año 2000.

⁷ Ley 27368 del 6 de noviembre del año 2000.

llaron algunas acciones de diagnóstico que pudieran ser utilizadas, en el futuro, para impulsar la reforma de justicia. Cabe señalar, finalmente, que la mayoría de magistrados que participaron en las comisiones ejecutivas de ambas instituciones, así como diversos magistrados de todos los niveles, se encuentran procesados, y en algunos casos ya condenados, por la justicia anticorrupción.

5. EL GOBIERNO DE ALEJANDRO TOLEDO Y ¿LA TRANSICIÓN? (2001-2005)

Al inicio del gobierno de Alejandro Toledo existían expectativas sobre la priorización de la reforma de la justicia. Debido al tipo de control al que fue sometida la justicia durante la década anterior y a la conciencia del peligro que significaba para la democracia este control, el tema fue incluido en la agenda política. Así, por ejemplo, se incluyó la necesidad de reformar la justicia en el Acuerdo Nacional, documento suscrito por grupos políticos y diversas organizaciones de la sociedad civil que contiene reformas de mediano y largo plazo.

Sin embargo, transcurrida la mayor parte de lo que se pensó podía ser un gobierno de transición, es poco lo que se ha hecho en materia de reforma de justicia. Hay una tensión difícil de solucionar y que entrapa la posibilidad de iniciar una reforma integral de la justicia que enfrente los problemas estructurales señalados. Las nuevas autoridades del Poder Judicial y el Ministerio Público, así como la prensa y la opinión pública, se encuentran, con razón, sensibles hacia todo intento de reforma impulsada por el Ejecutivo. Desde el inicio del mandato de Alejandro Toledo se intentó acusar al régimen de querer manipular la justicia, y el Gobierno hizo lo mismo con el APRA. Las acusaciones muchas veces no tienen mayor asidero⁸, principalmente porque es poco creíble que el Gobierno, así lo quiera, pueda manipular a la justicia, pero muestran el alto grado de sensibilidad sobre el tema.

Esta situación explica que, desde el inicio del gobierno de Toledo, se dejara los asuntos de la justicia en manos de las autoridades judiciales. Aquellas, desde el fin del fujimorismo, han señalado su voluntad y capacidad de impulsar un proceso de reforma. La vieja idea de que una reforma judicial debía quedar en manos de los jueces porque ellos conocen «de verdad» la realidad de la justicia se ha hecho sentir, ocasionando que se vea con desconfianza las propuestas planteadas desde fuera de la institución. Esta promesa de autoreforma no se ha concretado. Pocos avances se han producido y no existe un movimiento interno de reforma que impulse los cambios estructurales que la institución requiere⁹.

⁸ Debe señalarse, sí, el caso del Vocal Supremo Silva Vallejo, que acudió al domicilio del Presidente de la República a tratar la demanda de reconocimiento de paternidad en su contra que en ese momento estaba a su cargo.

⁹ Cabe señalar que el Ministerio Público alega haber ya realizado un proceso de evaluación y reforma interna. Más allá de la buena intención, este plan es poco conocido y, en lo que se conoce de él, no enfrenta aspectos clave de los problemas de la institución.

A pesar de esta situación, se han producido cambios positivos en estos años. Muchos de ellos deben ser evaluados con cuidado, pues también muestran claroscuros. Entre los principales:

Presupuesto y salarios. En el año 2005 se dio un incremento importante en el presupuesto del Poder Judicial. Así, se aprobó un presupuesto de S/. 645 millones, superior a los S/. 553 millones del año anterior y muy superior al presupuesto promedio de la institución en años anteriores: S/. 288 millones en 1996, S/. 405 millones en 1999 y S/. 486 millones en el año 2000, por ejemplo (Justicia Viva 2004a). A raíz de las críticas producidas por los bajos salarios de la institución, en el año 2002 se aumentaron de manera considerable los salarios de los magistrados. Los salarios en el año 2003 estuvieron aproximadamente entre US\$ 1.000 y US\$ 7.600 (Hammergren 2004: 292), lo que respondió a una vieja demanda de los magistrados. Cabe señalar que estos aumentos no incluyeron a los empleados administrativos, situación que condujo a prolongadas huelgas en los años 2003 y 2004.

Consejo Nacional de la Magistratura. Luego de la renuncia de los miembros del CNM en el año 2000, este fue recompuesto de conformidad con lo dispuesto en la Constitución. Inmediatamente inició su trabajo de selección y nombramiento de magistrados conforme a su competencia constitucional y como respuesta al alto grado de provisionalidad existente en la institución. Desde el 2001 se ha reducido la provisionalidad de un 73% a un 35%. Aunque existe consenso de que este proceso es positivo, han surgido diversas críticas a la forma en que se viene conduciendo. El problema es que el Consejo, para concluir con el problema de la provisionalidad, podría estar acelerando el nombramiento de magistrados sin preocuparse por garantizar la calidad académica y las cualidades éticas de los postulantes. Las principales críticas se dirigen a la forma en que se diseñaron las pruebas de calificación de los postulantes, de acuerdo con criterios memorísticos, o por el tipo de evaluación que se hace de su experiencia profesional y académica. Algunas de estas críticas han motivado cambios en los procesos de selección y les han dado mayor transparencia (Justicia Viva 2004b: 18)¹⁰. Asimismo, se ha criticado la discrecionalidad con la que el CNM toma sus decisiones en procesos de ratificación y sanción de magistrados.

Independencia judicial. En los últimos cinco años las instituciones de justicia han actuado con relativa independencia de los demás poderes del Estado, especialmente en comparación con lo sucedido durante la década pasada. No se ha producido ningún acto externo que afecte la independencia de estas instituciones, lo que no significa que exista una garantía de futura independencia.

¹⁰ Buena parte de esta imagen positiva del CNM se perdió a fines del año 2004, cuando el Consejo realizó un cuestionado proceso de selección del nuevo jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Justicia de paz. Desde la década de 1990 la justicia de paz ha ganado legitimidad como un mecanismo alternativo de resolución de conflictos. Aunque mantiene cierto contacto con el Poder Judicial, su funcionamiento es básicamente autónomo. Este relativo éxito en los asuntos menores bajo su competencia ha llevado a que se estudien formas de aprovechar mecanismos similares para lograr una aproximación más directa del Poder Judicial hacia la comunidad. Aunque con funciones más limitadas que los magistrados del Poder Judicial, la experiencia de los jueces de paz muestra que sí es posible conseguir que las instituciones sean percibidas como justas y eficientes por la comunidad.

Sociedad civil. En lo que respecta a la sociedad civil, debe resaltarse la especialización de instituciones en la reforma de justicia y el mayor debate público de estos temas. La Comisión Andina de Juristas y el Instituto de Defensa Legal, por ejemplo, desarrollaron desde la década de 1980, y especialmente durante la década pasada, importantes proyectos de investigación de aspectos referidos a la justicia. En los últimos años ha tenido importancia en el seguimiento y participación en la reforma de la justicia el trabajo del consorcio Justicia Viva.

Tribunales anticorrupción y especializados en terrorismo. Un desarrollo positivo ha sido el funcionamiento adecuado de la justicia para casos de corrupción y de la justicia especializada en casos de terrorismo. Hay críticas que pueden hacerse a ambas. En el primer caso, su lentitud, que demuestra, más que ineficiencia por parte de los magistrados, que el sistema procesal peruano no es adecuado para juzgar delitos complejos como los de corrupción de alto nivel. En lo que respecta a los casos de terrorismo, lamentablemente, en el primer juicio contra la cúpula de Sendero Luminoso la sala a cargo del juzgamiento no tomó las previsiones del caso y la audiencia se escapó de sus manos. A pesar de los problemas, estos procesos han permitido que se conozca otro tipo de magistrados distintos de los tradicionales, capaces de actuar con firmeza y transparencia.

Reducción de competencia de la justicia militar a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema. Dos recientes sentencias del Tribunal Constitucional, y otra de la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema, sientan las bases de lo que debe ser la adecuada competencia de la justicia militar en un estado democrático. Así, las sentencias del Tribunal Constitucional (Exp. 0017-2003 AI/TC y Exp. 0023-2003 AI/TC) restringen la amplia competencia con que la justicia militar había venido actuando en el país. Entre otros aspectos, estas sentencias establecieron que los delitos de función solamente pueden ser cometidos por militares en actividad y que solo pueden tratarse en las cortes militares casos en los que se lesionen bienes jurídicos de naturaleza militar. Posteriormente, el 17 de noviembre del 2004, la Corte Suprema recogió estos criterios en la sentencia de un proceso de contienda de competencia entre la justicia militar y el juzgado penal de Coronel Portillo, Ucayali (Competencia 18-2004), referido a las torturas y posterior muerte de un civil en manos de una patrulla militar. Estas resoluciones marcan un quiebre

importante con lo que ha sido la conducta subordinada de la justicia civil frente a la justicia militar.

El proceso reciente más interesante en lo que respecta a la reforma de la justicia ha sido la creación y puesta en funcionamiento de la Comisión Especial para la Reforma de la Administración de Justicia (Ceriajus). Como se ha señalado, desde el año 2001 se han sucedido una serie de declaraciones de miembros del Poder Judicial en el sentido de que se reformaría la justicia desde su interior. El discurso inaugural de Hugo Sivina Hurtado como presidente del Poder Judicial, en enero del 2003, fue muy autocrítico, reconoció la necesidad de una reforma integral de la justicia e hizo pensar que por fin un magistrado podía tomar las riendas de la reforma. Así, Sivina anunció que lanzaría lo que denominó un «Acuerdo Nacional por la Justicia». El plan consistía en que magistrados y juristas externos a la institución realizaran una evaluación sobre diversos problemas del sistema de justicia. Mientras se iniciaba este proceso, surgió desde el Poder Ejecutivo la propuesta de formar la Ceriajus. Esta se creó por ley 28083 del 24 de octubre de 2003, con el objetivo de presentar un plan para la reforma integral de la justicia. Se le concedió un plazo de 180 días para presentar sus conclusiones.

Cuando se discutía la creación de la Ceriajus, Sivina hizo declaraciones públicas en su contra, pues la consideraba una intervención indebida en asuntos judiciales. Esta apreciación resultaba exagerada, si tenemos en cuenta que la Ceriajus solo propondría medidas, pues no tiene ninguna facultad para ejecutarlas. Además, las instituciones de la justicia estarían adecuadamente representadas en la misma. Se pensó que el Acuerdo Nacional por la Justicia podría ser utilizado como una excusa para no participar en el proceso. Finalmente, nada de ello sucedió y lo avanzado en el Acuerdo Nacional por la Justicia fue incluido como un aporte del Poder Judicial a la Ceriajus.

La composición de la Ceriajus garantizaba una perspectiva global del problema de la justicia, al integrar en la Comisión a diversas instituciones vinculadas al tema. La Comisión estuvo integrada por el presidente del Poder Judicial, quien la presidía, la Fiscal de la Nación, el presidente del Consejo Nacional de la Magistratura, un representante del Tribunal Constitucional, el presidente de la Academia de la Magistratura, el ministro de Justicia, dos congresistas miembros de la Comisión de Justicia del Congreso, el Defensor del Pueblo, un representante de los Colegios de Abogados del Perú, un representante de las seis facultades de Derecho públicas y privadas más antiguas, y cinco representantes designados por las instituciones de la sociedad civil que forman parte del foro del Acuerdo Nacional.

Más allá de las críticas que pueden hacerse a algunas de sus conclusiones, es importante para un futuro proceso de reforma que se haya logrado concretar esta propuesta plural (Justicia Viva 2004a: 8). Dos son las principales razones para sustentar esta evaluación positiva del trabajo realizado. En primer lugar, la Ceriajus presenta en sus conclusiones un

plan bastante realista de reforma de las diversas áreas que afectan a la administración de justicia, el cual reconoce las limitaciones y dificultades del cambio, así como la incapacidad de las cortes para cumplir su papel en una sociedad democrática. Siendo realistas ante las dificultades para alcanzar estos estándares, se propone una reforma gradual que tenga en cuenta las posibilidades reales de las instituciones comprendidas en el proceso y se presenta un plan en el que estas propuestas concordadas entre magistrados, representantes políticos y miembros de la sociedad civil son ordenadas según sus prioridades.

En segundo lugar, la propuesta cuenta con un presupuesto estimado del costo de las reformas (S/. 1.346 millones, aproximadamente US\$ 385 millones) que será invertido en el mediano plazo. Si bien este presupuesto es solo un aproximado y no contempla diversas áreas de las propuestas que sin duda generarán más gasto, es un cambio muy positivo que se haya intentado cuantificar el costo de los cambios. Esta cuantificación, aunque deba ser revisada, permite plantear solicitudes fundamentadas de recursos tanto al Poder Ejecutivo como a la cooperación internacional.

Como resultado del proceso se presentaron 170 proyectos de reforma. En muchos de estos acuerdos se logró unanimidad, lo que significa que cuentan con el reconocimiento de sectores internos de la justicia, que han aceptado modificaciones a las que tradicionalmente se resistían. Entre los principales acuerdos alcanzados están una serie de medidas en aspectos clave para contar con una judicatura eficiente e independiente. Estas medidas incluyen propuestas de mejora en el acceso a la justicia, que reconocen la inmensa distancia entre el sistema de la justicia y sectores de escasos recursos, propuestas anticorrupción, modernización del despacho judicial, capacitación de recursos humanos, reforma del Gobierno, administración y presupuesto de la institución, garantizar la predictibilidad de la jurisprudencia, reforma del sistema penal y reconocimiento de las conclusiones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación¹¹.

Entre las reformas constitucionales aprobadas en consenso se encuentra la de incluir el requisito de que el Poder Ejecutivo no podrá observar el presupuesto de la institución salvo que este exceda el 4% del Presupuesto General de la República. Además, incorporar al Poder Judicial la justicia militar, otorgar autonomía a la Academia de la Magistratura y reconocer la competencia de las comunidades campesinas y nativas para resolver sus propios conflictos garantizando el respeto a los derechos humanos.

A pesar de estos acuerdos, en la Ceriajus podemos apreciar la resistencia de los magistrados a dos aspectos básicos de la propuesta: algunos aspectos clave de la reforma constitu-

¹¹ Un análisis detallado de los acuerdos de la Ceriajus puede encontrarse en el documento «Plan de Reforma de la Administración de Justicia de la Ceriajus: el acuerdo por la justicia que debemos respetar». Disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe>.

cional y la modificación de las leyes orgánicas del Poder Judicial y el Ministerio Público. Estas áreas son precisamente aquellas en las que se encuentran las principales taras para una efectiva reforma de la justicia, y en las que quienes actualmente ocupan cargos directivos en las instituciones tienen más que perder. La propuesta de cambios constitucionales fue aprobada por la Ceriajus con el voto en contra del presidente del Poder Judicial, la Fiscal de la Nación y la presidenta de la Academia de la Magistratura, una Magistrada Suprema. El resto de miembros presentes votó a favor. Ante la oposición de los titulares de las dos instituciones involucradas, se consideró preferible que fuera el Congreso de la República, valorando tanto la propuesta del Ceriajus como las observaciones hechas por las dos instituciones, donde se aprobara las leyes orgánicas.

Si bien los magistrados participantes manifestaron su conformidad con diversos aspectos incluidos en la propuesta de reforma constitucional, hubo otros en los que manifestaron su disconformidad. Así, se aprobó, contra la opinión del Poder Judicial, reforzar al CNM entregándole el control disciplinario de los magistrados de ambas instituciones, y reducir el tamaño de la Corte Suprema a once magistrados, modificando su competencia y carga procesal. Asimismo, se aprobó, contra su opinión, crear consejos de gobierno al interior de ambas instituciones e incorporar en ellos a más miembros de la sociedad civil.

A pesar de que la Ceriajus concluyó sus funciones en mayo del año 2004, la mayoría de sus recomendaciones fue ignorada por el Poder Judicial y el Ministerio Público. Salvo algunas recomendaciones, muy puntuales, como la ampliación de funciones de la justicia anticorrupción para conocer todo tipo de actos de corrupción o la exoneración de tasas judiciales en distritos de extrema pobreza en el país, el grueso del plan sigue en compás de espera. Por el lado del Poder Ejecutivo, desde la salida de los ministros de Justicia Fausto Alvarado y Baldo Kresalja, la reforma también parece haber perdido interés.

En el Congreso los proyectos de la Ceriajus no recibieron, salvo excepciones, la atención de los congresistas ni de los partidos políticos. Hasta el momento no existen pronunciamientos coherentes y fundamentados de los partidos políticos sobre el contenido de las propuestas, ni acerca de cuál sería su posición sobre los mismos de llegar a ser Gobierno. Sin embargo, desde fines del 2004 la Comisión de Justicia ha retomado la discusión de las propuestas del Ceriajus, y dentro de ella se ha creado una comisión de estudio de las mismas. Es, por lo menos, un esfuerzo positivo que contrasta con la inacción de los demás actores involucrados.

En consecuencia, sin interés por parte del Poder Ejecutivo, sin mayor atención de los partidos políticos al tema, y con una resistencia cada vez más evidente de los magistrados al cambio, la reforma parece muy difícil. Queda la sensación de que la reforma ha perdido el lugar que alcanzó en la agenda pública tras la caída del fujimorismo.

6. CONCLUSIÓN

A pesar de sus fallas, los proyectos de la Ceriajus ofrecen un punto de inicio y dirección para la reforma. Es tal vez la primera vez que un plan de reforma de la justicia en el que han participado magistrados reconoce las graves limitaciones del sistema de justicia para cumplir con sus obligaciones constitucionales. Sin embargo, no parece que la reforma se iniciará en el corto plazo. Ante la situación actual surge la pregunta: ¿cómo enfrentar el problema de la ausencia de voluntad interna de los magistrados de impulsar los cambios que afecten esta problemática sin afectar su independencia? Parece que es necesario «empujar» a los magistrados hacia la reforma. Como bien señala Hammergren: «Es improbable que haya un cambio de esta perspectiva en la judicatura u otros organismos del sector y, por lo tanto, puede ser necesario que se produzca presión de parte de otros sectores del Estado, la sociedad civil e incluso de los donantes. Semejante presión no significa restringir la independencia judicial sino, más bien, insistir en que el financiamiento de las actividades de reforma sea programado de manera coordinada y en que las mejoras mensurables externamente, en los productos obtenidos colectivamente, sean condiciones para tener acceso a tal financiamiento» (Hammergren 2004: 330).

Este proceso pasa, entonces, por hacer comprender a los magistrados que la reforma significa mucho más que una ampliación de recursos y que el objetivo de la misma es dar a la población mecanismos adecuados para resolver sus conflictos sociales y «no mejores salarios o edificios ‘más dignos’» (Hammergren 2004: 331). Los cambios necesariamente los afectarán, pero deberán aprender a distinguir entre sus propios intereses y los de la institución.

Finalmente, es necesario tener en cuenta, en este como en otros proyectos de reforma sectorial, que es irreal pensar en una reforma como si se tratara de una burbuja, ajena a los problemas del país. Es decir, resulta complicado entender un proceso de reforma que busque una justicia independiente, con jueces profesionales y bien remunerados, libre de corrupción y con un adecuado sistema de gestión, en un país en el que estos problemas se encuentran en todas las instituciones y en la sociedad misma (Pásara 2004b: 560, 2004c). Una ciudadanía afectada por altos niveles de miseria, una sociedad excluyente y relaciones sociales basadas en estas diferencias, hacen ver lo difícil de un cambio institucional, si estas condiciones se mantienen. Nos encontramos ante el viejo problema del huevo y la gallina, en el que el Poder Judicial debe ser un agente para cambiar esta situación, pero al mismo tiempo se encuentra atrapado en esta realidad que lo circunda e influencia. En palabras de Pásara:

«En América Latina, las condiciones de vida imposibilitan que hombres y mujeres puedan reconocerse iguales ante la ley. En consecuencia, no hay igualdad ante el policía, el juez o el fiscal (Méndez, O'Donnell y Pineiro 1999), y esta desigualdad,

socialmente condicionada, no puede ser remediada ni por una declaración normativa, ni por un aparato institucional que intente compensarlo –como las Defensorías públicas, por ejemplo» (Pásara 2004b: 541).

Lo cual no significa, como lo demuestran algunos procesos de reforma iniciados en otras instituciones como la Sunat o, al inicio del gobierno de Toledo, la Policía Nacional, que con transparencia y tomando decisiones adecuadas no pueda mejorarse la situación de instituciones que aparecen como desahuciadas y, poco a poco, empezar a cambiar la realidad social que las rodea. La dificultad de la tarea, en vez de llevar al pesimismo, debería hacernos comprender la urgente necesidad de la reforma.

BIBLIOGRAFÍA

- Carrión, Fernando (2004). «La inseguridad ciudadana en la región andina». En: Dammert, Lucía (ed.). *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso: Municipalidad de Valparaíso.
- Comisión Andina de Juristas – CAJ (2003). *Corrupción judicial: mecanismos de control y vigilancia ciudadana*. Lima: CAJ.
- (2000). *La reforma judicial en la región andina: ¿qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?* Lima: CAJ.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación – CVR (2003). Lima: CVR. En: <http://www.cverdad.org.pe>.
- Dargent, Eduardo (2000). «Hijos de un dios menor: cifras, súbditos e inocentes». En: Dargent, Eduardo y Alberto Vergara. *La batalla de los días primeros*. Lima: El Virrey.
- De Belaunde, Javier (1998). «Justicia, legalidad y reforma judicial en el Perú». En: Crabtree, John y Jim Thomas (eds.). *El Perú de Fujimori*. Lima: Universidad del Pacífico e Instituto de Estudios Peruanos.
- De la Jara, Ernesto (2001). *Memoria y batalla en nombre de los inocentes*. Lima: IDL.
- Eguiguren Praeli, Francisco (1990). *Los retos de una democracia insuficiente. Diez años de régimen constitucional el Perú*. Lima: CAJ.
- Hammergren, Linn (2004). «La experiencia peruana en reforma judicial: tres décadas de grandes cambios con pocas mejoras». En: Pásara, Luis (comp.). *En busca de una justicia distinta*. Lima: Consorcio Justicia Viva.
- (1998). *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America*. Boulder: Westview.
- Justicia Viva (2004a). *Plan de reforma de la administración de justicia de la Ceriajus: el acuerdo por la justicia que debemos respetar*. Lima: Justicia Viva.
- (2004b). *La reforma del sistema de justicia: ¿qué reforma?, 2004-2005*. Lima: Justicia Viva.
- López Jiménez, Sinesio (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.
- Magaloni, Beatriz (2003). «Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico». En: Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: University Press, pp. 266-305.

- Mainwaring, Scott (s/f). «State Failure, Party Competition, and the Crisis of Trust in Representative Democratic Institutions in the Andes». En: Bejarano, Ana María, Eduardo Pizarro y Scott Mainwaring (eds.). *Crisis of Democracy in the Andean Region*. Notre Dame U.P. (de próxima aparición).
- Pásara, Luis (2004a). «Introducción». En: Pásara, Luis (comp.). *En busca de una justicia distinta*. Lima: Consorcio Justicia Viva.
- (2004b) «Lecciones ¿aprendidas o por aprender?» En: Pásara, Luis (comp.). *En busca de una justicia distinta*. Lima: Consorcio Justicia Viva.
- (2004c). *La enseñanza del Derecho en el Perú: su impacto sobre la Administración de Justicia*. Ministerio de Justicia. Disponible en: <http://www.minjus.gob.pe>.
- Pease, Henry (2003). *La autocracia fujimorista*, Lima: PUCP.
- Planas, Pedro (1999). *El Fujimorato: estudio político-constitucional*. Lima: s/e.
- Rubio, Marcial (1999). *Quítate la venda para mirarte mejor: la reforma judicial en el Perú*. Lima: Desco.

Capítulo VIII

LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: LAS ONG Y EL ESTADO EN EL PERÚ

Coletta A. Youngers¹

La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos es una red que coordina grupos de derechos humanos en el país. Desde su fundación esta se ha ganado la reputación de ser uno de los movimientos nacionales de derechos humanos más efectivos de América Latina. A lo largo de los años la Coordinadora² ha funcionado con eficacia como una coalición, incluso cuando la situación en el Perú ha sufrido profundas transformaciones. Esta coalición se consolidó durante un período de extrema violencia política, y se situó a la vanguardia de los grupos de la sociedad civil en la lucha por el cambio democrático durante la década del gobierno autoritario del presidente Alberto Fujimori. Además, apoyó las reformas llevadas a cabo durante el gobierno interino que siguió a la caída de Fujimori en noviembre del 2000. Aun más importante, la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), formada por el gobierno de la transición, fue el resultado de una intensa campaña de promoción por parte del movimiento peruano de derechos humanos. La Coordinadora, junto a otros grupos de la sociedad civil, son las voces principales en la lucha por la implementación de las recomendaciones de dicha comisión.

Un factor clave para explicar el éxito de la Coordinadora a lo largo de los años ha sido la perspectiva constructiva que ha adoptado para relacionarse con el Estado. Esto sobresale en claro contraste con la situación de otros estados latinoamericanos, en donde los grupos de la sociedad civil a menudo ven al Estado como un adversario, principalmente por su papel represivo. En el Perú, sin embargo, la idea de una comunidad de derechos humanos que debía tratar de influir y de colaborar con las instituciones del Estado, en lo posible, ha sido ampliamente adoptada dentro de la Coordinadora. Esto obedece, en gran medida, a la naturaleza de la insurgencia de Sendero Luminoso, que fue responsable de tremendas atrocidades en contra de la población civil.

¹ Coletta A. Youngers es una consultora independiente y tiene el cargo de *senior fellow* en la Washington Office on Latin America.

² La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos será referida en este capítulo como «la Coordinadora»; con ello no se pretende identificarla como la única coordinadora en el Perú, ya que hay muchas «coordinadoras» de diferentes sectores de la sociedad civil que funcionan como coaliciones.

Incluso en un papel confrontacional, la Coordinadora buscaba encontrar oportunidades de colaboración con iniciativas gubernamentales. Cuando las condiciones lo han permitido, ha habido comunicación con un amplio rango de autoridades de instituciones estatales, tanto locales como nacionales. Esta comunicación fue muchas veces ignorada, pero ocasionalmente algún oficial local respondía. En el sector judicial, la Coordinadora y las organizaciones que la integran estuvieron en contacto con oficiales del Ministerio Público—desde el Fiscal de la Nación y el Fiscal Especial de Derechos Humanos hasta los fiscales locales— presentando denuncias y haciéndoles un seguimiento a través de solicitudes de información. Además, personal judicial y policial de mandos medios ha recibido entrenamiento por parte de las organizaciones que integran la Coordinadora. Así también, los abogados de derechos humanos estuvieron en contacto con los jueces a cargo de casos de civiles acusados de terrorismo, y los trabajadores sociales colaboraron con oficiales carcelarios para mejorar las condiciones de las prisiones.

Desde sus inicios, y hasta la caída de Fujimori, los activistas de la Coordinadora enfrentaron gran hostilidad por parte de los sucesivos gobiernos, así como amenazas a sus vidas por parte de las fuerzas de seguridad estatales. A lo largo del tiempo, sin embargo, gracias a denuncias públicas y a repetidos contactos con oficiales gubernamentales, la Coordinadora y sus organizaciones miembros ganaron el estatus de actores políticos, y lograban influir cada vez más sobre ciertas políticas estatales. Los grupos de derechos humanos lograron que el cargo de Defensor del Pueblo quedara consagrado en la Constitución de 1993, y luego hicieron un *lobby* para su creación en 1996. A medida que la violencia política fue disminuyendo, los miembros de la Coordinadora comenzaron a formular y a promover leyes y otras reformas relacionadas con la promoción de los derechos humanos y la democracia. Por ejemplo, lograron la aprobación de legislación que hacía de la tortura y de la desaparición una ofensa criminal. Finalmente, y como se dijo más arriba, la Coordinadora llevó a cabo una campaña exitosa para la creación de una comisión de la verdad cuya tarea era investigar el pasado, buscar justicia y ofrecer reparaciones para las víctimas, además de proponer reformas. Aunque muchos de los desafíos aún siguen vigentes, los grupos de derechos humanos han contribuido significativamente para que se incorporen los derechos humanos en la ley y en la práctica de las instituciones gubernamentales.

1. EL MOVIMIENTO DE DERECHOS HUMANOS EN EL PERÚ

En mayo de 1980 se dio inicio a una espiral de violencia política en las zonas rurales del Perú. En el mismo momento en que se eligió un presidente civil al cabo de doce años de gobierno militar, Sendero Luminoso lanzó su revolución sangrienta. El Gobierno abdicó en gran medida de la responsabilidad que le tocaba en mantener el orden público interno, y permitió que se llevara a cabo una campaña militar de exterminio

cuyo principal blanco eran los campesinos más pobres (Gorriti 1999, Stern 1998). Según las estadísticas compiladas por la CVR, durante las dos décadas que siguieron fueron asesinados o desaparecidos unos 69.000 peruanos como resultado de la violencia política (CVR 2003).

Como respuesta a la violencia política, empezó a proliferar un incipiente movimiento por la defensa de los derechos humanos. En pequeños pueblos y ciudades a lo largo del país comenzaron a formarse pequeños grupos de derechos humanos, a menudo llamados Comités de Derechos Humanos (Codeh). La Iglesia católica jugó un papel importante en apoyar estos esfuerzos locales: dentro de las diócesis se formaron vicarías de derechos humanos. En las zonas de emergencia, se formaban organizaciones de familiares de las víctimas o familiares de desaparecidos: personas campesinas extremadamente pobres, quechuahablantes y provenientes de áreas rurales —el sector más marginalizado de la sociedad peruana—. Las organizaciones de familiares ofrecían, por un lado, solidaridad y, por otro, la posibilidad de agruparse para tomar acciones.

Al igual que gran parte de la población campesina, los activistas a favor de los derechos humanos se vieron atrapados en un fuego cruzado entre los militares y los insurgentes. Incluso cuando estuvo disponible mayor información acerca de los horrores cometidos por las fuerzas del Estado, líderes políticos conservadores continuaron considerando que los derechos humanos eran un obstáculo en la guerra contra la subversión. Los defensores de los derechos humanos eran tildados de simpatizantes directos o indirectos de los insurgentes —ya fuera como un brazo legal de la subversión o como «tontos útiles»—. Militares y policías peruanos rutinariamente atacaban a los activistas pro derechos humanos, asociándolos erróneamente con Sendero Luminoso. En el Perú, como en otros países latinoamericanos, los agentes del Estado eran responsables de la mayoría de los abusos en contra de la comunidad de derechos humanos. Sin embargo, las tácticas terroristas empleadas por Sendero Luminoso, y sus ataques descarados contra activistas tanto de base y de izquierda como de derechos humanos, lo distanciaron mucho de otros movimientos revolucionarios de América Latina. Para fines de la década de 1980, numerosos líderes populares habían sido asesinados año tras año por los «escuadrones de la muerte» de Sendero Luminoso (Basombrío 1998).

Al verse atrapados en la línea de fuego, surgió entre los grupos de derechos humanos la necesidad de buscar la unidad, lo que determinó finalmente la naturaleza y las actividades del movimiento pro derechos humanos en el Perú. En 1985, los grupos de derechos humanos de todo el país se reunieron y formaron la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. En su fundación, la Coordinadora y sus organizaciones integrantes adoptaron una firme postura de condena a los actos terroristas cometidos por Sendero Luminoso. El papel de la Iglesia progresista, tanto católica como protestante, fue importante en esta discusión, ya que más de la mitad de los presentes estaban afiliados a ellas. Ellos promovieron exitosa-

mente la condena de todos los asesinatos políticos, y el rechazo –al menos en el caso peruano– de la idea de alcanzar un cambio social a través de las armas³.

Hubo, sin embargo, un tema que mostró ser de difícil solución: cómo considerar al «Estado» y cómo relacionarse con él. ¿Era el Estado «el enemigo» o un aliado? ¿Debían los grupos de derechos humanos trabajar con el Estado para tratar la crisis de los derechos humanos? ¿Se debía poner los mismos esfuerzos tanto en la denuncia de los abusos cometidos por el Estado como en la de los cometidos por los grupos insurgentes? Tradicionalmente, los grupos de derechos humanos se habían centrado en denunciar los actos cometidos por actores con respaldo estatal, por la responsabilidad que les compete a los gobiernos bajo el derecho internacional. Este debate estuvo en el centro de la discusión hacia fines de la década de 1980, cuando se vio que el número de crímenes cometidos anualmente por Sendero Luminoso sobrepasaba al de los cometidos por las fuerzas del Estado.

En última instancia, cada organización de la Coordinadora adoptó su propia perspectiva para relacionarse con el Estado. Algunas se centraron en denunciar y protestar, mientras que la estrategia de otras fue involucrarse constructivamente con oficiales del Gobierno. Pero el enfoque de la mayoría era que aunque había que confrontar al Estado, también había que buscar influir en él con una estrategia combinada.

El debate interno acerca de las relaciones con el Estado reflejaba en parte la tremenda diversidad de los grupos que formaban parte de esta red. La membresía inicial de la Coordinadora era muy amplia e incluía a campesinos, a sindicatos y a otros grupos de base, así como también a grupos más tradicionales de derechos humanos. El grueso de los miembros era de provincias, en particular grupos pequeños vinculados a las Iglesias o a los Codeh. A lo largo del tiempo, algunos de estos grupos provinciales llegaron a ser grandes instituciones. Sin embargo, en general, los grupos de Lima –como la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS), el Instituto de Defensa Legal (IDL), la Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh), la Comisión de Derechos Humanos (Comisedh)– lograron convertirse en las organizaciones más grandes y con mejores conexiones políticas. Otra diferencia que también influyó en el movimiento fue la diversidad geográfica: algunas organizaciones eran urbanas y otras rurales, y se extendían hasta la costa, la sierra y las regiones de la selva. Además, había una gran diversidad cultural y espacial entre Lima y las otras regiones del país. Todas estas diferencias internas hacían del buen funcionamiento de la Coordinadora un testamento a la voluntad política de los que estuvieron involucrados en ella (Youngers y Peacock 2002, Youngers 2003). Sin embargo, fue esta gran diversidad la que le dio también su fuerza al movimiento: la Coordinadora hablaba por la tremenda diversidad en el Perú, y conectaba la lucha por los derechos humanos en los ámbitos local, regional, nacio-

³ Entrevista de la autora con José Burneo (26 de octubre de 2001).

nal y, en último término, internacional. Hoy existen otros movimientos sociales que con ayuda de la tecnología informática también han logrado tener esta capacidad, pero la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos fue pionera en este sentido.

2. LA ÉPOCA DE GARCÍA

Una de las primeras iniciativas llevadas a cabo por la recientemente formada Coordinadora Nacional de Derechos Humanos fue intentar incluir los temas de los derechos humanos en el debate presidencial y parlamentario de 1985. El 6 de abril de 1985 la Coordinadora publicó una carta abierta a todos los candidatos presidenciales, llamándolos a tomar una postura y a dar propuestas de políticas públicas, previamente a la votación, sobre el complejo panorama de la violencia política y los derechos humanos⁴. Aunque fueron pocos los candidatos que acogieron esta demanda, una vez asumido el gobierno, Alan García del APRA prometió procesar a aquellos responsables de las violaciones a los derechos humanos, llamó a la justicia para que revisara los casos de los condenados por terrorismo y reorganizó la fuerza policial. También creó una Comisión de Paz multipartidaria que tenía como objetivo encontrar una solución democrática al problema de la violencia política. Esta comisión entró en funciones en 1985. Sus primeros delegados fueron elegidos de manera pluralista y eran relativamente independientes⁵. Las carencias de recursos materiales suficientes se compensaban con la voluntad política de sus miembros. La Coordinadora, que tenía menos de un año de existencia, también fue designada como asesora de la comisión. En unos pocos meses la comisión logró presentar una serie de propuestas legislativas, y de otro tipo, que contaron con el amplio respaldo de los grupos de derechos humanos.

Sin embargo, estas propuestas cayeron en el vacío. Frustrados por la falta de atención que ponía García a estos temas, y por su poca voluntad de llevar a cabo al menos una parte de las recomendaciones, cuatro de los seis integrantes de la comisión renunciaron a comienzos de 1986. En febrero, García reconstituyó una segunda Comisión de Paz, esta vez con solo tres miembros, todos leales al APRA. A esas alturas, la comisión era considerada con escepticismo, especialmente por parte de los sectores ajenos al APRA, y tuvo poco impacto sobre la opinión pública. El fin de la comisión estuvo marcado por la masacre en las cárceles de junio de 1986, en la que unos 300 prisioneros y guardias murieron después de un sangriento asalto de las fuerzas de seguridad para reprimir un motín; luego de este hecho, los miembros de la comisión renunciaron (Ames *et al.* 1988). La comisión nunca fue capaz de poner en práctica los elevados ideales con que fue fundada. No obstante, la

⁴ Carta Abierta de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (*La República*, 6 de abril de 1985).

⁵ La Comisión estaba encabezada por Mario Suárez, un ex miembro de la Corte Suprema. Otros de sus integrantes eran Fernando Cabieses, doctor y miembro del APRA; Diego García-Sayán, de la Comisión Andina de Juristas; Alberto Giesecke, respetado geólogo; César Rodríguez Rabanal, psicólogo; y monseñor Augusto Beuzeville, obispo auxiliar de Lima.

primera Comisión de Paz le otorgó a la comunidad pro derechos humanos su primera experiencia significativa con una iniciativa estatal. Esta iniciativa le otorgó, a su vez, acceso a un amplio rango de instituciones gubernamentales.

Las organizaciones que integraban la Coordinadora siguieron trabajando con los pocos miembros del Congreso que mostraron la voluntad y el interés de trabajar por los derechos humanos. Las comisiones de derechos humanos del Congreso continuaron jugando un papel clave en documentar las atrocidades y fomentar debate público sobre los incidentes particulares y, en términos más generales, sobre el problema de la violencia política. Mientras que la aprobación de los informes finales era en su mayoría frustrada por los parlamentarios del APRA, los informes en minoría aún tenían cierta importancia (Ames *et al.* 1988, Piqueras *et al.* 1989, Bernaldes *et al.* s/f). Además, el parlamentario Javier Diez Canseco, junto a otros, realizó investigaciones sobre varias masacres y otras atrocidades. Los grupos de derechos humanos muchas veces asistieron en la recolección de evidencia y en la documentación en estas investigaciones, así como en la difusión de sus conclusiones finales.

Asimismo, los defensores de los derechos humanos continuaban interactuando con personeros del Estado en busca de una solución para los casos individuales, contactándose con autoridades nacionales y locales, y con jueces a cargo de casos de civiles acusados de terrorismo. En las zonas de emergencia, una desaparición muchas veces demandaba una visita al comandante militar regional o local –aunque solo fuera para avisarle que el caso había sido adoptado por los grupos de derechos humanos–. Dada la situación política, el impacto de estas iniciativas era limitado, pero tenían importancia por al menos dos razones. En primer lugar, algunos casos se resolvían. En ocasiones, personas que habían desaparecido reaparecían; en otras ocasiones, algunos detenidos afirman que las torturas menguaban después de que grupos en favor de los derechos humanos empezaban a indagar sobre sus casos; y en algunas más, los que estaban acusados injustamente eran en última instancia puestos en libertad. Así, algunas violaciones fueron prevenidas gracias a la vigilancia de los activistas pro derechos humanos. De igual importancia era el hecho de que los familiares de las víctimas de violencia recibían apoyo de los grupos de derechos humanos, apoyo generalmente negado en otros contextos sociales. Finalmente, con el tiempo, la Coordinadora y sus organizaciones miembros lograron un cierto reconocimiento público gracias a las denuncias públicas y a los frecuentes contactos con personeros del Gobierno. Mientras enfrentaban una batalla desigual para ganarse a la opinión pública, los activistas pro derechos humanos poco a poco llegaron a ser actores políticos reconocidos.

En este contexto, el espacio para trabajar por los derechos humanos seguía siendo muy restringido en las áreas más afectadas por la violencia. Para fines de la década, había solo dos organizaciones importantes de víctimas, y ambas encontraban obstáculos significativos para desarrollar su trabajo. Los grupos provinciales, en particular las organizaciones de

familiares, a menudo se quejaban de ser marginalizados de las actividades en la capital, pero al mismo tiempo dependían cada vez más de la asistencia de las organizaciones limeñas. Mientras tanto, las organizaciones nacionales continuaban en crecimiento e institucionalización, y adoptaban estrategias cada vez más sofisticadas. Estas diferencias a veces causaban tensiones entre los integrantes de la Coordinadora.

La Coordinadora también se fue institucionalizando. Inicialmente, la diversidad de sus miembros le confería un amplio apoyo de base; sin embargo, esa misma diversidad hacía difícil alcanzar consensos. Además, muchos grupos de base no podían gastar tiempo y recursos en este esfuerzo, y terminaban retirándose. Hacia fines de la década de 1980, casi todas las organizaciones que componían la Coordinadora se dedicaban exclusivamente al tema de los derechos humanos, a pesar de que esta mantenía una combinación de varias ONG religiosas y seculares: un total de unos cincuenta miembros (Youngers 2003, Youngers y Peacock 2002). A la vez, muchos grupos sentían que la agrupación necesitaba un liderazgo más formalizado para así asegurar que la implementación de las actividades y las estrategias acordadas. En 1987 se formó una Secretaría Permanente y se eligió a una Secretaria Ejecutiva. Como resultado, las actividades de la Coordinadora aumentaron considerablemente, y a lo largo del tiempo el Secretario Ejecutivo llegó a ser un portavoz visible y prominente, lo que mejoró el impacto y la visibilidad del movimiento de derechos humanos. Esto fue de particular importancia, dado que la Coordinadora representaba a grupos de todo el país, lo que dio voz a varios de ellos que de otra manera no habrían tenido acceso ni a las estructuras políticas altamente centralizadas ni a los medios de comunicación limeños.

3. LOS PRIMEROS AÑOS DE FUJIMORI

Tanto la violencia política como la situación económica siguieron deteriorándose durante la presidencia de García, y entre los peruanos siguió creciendo el escepticismo acerca de la capacidad de los partidos tradicionales para gobernar el país. En las elecciones presidenciales de 1990 el candidato independiente Alberto Fujimori explotó este sentimiento y ganó cómodamente en la segunda vuelta electoral.

En su discurso inaugural, Fujimori declaró enfáticamente: «el respeto irrestricto y la promoción de los derechos humanos será una línea firme de acción de mi gobierno»⁶. Sin embargo, esta promesa fue rápidamente olvidada: no surgió ninguna iniciativa nueva y luego de unos meses algunos miembros del gabinete se mostraron abiertamente hostiles a la comunidad pro derechos humanos. En una declaración del entonces ministro de Justicia, en noviembre de 1990, este llamó a «evitar la obstrucción de las acciones policiales y milita-

⁶ Presidente Alberto Fujimori, «Mensaje a la Nación», 28 de julio de 1990.

res por parte de las organizaciones de derechos humanos en las zonas afectadas por la subversión». En octubre de 1990, en una reunión con el ministro de Defensa, general Jorge Torres Aciego, los miembros del Consejo Mundial de Iglesias fueron acusados de ser «misiles internacionales de Sendero Luminoso» (Washington Office on Latin America 1991: 5)⁷. Durante el primer año del gobierno de Fujimori hubo 224 desaparecidos en manos de agentes estatales, las ejecuciones extrajudiciales aumentaron y las áreas del país declaradas en estado de emergencia fueron expandidas hasta incluir al 56% de la población (Washington Office on Latin America 1991: 6). La crisis de los derechos humanos continuaba inalterada.

La tensión entre la comunidad pro derechos humanos y el Gobierno siguió aumentando y llegó a un punto crítico a mediados de 1991. En un discurso ante los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, Fujimori se refirió a los grupos de derechos humanos como «tontos útiles» de los grupos terroristas, que «serán desenmascarados». Estas declaraciones eran extremadamente peligrosas en el contexto de una campaña militar de contrainsurgencia, en la que cualquiera que aparentara estar ayudando a los subversivos podía ser considerado un blanco legítimo. Al mismo tiempo, la retórica anti-derechos humanos de Sendero Luminoso iba en escalada.

En el Congreso continuó desarrollándose un diálogo amplio acerca de cómo desarrollar un plan más integral para poner fin al conflicto interno. En esa época, la perspectiva propuesta por la Coordinadora para este propósito comprendía tres elementos principales. Primero, al mismo tiempo que aceptaba el papel del Estado en el combate de los grupos armados ilegales, la Coordinadora enfatizaba que las acciones militares debían estar bajo el control de autoridades civiles y que debían ser llevadas a cabo dentro de un contexto de orden constitucional, del estado de derecho y del respeto de los derechos humanos. Segundo, los grupos de derechos humanos enfatizaban la necesidad de aliviar las condiciones de pobreza y de discriminación que alimentaban y eran subyacentes al conflicto. Finalmente, la Coordinadora resaltaba la necesidad de contar con una estrategia que fuera desarrollada con la población y que contara con su respaldo, y que se trabajara con las organizaciones populares, tratándolas como aliadas y no como enemigas.

En términos prácticos, sin embargo, esta perspectiva implicaba que el debate acerca del papel del Estado ya se había resuelto. Para Carlos Iván Degregori, Sendero Luminoso cambió de manera radical la percepción del «Estado malévolo» que caracterizó al pensamiento progresista anterior⁸. El punto de si el Estado era un enemigo o un aliado claramente perma-

⁷ La autora participó en la delegación del Consejo Mundial de Iglesias.

⁸ Entrevista de la autora con Carlos Iván Degregori (28 de mayo de 2001).

neció borroso –de hecho, la relación entre el Estado y la comunidad de derechos humanos fue cada vez más una de adversarios, al hacerse evidente la tendencia autoritaria del gobierno de Fujimori–. No obstante, la idea de que los actores estatales deben jugar un papel fundamental en el tratamiento del problema de la violencia política fue ampliamente aceptada dentro del movimiento de derechos humanos. Esto también era aceptado en el ámbito popular. A medida que se producía el asesinato de más y más líderes de base, muchos activistas veían la necesidad de construir puentes con el Estado para protegerse y prevenir una victoria de Sendero Luminoso. De singular importancia en Lima fue el brutal asesinato de María Elena Moyano, una líder muy popular de Villa El Salvador, por parte de Sendero Luminoso. Esto provocó una indignación masiva en contra de los insurgentes (Burt 1998).

La casi desaparición de la izquierda como fuerza política también contribuyó a esta tendencia. Además de asegurar que los grupos de derechos humanos peruanos operaran de manera independiente de cualquier partido político, este fenómeno también permitió el desarrollo de un discurso de derechos humanos no relacionado con el discurso político de izquierda. Más aún, esta situación permitía a muchos sectores, incluyendo a la comunidad pro derechos humanos, moverse más allá de los debates de izquierda anteriores para adoptar de lleno el concepto de democracia deliberativa. Como destaca uno de los analistas peruanos: «El fin del proyecto izquierdista ha permitido la entrada en el juego democrático (...) la Coordinadora ha aceptado más directamente la idea de que hay que pelear por los valores de la democracia»⁹.

Finalmente, el autoritarismo presente en ambos lados del conflicto subrayó la necesidad de promover alternativas democráticas. Las circunstancias de extrema violencia política en el Perú y la propia posibilidad de que se estableciera un gobierno rígidamente centralizado y dictatorial una vez que Sendero venciera –algo que se consideraba posible en la época– llevaron a una progresiva aceptación de las reglas democráticas del juego. Como resultado de ello, el discurso de la Coordinadora se fue orientando hacia la defensa de los principios democráticos, además de los derechos humanos.

4. EL DIÁLOGO OFICIAL

Durante los primeros dieciocho meses de su gobierno, Fujimori promulgó numerosos decretos que fortalecían la posición de los militares y que restringían más aun las garantías de los derechos humanos (Amnistía Internacional 1992, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos 1993). Luego, con el autogolpe del 5 de abril de 1992, Fujimori disolvió el

⁹ Entrevista de la autora con Aldo Panfichi (14 de noviembre de 2000).

Congreso, suspendió la Constitución y clausuró temporalmente el Poder Judicial. Al ir tomando forma un período autoritario de gobierno se fueron cerrando los canales políticos de consenso (Bowen 2000).

Aunque la línea dura de Fujimori seguía siendo popular en el Perú, no era bien vista por la comunidad internacional. En la Organización de Estados Americanos (OEA) se tomaron acciones que forzaron a Fujimori a convocar a elecciones parlamentarias y a redactar el bosquejo de una nueva Constitución. Los actores internacionales, cada vez más escépticos ante el gobierno de Fujimori, se acercaron a los grupos de derechos humanos en el Perú en busca de información y de análisis. La elección del presidente Bill Clinton, quien asumió el mando en enero de 1993, cimentó la posición de la Coordinadora entre los artífices de políticas públicas estadounidenses. Clinton nombró a personas simpatizantes de la comunidad pro derechos humanos peruana para puestos clave relacionados con Latinoamérica. La primera delegación oficial de alto nivel de la administración de Clinton, que visitó el Perú en enero de 1994, se reunió primero con la Coordinadora y más tarde con personeros del Gobierno peruano (Youngers 1994: 45). A pesar de que este era un gesto puramente simbólico, proyectó una imagen mediática que reforzó el prestigio de la Coordinadora y envió un mensaje muy directo al Gobierno peruano, en el sentido de que este no podía rechazar tan fácilmente las demandas de la comunidad pro derechos humanos.

El gobierno de Clinton estaba en una posición particularmente favorable para influir en el Gobierno peruano, ya que el Perú se encontraba en un momento clave de su «reinserción» en la comunidad financiera internacional. García había declarado la moratoria del pago de la deuda externa y el nuevo gobierno buscaba recuperar el apoyo y la confianza de los acreedores internacionales. Para completar el proceso se requería de dos pasos: una reunión de un Grupo de Apoyo integrado por los países donantes más importantes, y la provisión de un préstamo conjunto de corto plazo de los Estados Unidos y Japón por 2,1 miles de millones de dólares.

La administración de Clinton condicionó dichos pasos a cuatro acciones concretas que debía realizar el gobierno de Fujimori:

- Garantizar el acceso del Comité Internacional de la Cruz Roja a los centros de detención.
- Aceptar el asesoramiento de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y una visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA.
- Iniciar un diálogo oficial con la Coordinadora.

- Reconocer públicamente la importancia del trabajo de los grupos de derechos humanos nacionales e internacionales.

Como el gobierno de Fujimori no tenía más remedio, aceptó rápidamente las demandas de Washington, con lo que el préstamo y la reunión del Grupo de Apoyo se llevaron a cabo.

El diálogo oficial terminó siendo la única instancia de acceso que tuvo la Coordinadora a los altos personeros del Gobierno peruano. El estrecho control que mantenía el Ejecutivo sobre sus ministros y, progresivamente, sobre el Poder Judicial, hicieron que el contacto con la burocracia gubernamental y la búsqueda de aliados en ella se hiciera cada vez más difícil. Asimismo, las Fuerzas Armadas estaban bajo el control directo del asesor nacional de seguridad de facto, Vladimiro Montesinos, con lo que los comandantes locales iban perdiendo libertad para operar de manera más independiente. Según una evaluación interna, los años más difíciles para la promoción de los derechos humanos fueron los inmediatamente posteriores al autogolpe: entre 1992 y 1994 (Heinz y Pedraglio 1997: 33).

No era de sorprender que el Gobierno peruano no quisiera entrar en conversaciones de buena fe. De hecho, el ministro de Justicia, representante del Gobierno en las conversaciones¹⁰, abrió la primera ronda en abril de 1993 reiterando que los personeros oficiales solo se sentaban a la mesa con la Coordinadora por expresa insistencia de Washington. En un comienzo el Gobierno aceptó la agenda propuesta por la Coordinadora, que incluía siete puntos específicos, entre ellos los temas de la legislación antiterrorista, la situación de los desplazados, la asistencia a las víctimas de terrorismo, las condiciones carcelarias, y una investigación y futuras sanciones a aquellos responsables por las violaciones a los derechos humanos. Inicialmente las reuniones iban a ser mensuales, pero esto sucedió solo durante dos meses. Luego, en junio de 1993, el ministro Vega declaró a la prensa —posiblemente para provocar la renuncia de la Coordinadora al diálogo— que los informes de derechos humanos, incluidos los de la Coordinadora, «carecen de objetividad porque sus fuentes no son confiables»¹¹. El 2 de septiembre, representantes de la Coordinadora enviaron una carta puntualizando que en cinco meses habían tenido solo dos reuniones, ninguna de las cuales había concluido en la realización de acciones. Pero reiteraban su deseo de continuar con las conversaciones, si es que estas resultaban en mejoras concretas a la situación de los derechos humanos; en caso contrario, se verían forzados a retirarse públicamente del diálogo.

¹⁰ Además del ministro de Justicia Vega, se encontraban presentes representantes de los ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, y del Ministerio Público.

¹¹ Citado en «Exigimos aclaraciones del Gobierno», comunicado de prensa de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (7 de junio de 1993).

El ministro convocó a otra reunión para fines de septiembre de 1993, y luego propuso que él fuera reemplazado por otro representante del gobierno de Fujimori. A pesar de que este gesto era ampliamente interpretado como una forma de bajarle el nivel al diálogo, las organizaciones integrantes de la Coordinadora decidieron aceptar dicha propuesta. Después de que el Gobierno nombrara como su representante a un sacerdote altamente respetado, Hubert Lanssiers, los representantes de la Coordinadora hábilmente cambiaron de estrategia. Cesaron en sus esfuerzos de promover reformas judiciales y de otro tipo, para centrarse en la resolución de casos concretos de detenidos por cargos terroristas efectuados injustamente. Ello tuvo como resultado la puesta en libertad de seis detenidos. Estos casos tuvieron una importancia simbólica enorme, dado que era la primera vez que se reconocía el problema de manera oficial. Los representantes de la Coordinadora continuaron participando en el diálogo por varios meses más, pero como se acrecentaron las acciones autoritarias del Gobierno y de los militares, sintieron que ya no podían seguir respaldando el diálogo y se retiraron¹².

A pesar de que el diálogo fracasó en lograr sus objetivos iniciales, la Coordinadora salió posicionada como el interlocutor clave en materia de derechos humanos, tanto en el ámbito interno como en el exterior. Aunque algunos políticos de izquierda criticaron a los grupos de derechos humanos por sentarse a la misma mesa con representantes del régimen autoritario, el solo hecho de que ellos participaran en esas conversaciones hizo que la opinión que tenían algunos sobre la radicalidad de la Coordinadora cambiara. Esto permitió que las organizaciones integrantes pudieran crear enlaces con sectores políticos más moderados, lo que fortaleció su posición en el debate sobre los derechos humanos y mejoró también su habilidad para usar los medios de comunicación a su favor. Finalmente, el respaldo visible y fuerte de Washington también otorgó protección, aunque limitada, a los activistas locales, frente a las intimidaciones y las amenazas que recibían por parte del Gobierno peruano.

5. LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

En octubre de 1993 se llevó a cabo un referéndum en el que se aprobó una nueva Constitución por un estrecho margen. Sin embargo, el voto oficialista fue ampliamente cuestionado y hubo reclamos de fraude, bien fundados, que debilitaron su respaldo público¹³. La nueva Constitución permitía la reelección presidencial de Fujimori para un segundo período y contenía medidas que consolidaban aún más su poder. Sin embargo, también contenía algunos cambios positivos. En particular, para la comunidad pro derechos humanos, la

¹² «La Cantuta: indignante impunidad», comunicado de prensa de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (8 de febrero de 1994).

¹³ De hecho, uno de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones declaró públicamente que la votación había sido fraudulenta (McClintock 1998: 8).

Constitución ordenaba la creación de la Defensoría del Pueblo, un órgano constitucional autónomo cuya función era promover la protección de los derechos humanos básicos, y monitorear el cumplimiento de los deberes de la administración del Estado y la prestación de los servicios públicos a la población¹⁴. Cuando finalmente se estableció, la Defensoría del Pueblo se transformó en un poderoso aliado de los grupos de derechos humanos, y llegó a ser una de las instituciones más respetadas y más eficientes del Perú (Youngers 2000: 26-7).

La incorporación de la Defensoría en la nueva Constitución fue el resultado de una fuerte campaña de presión por parte de los grupos de derechos humanos, y contó con el apoyo de organizaciones de base y de muchos grupos de Iglesia. El contexto internacional también fue favorable, dado que órganos similares estaban siendo creados en otros países latinoamericanos (Unger 2004, Domingo y Sieder 2001). Sin embargo, la legislación para su implementación tardó años. Los grupos de derechos humanos recurrieron a actores internacionales en busca de apoyo, incluso al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo. Ambas instituciones respaldaban la iniciativa y presionaron al gobierno de Fujimori para que el proyecto saliera adelante¹⁵. En 1996, el Congreso finalmente aprobó la nominación del doctor Jorge Santistevan de Noriega, quien había desempeñado un alto cargo en la ONU, para el cargo de Defensor del Pueblo. La oficina se inauguró en septiembre de 1996. El bloque fujimorista en el Congreso trató de limitar los poderes del nuevo cargo. La implementación de la legislación prohibía al personal de la Defensoría la entrada a las instalaciones militares, restringiendo así su influencia sobre las Fuerzas Armadas. A pesar de que la Defensoría tenía la facultad de proponer proyectos de ley, estos eran sistemáticamente ignorados por el Congreso, controlado por Fujimori. Esto se combinaba con el desmantelamiento del Tribunal Constitucional, lo que limitaba considerablemente la capacidad de la Defensoría para ir más allá de la denuncia de las ilegalidades o las violaciones a los derechos humanos, y a abogar ya fuera por la derogación o por la adopción de una legislación relacionada con los derechos humanos.

No obstante, la Defensoría tuvo un impacto significativo en varios ámbitos. En primer lugar, era la única institución estatal sobre la que el gobierno de Fujimori era incapaz de ejercer un control significativo. Santistevan probó ser extremadamente hábil para sacar adelante las iniciativas, a pesar de la difícil situación en la que se encontraba; contaba para ello con un liderazgo efectivo y manejo político. También se benefició de fuentes extranjeras de financiamiento (incluyendo ayuda europea y estadounidense, que mitigaron la escasez de recursos gubernamentales. Como el puesto no tenía autoridad real sobre el Ejecutivo –solo el uso de su perfil público–, parece que Fujimori no se atrevió a intentar manipular el cargo a su favor y dar pie así a mayores críticas (sobre todo de actores internacionales). Como

¹⁴ Para más información véase: <http://www.ombudsman.gob.pe>.

¹⁵ Ambas instituciones podían usar sus fondos asignados a proyectos para promover la justicia como un elemento de presión.

resultado de ello, la Defensoría se ganó rápidamente la reputación, ante la mayoría de la población, de ser un organismo independiente y fiable; y el Defensor y su personal pasaron a ser voces importantes y respetadas por la democracia, los derechos humanos y la justicia. En segundo lugar, la oficina principal en Lima y sus oficinas provinciales han contribuido a generar una conciencia pública sobre la importancia de presentar quejas formales y cómo hacerlo. Desde su creación, la gente se ha mostrado más resuelta a hacer escuchar sus demandas. En este sentido, la publicación del principal informe de la Defensoría del Pueblo sobre los desaparecidos contribuyó considerablemente a la causa de los familiares de los desaparecidos y, en muchos sentidos, preparó el camino para el trabajo que quedaba por hacer en la presentación de casos y testimonios a la CVR (Defensoría del Pueblo 2000). En tercer lugar, el personal de la Defensoría ha sido muchas veces capaz de resolver demandas relacionadas con otras agencias del Gobierno, por ejemplo en los casos de problemas con imprecisiones en las cuentas de agua y de electricidad. Esto último también ha sucedido en algunos casos de violaciones a los derechos humanos cometidos en contra de funcionarios militares o policiales.

En otras palabras, la Defensoría del Pueblo ganó una estatura moral y ha demostrado al país que las demandas relacionadas con los derechos humanos, y con otros derechos civiles, pueden ser resueltas. Esta combinación de voz moral y de gran eficacia práctica ha acrecentado la legitimidad de la causa de los derechos humanos en el Perú, y ha fortalecido el trabajo de la actual comunidad pro derechos humanos.

A veces los activistas de derechos humanos han criticado a la Defensoría del Pueblo argumentando que esta no habría ido lo suficientemente lejos en ciertos casos, y que habría sido muy tímida en la confrontación con el régimen de Fujimori. Además, en algunas zonas provinciales las relaciones con las organizaciones locales de derechos humanos tuvieron un comienzo difícil cuando los papeles y las relaciones comenzaban recién a definirse, y la presencia de la nueva oficina generó una serie de demandas inesperadas sobre las personas que se encontraban trabajando por los derechos humanos. Finalmente, la Defensoría del Pueblo también se llevó a sus filas a gente clave de las organizaciones integrantes de la Coordinadora, y quizás le quitó algo de su financiamiento. En términos generales, sin embargo, los beneficios superaron ampliamente a los costos, y la relación entre la Defensoría del Pueblo y la comunidad pro derechos humanos permanece sólida.

Jorge Santistevan, la cabeza de la Defensoría hasta que se lanzara a una fallida candidatura presidencial en 1999, consideraba su papel como el de un «puente entre el movimiento de derechos humanos y el Estado»¹⁶. Santistevan también hace notar que las organizaciones de derechos humanos propusieron muchos de los temas sobre los que él se centró

¹⁶ Entrevista de la autora con Jorge Santistevan (13 de abril de 2000).

mientras estaba en el cargo. «El mejor ejemplo», dice él, «son los casos de peruanos inocentes procesados por terrorismo», como está descrito con mayor detalle más abajo. Otro ejemplo es el tema del servicio militar obligatorio. Los grupos de Iglesia, junto con otras organizaciones integrantes de las Coordinadora, fueron claves para poner este tema sobre el tapete y estimular a la Defensoría a que llevara a cabo acciones al respecto. Esto condujo a la eliminación de la ley que hacía obligatorio el servicio militar, y por lo tanto al reclutamiento forzoso, en septiembre de 1999¹⁷. En algunos casos la Coordinadora actuaba exitosamente por cuenta propia –por ejemplo, cuando logró la promulgación de la legislación que hacía de la tortura un crimen–. Sin embargo, cuando la Defensoría del Pueblo también está involucrada, se le «añade valor» a la causa, dice Santistevan¹⁸.

Después de la renuncia de Santistevan, pasaron varios años en los que el Congreso no se puso de acuerdo para elegir a un sucesor. Parecía que esta situación se debía a una combinación del desempeño pobre que ha tenido el Congreso sumado a las motivaciones políticas de partidos que no querían a un Defensor fuerte. Walter Albán Peralta, el subrogante anterior, continuó ejerciendo el cargo hasta el año 2005. Esto debilitó a la Defensoría en términos políticos, pero permitió la continuidad de su funcionamiento, y esta efectivamente continúa creciendo. Ahora hay 28 oficinas a lo largo del país, y cinco divisiones: administración estatal, asuntos constitucionales, derechos humanos y personas con discapacidad, derechos de la mujer, y servicios públicos. Hay además otros dos programas adicionales, uno en las cárceles y otro con las comunidades indígenas. En resumen, la Defensoría del Pueblo ha tenido un alcance y un impacto considerables, lo que le ha merecido obtener, consistentemente, altos puntajes por su desempeño en las encuestas de opinión pública (Unger 2004: 179). Junto con el impacto que ha tenido en la promoción de los derechos humanos, estos esfuerzos han contribuido a que los peruanos estén adoptando la noción de derechos ciudadanos, reforzando así los esfuerzos para promover la ciudadanía y, en último término, la democratización del país.

6. «EN NOMBRE DE LOS INOCENTES»

Quizás el mejor ejemplo de la colaboración entre la comunidad pro derechos humanos y la Defensoría del Pueblo es la campaña para conseguir la puesta en libertad de peruanos inocentes encarcelados por acusaciones terroristas. Después del autogolpe, Fujimori decretó leyes antiterroristas draconianas que violaban las garantías fundamentales del debido proceso. Se establecieron cortes militares para aquellos acusados de «traición a la patria» y de ciertas formas de terrorismo, además de cortes civiles con jueces «sin rostro» (cuya identidad fue ocultada). La protección legal para los acusados fue casi eliminada (por

¹⁷ Entrevista de la autora con Jorge Santistevan (25 de abril de 2001).

¹⁸ Entrevista de la autora con Jorge Santistevan (25 de abril de 2001).

ejemplo, la persona era presumida culpable hasta que se probara su inocencia). Además, las sentencias eran muy duras (Coordinadora Nacional de Derechos Humanos 1993, De la Jara 2001, Youngers 1994). El número de personas detenidas por terrorismo y traición se disparó. Hacia el final de la década, aproximadamente 22.000 peruanos habían sido injustamente detenidos o encarcelados como consecuencia de la legislación antiterrorista¹⁹.

En respuesta, la Coordinadora lanzó una campaña llamada «En nombre de los inocentes», con el propósito de que se pusiera en libertad a los presos por crímenes terroristas que eran inocentes. La campaña, que duró varios años, empezó a tomar forma poco después de que se adoptara la ley antiterrorista a mediados de 1992 (De la Jara 2001, Youngers 2003). La campaña se centró en promover la simpatía de la prensa y en ganar el apoyo de gente prominente y de sectores clave de la sociedad peruana²⁰. Hacia mediados de la década de 1990, las simpatías de la opinión pública estaban claramente del lado de los inocentes, y cuando la Defensoría del Pueblo asumió sus funciones tomó el problema con fuerza. Incluso el propio Fujimori empezó a reconocer que se había cometido algunos errores, anunciando que algunos casos podrían ser revisados. Surgió entonces el problema de qué tipo de revisión judicial podría ser factible desde el punto de vista político.

Con la Defensoría del Pueblo trabajando para diseñar una propuesta que fuera aceptada por todos, el Gobierno indicó su disponibilidad de formar una comisión ad hoc de tres miembros²¹. Esta tenía como objetivo revisar casos individuales y hacer recomendaciones para que el presidente otorgara un indulto presidencial a cualquier caso en el que se demostrara que la sentencia se había basado en evidencia infundada, fabricada, o insuficiente. Los tres miembros tenían que estar de acuerdo en recomendar el indulto, pero el que este fuera o no otorgado dependía en última instancia del Presidente.

Esto estaba lejos de lo que había solicitado la Coordinadora. El uso del indulto presidencial le daba amplias capacidades de manipulación a Fujimori y, más importante aun, el proceso no cambiaba en nada la situación jurídica de los inocentes. Los que eran indultados seguirían teniendo antecedentes criminales, y en ese entonces el Gobierno dejó en claro que no habría reparaciones para las víctimas. Dadas las circunstancias, sin embargo, esto era lo máximo que se podía esperar, y la comunidad pro derechos humanos terminó respaldando a la comisión ad hoc, que fue formalmente establecida en agosto de 1996.

¹⁹ «22 mil inocentes estuvieron detenidos» (*La República*, 5 de julio de 2002).

²⁰ La campaña empezó con una investigación exhaustiva en las cárceles para documentar el número de personas inocentes que estaban presas. En otras etapas de la campaña se trabajó por ganar el respaldo de peruanos destacados, promover una cobertura de prensa favorable, buscar respaldo internacional y, finalmente, buscar obtener un reconocimiento oficial del problema.

²¹ Ella estaba compuesta por el ministro de Justicia, el Defensor del Pueblo y por un delegado del Presidente, el sacerdote Hubert Lanssiers.

Una vez en funciones, los abogados que trabajaban para la comisión mostraron excesiva cautela y revisaron cada caso detalladamente, incluso aquellos que ya estaban documentados por los grupos de derechos humanos. Ellos argumentaban que esto era necesario si se quería garantizar la unanimidad de los miembros de la comisión, en particular dada la postura desfavorable mostrada por el Ministerio de Justicia. Esto retardó el proceso considerablemente, y cuando el mandato de la comisión expiró, a fines de 1999, se estimaba que quedaban aún cientos de casos pendientes. No obstante, Fujimori indultó a más de 500 personas, y cientos de otras fueron declaradas inocentes en las cortes, ya que la creación de la comisión ad hoc había conducido a un ambiente más favorable a aquellos acusados de terrorismo²². En 1998, el Congreso finalmente aprobó la ley que borraba los antecedentes de quienes habían sido indultados.

Cuando expiró el mandato de la comisión ad hoc, fue la Comisión de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia la que tomó a cargo los casos restantes. En términos reales, el proceso fue suspendido hasta el gobierno de transición de Valentín Paniagua, cuando una nueva Comisión de Indulto fue creada dentro del Ministerio para completar el proceso de puesta en libertad de los presos inocentes. El Ministerio también comenzó a desarrollar una serie de proyectos de reforma a la legislación antiterrorista con el propósito de alcanzar los estándares del debido proceso. Así, la campaña «En nombre de los inocentes» de la Coordinadora llegó a ser uno de sus esfuerzos más exitosos.

7. CONFRONTAR AL AUTORITARISMO

La naturaleza híbrida del régimen de Fujimori creó una situación inusual en la que los grupos de derechos humanos, y otros grupos, no tenían absolutamente ningún impacto en algunas áreas, pero al mismo tiempo, y por primera vez, sí tuvieron un impacto en otras. La comunidad pro derechos humanos fue progresivamente sofisticándose y haciéndose más eficiente en llevar adelante alternativas concretas de acción. Por su parte, el afán de Fujimori de mantener un mandato popular implicaba que a veces el Gobierno se inclinara por la opinión popular, como en el caso de la campaña recién descrita. Por otra parte, sin embargo, el Gobierno no tuvo la voluntad de cambiar el carácter fundamental de su régimen, como sus acciones para permanecer en el cargo o renunciar a sus fuentes primarias de poder: las fuerzas militares y los servicios de inteligencia.

Lentamente, el trabajo de la comunidad pro derechos humanos fue experimentando una importante transformación. En otros países latinoamericanos, los movimientos de derechos humanos entraron en crisis cuando el fin de la violencia ponía fin a su razón de ser. En el

²² Comunicación escrita de Juan Rosas, Instituto de Defensa Legal (8 de julio de 2002).

caso del Perú, sin embargo, no hubo una transición política que pusiera un claro fin al período de la violencia, la cual se había reducido notablemente para mediados de la década de 1990, y quedaban las herencias de la guerra. Además, una nueva crisis –la de la democracia– pasó a ser rápidamente el foco principal de atención y actividad. En fuerte contraste con la situación vivida en otras naciones latinoamericanas, la naturaleza autoritaria del régimen se incrementó proporcionalmente al declive de los niveles de violencia.

En 1997, la Coordinadora adoptó oficialmente una plataforma pro democracia. La naturaleza cada vez más autoritaria del régimen de Fujimori, el constante desmantelamiento de las instituciones civiles y la manipulación electoral hacían que la defensa de los derechos humanos fuera más difícil que nunca. Se hacía evidente que para institucionalizar las garantías de los derechos humanos el país tenía que retomar una senda más democrática. Esto sobre todo en el sector judicial, donde Montesinos aseguró la impunidad para sus aliados y manipuló casos para inculpar o cooptar a aquellos que se oponían al gobierno de Fujimori y a su cada vez más poderoso Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), que rutinariamente amenazaba las libertades civiles. «Tendrías que ser ciego», declaraba Carlos Basombrío, «para no ver que el tema de la democracia se convierte en la barrera fundamental para cualquier avance en derechos humanos en el país»²³.

El moverse en esta dirección implicaba trabajar con muchos otros sectores de la sociedad civil, incluyendo a otros movimientos sociales, a organizaciones estudiantiles, a grupos altamente influyentes como el Colegio de Abogados de Lima y a la oposición política (y, por lo tanto, a los partidos de derecha más tradicionales). En las elecciones del 2000, las organizaciones integrantes de la Coordinadora jugaron un papel clave en ayudar a documentar y denunciar las prácticas de fraude electoral que se estaban llevando a cabo y, más importante aun, en movilizar a la sociedad civil y en formar opinión pública. Por un lado estaba Transparencia, una organización independiente que aboga por la probidad electoral, que fue la principal organización de la sociedad civil en vigilar el proceso electoral y en movilizar a observadores electorales. Pero por otro lado también estaban las organizaciones integrantes de la Coordinadora, que fueron una de las fuentes de monitoreo electoral más importantes en el ámbito provincial. Después de las elecciones, la Coordinadora era un actor clave en la denuncia de fraude y en movilizar a la OEA, lo que ayudó a abrir el camino hacia la caída del régimen autoritario de Fujimori.

8. EL GOBIERNO DE PANIAGUA Y LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN

El gobierno de transición de Paniagua tuvo a su cargo la organización de elecciones libres y limpias con el propósito de entregar el mando a un presidente electo en julio de 2001.

²³ Entrevista de Jo Marie Burt con Carlos Basombrío (8 de agosto de 2000).

Paniagua convocó a un gabinete que comenzó a establecer las bases de un ambicioso trabajo de reformas que afectaría a casi todos los sectores del Gobierno y de las relaciones cívico-militares. Por primera vez la comunidad pro derechos humanos encontró a un gobierno con el que compartía gran parte de la agenda. Quizás el signo más visible del dramático cambio en el ambiente político fue el número de activistas de derechos humanos que pasaron a formar parte del nuevo gobierno. Dos fueron incluidos en el gabinete: Susana Villarán, ex Secretaria Ejecutiva de la Coordinadora y luego funcionaria del Instituto de Defensa Legal (IDL), fue nombrada ministra de la mujer; y Diego García-Sayán, quien fundara y dirigiera la Comisión Andina de Juristas (CAJ), pasó a ser ministro de Justicia.

Uno de los últimos actos de Paniagua antes de entregar la banda presidencial a Alejandro Toledo fue crear una Comisión de la Verdad. Su creación fue en gran medida el resultado de una estrategia de cabildeo diseñada y dirigida por la Coordinadora²⁴. Con la caída de Fujimori, el trabajo desarrollado por las organizaciones que integraban la Coordinadora, que se había extendido por casi dos décadas, había dado frutos y la idea de una Comisión de la Verdad estaba en la agenda política. Además, la estatura ganada por la Coordinadora a fines de la década le permitía tener tanto acceso como influencia en los medios de comunicación. De la misma manera, su habilidad para convocar a sectores de diversos puntos de vista políticos le permitía convocar a un grupo importante de actores y líderes de la sociedad civil en respaldo de una Comisión de la Verdad. Finalmente, el ambiente político era propicio: el grado de corrupción que mostró tener el gobierno de Fujimori conllevó demandas expresas de justicia y de rendición de cuentas.

El mandato de la Comisión era investigar el período de violencia política en el Perú y las violaciones específicas a los derechos humanos cometidas por ambas partes: el Estado y los grupos subversivos. Su propósito era determinar, en lo posible, la responsabilidad de las violaciones. También tenía la tarea de hacer recomendaciones de reparaciones y de reforma institucional²⁵. El decreto que implementó dicha comisión se cionó en su mayor parte a las recomendaciones hechas por los grupos de derechos humanos y por la Defensoría del Pueblo. Una vez asumido el cargo de presidente, Toledo se comprometió a atenerse a las recomendaciones de la Comisión. Además de cambiarle el nombre por el de Comisión de la Verdad y Reconciliación, él le sumó cinco miembros más, incluyendo a Sofía Macher, quien en ese momento estaba terminando su período como Secretaria Ejecutiva de la

²⁴ En la primavera del año 2001, la Coordinadora congregó a una coalición de organizaciones de la sociedad civil para desarrollar una campaña de «lobby» que combinaba actividades de educación popular en el ámbito local, trabajo con los medios de comunicación y actividades para asegurar el apoyo de personajes destacados. Este esfuerzo fue facilitado en gran medida por la presencia de Susana Villarán en el gabinete, ya que ella tenía acceso y la confianza del presidente Paniagua, y ayudó a lograr que él le diera su apoyo a la Comisión de la Verdad.

²⁵ El Gobierno creó una Comisión de la Verdad a través del Decreto Supremo 065-2001 PCM, publicado en el *Diario Oficial El Peruano* el 4 de junio de 2001.

Coordinadora. Los doce comisionados fueron presididos por Salomón Lerner Febres, rector de la Universidad Católica.

La CVR contó con el trabajo de un equipo grande, abrió oficinas a lo largo del país, empezó a consolidar la información ya disponible, y dio inicio a sus propias investigaciones. Una de las ventajas de las que gozaba la Comisión era la existencia de un equipo de abogados y activistas de derechos humanos de mucha experiencia, bien entrenados y con mucho compromiso, que formó el grueso de su personal. También se benefició del análisis político profundo de académicos e intelectuales acerca del período de violencia política. Además, contaba con una sólida y significativa cantidad de información sobre los abusos a los derechos humanos compilada por la comunidad pro derechos humanos, y con avances ya hechos por la Defensoría del Pueblo. Quizás mucho más que en otros países, la CVR peruana ya tenía bases sólidas de información y de análisis sobre las cuales se podía construir.

Los grupos de derechos humanos abrieron sus filas a la CVR y colaboraron regularmente con sus funcionarios. De particular importancia fue el apoyo que le dieron los grupos de derechos humanos en áreas rurales. Los grupos locales le permitieron acceder a las comunidades, y brindaron asistencia en las entrevistas hechas a miembros de la comunidad y a víctimas de la violencia. Estos grupos también jugaron un papel importante en difundir las conclusiones de la CVR y sus recomendaciones. Eso a la vez ayudó a potenciar a algunos de los grupos locales. Sin embargo, la comunidad pro derechos humanos también sufrió un impacto negativo por el hecho de que funcionarios y fondos internacionales fueron redirigidos a la CVR. Más aun, la CVR ocupaba gran parte del espacio que antes la Coordinadora y sus organizaciones integrantes disfrutaban en el debate público y en los medios de comunicación.

El proceso iniciado por la CVR en el Perú difiere del vivido en otros países latinoamericanos en al menos dos puntos importantes. En primer lugar, la CVR adoptó el modelo sudafricano de llevar a cabo audiencias públicas alrededor del país, en las que las víctimas y los grupos particularmente afectados por la violencia fueron provistos de una plataforma en donde podían relatar su testimonio. Esto ha sido un elemento catártico para algunas de las víctimas. Además, ha sido una importante herramienta de educación pública. La cobertura dada por los medios de comunicación a las audiencias, sobre todo en el ámbito local, ha sido importante para educar al público acerca de la violencia que sufrió el Perú en el pasado y sobre la difícil situación de las víctimas. Este proceso ha sido el primer paso hacia la reconciliación entre las víctimas y la sociedad en su conjunto.

En segundo lugar, la comisión peruana siguió un enfoque novedoso en el ámbito judicial. En casos anteriores, el debate se centraba en equilibrar la verdad, la justicia y la reconciliación —en otras palabras, se asumía que debía haber cierto grado de amnistía para poder

obtener la información necesaria para llevar a cabo juicios efectivos, pero a la vez limitados, además de permitir una reconciliación que tuviera un alcance más general—. Aunque Argentina fue el primer país en enjuiciar a militares de alto rango, los gobiernos de países como Chile y Guatemala han argumentado que los juicios podrían poner en peligro la frágil transición democrática²⁶. En contraste, la comisión peruana ha sido la única en Latinoamérica (hasta el momento) en tener un departamento con el propósito específico de preparar los casos para su presentación a la justicia y su posterior juicio. No hubo ninguna ley de amnistía, aunque la ley peruana permite que haya una rebaja en la pena para quienes colaboren con la justicia. Reconociendo sus limitaciones, la CVR adoptó una estrategia de enfocarse en casos «emblemáticos» o representativos, en donde hubiera suficiente evidencia que permitiera que los juicios siguieran adelante. Más de 40 casos, que implican a más de 150 oficiales militares y policiales, fueron presentados ante el Ministerio Público.

La CVR presentó un informe de nueve tomos, que provee una historia oficial del período de la violencia política en el Perú. Este comprende un amplio análisis político, una detallada descripción de los abusos cometidos en contra de los derechos humanos por ambas partes en el conflicto, y la documentación específica de casos. La exhaustiva lista de recomendaciones —desde reparaciones individuales hasta reformas en el sector judicial y militar— presenta un plan detallado para lograr un cambio de fondo en el Perú. Además, se publicó un extenso libro que resume el informe para su mejor difusión (Comisión de la Verdad y Reconciliación 2004), y se distribuyó varios panfletos de tipo educativo. El Ministerio de Educación también redactó un plan curricular que incluía las conclusiones y las recomendaciones. Finalmente, se creó una exhibición fotográfica (y un libro de fotografías), otra innovación que está siendo considerada por comisiones en otras partes del mundo para un público tanto nacional como internacional.

9. EL LEGADO DE LA CVR

Aunque es demasiado pronto como para evaluar completamente el impacto del trabajo de la CVR, los logros han sido, en el mejor de los casos, mixtos y, en el peor de los casos, decepcionantes. Tanto la CVR como los que están tratando de llevar a cabo sus recomendaciones enfrentan considerables obstáculos políticos. La transición democrática en el Perú ha avanzado muy lentamente, con un gobierno muy débil y con grupos políticos que continúan peleando y obstaculizando los esfuerzos de reforma. Peor aun, la CVR ha sido rechazada desde el principio por importantes sectores de la elite política y económica. Ellos han usado su influencia en los medios de comunicación para generar una cobertura desfavorable, en particular en el momento del lanzamiento del informe final, en agosto de 2003.

²⁶ Para una revisión de las comisiones de verdad alrededor del mundo, véase Hayner (2001).

Parlamentarios clave se opusieron al trabajo de la Comisión y han bloqueado la legislación tendiente a hacer efectivas sus recomendaciones.

Asimismo, los términos del debate sobre los insurgentes y el terrorismo no han cambiado en lo sustancial. En contraste con los países de Centroamérica, no se ha firmado ningún acuerdo de paz ni tuvo lugar ningún proceso de reconciliación entre el Gobierno y las fuerzas insurgentes. Aunque la violencia política ha cesado en gran parte, continúa habiendo pequeños focos de insurgencia, y supuestos miembros de Sendero Luminoso siguen siendo detenidos²⁷. Variadas fuerzas políticas, incluyendo remanentes del régimen de Fujimori, han mantenido viva la amenaza del terrorismo en el debate nacional. El gobierno de Toledo ha fracasado en cambiar los términos de este debate y ha tratado de mostrarse duro contra el terrorismo. Como resultado de ello, el miedo al terrorismo continúa siendo muy real para la mayoría de la población, una situación que se ha visto exacerbada con el ambiente posterior al ataque a los Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001²⁸. En este contexto, la CVR ha sido criticada por sus opositores como una instancia ingenua o equivocada frente a la amenaza terrorista.

La implementación de las recomendaciones de la CVR dependía en gran medida de los tres poderes del Estado, todos los cuales han mostrado serias deficiencias en llevar a cabo sus respectivos mandatos. Como se dijo, la oposición de sectores políticos clave ha retardado la acción legislativa. Por su parte, el Poder Judicial ha continuado operando con extrema ineficiencia y a menudo con ineptitud. Aunque el número de casos en aras de solución judicial no tiene precedentes, los procedimientos de las cortes han avanzado muy lentamente. Finalmente, el gobierno de Toledo enfrentó una crisis política tras otra —él mismo ha sido responsable de muchas de ellas—, lo que lo ha dejado extremadamente débil. Tenga él o no la voluntad política de promover la ruta del cambio trazada por la CVR, lo cierto es que se ha mostrado incapaz de lograrlo. De hecho, todos los procesos de reforma iniciados después de la caída de Fujimori —incluyendo los de los sectores judicial, policial, militar y

²⁷ Casi todos los analistas del Perú están de acuerdo en que en este momento Sendero Luminoso no representa una amenaza para el Estado peruano. Sus acciones principales se han limitado a ciertas áreas de la selva, en donde prevalece el tráfico de drogas. Muchas de estas acciones han sido atribuidas a la colusión entre remanentes de Sendero Luminoso y los involucrados en la extracción forestal ilícita y el tráfico de drogas ilegales.

²⁸ Desde esa fecha, el Gobierno estadounidense ha mirado a Latinoamérica con lentes antiterroristas. Las políticas de los Estados Unidos hacia el Perú se han focalizado en la eliminación de las plantaciones de coca —la materia prima de la cocaína—. En este contexto, se han distorsionado peligrosamente las diferencias entre los cultivadores de coca, los traficantes de drogas y los terroristas, y se ha hecho de ellos un solo bulto. Esto ha llevado a un deterioro dramático de las relaciones entre el Gobierno peruano y los cocaleros, y a un aumento de las protestas sociales y confrontaciones. El Gobierno peruano ha intentado cumplir con las metas de erradicación de coca establecidas por el Gobierno estadounidense, pero como no ha contado con alternativas económicas adecuadas para los cocaleros, el cultivo no ha cesado. De hecho, el «zar» peruano de la droga declara que la producción de coca del país se incrementó significativamente en el 2004.

EL PROBLEMA DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EMPRESARIAL

Francisco Durand

La preocupación por el desarrollo institucional del Estado en América Latina se relaciona con los intentos de modernizarlo para «promover» el crecimiento. Esta idea tomó impulso desde 1945 bajo una óptica populista y dio lugar a intentos por convertirlo en «herramienta de desarrollo», dándole poderes de intervención y haciéndolo crecer. Luego el Estado populista entró en crisis en la década de 1980, momento en que empezó la influencia neoliberal. Bajo esa óptica, su intervención es un problema que debe ser resuelto reduciendo sus funciones y achicándolo, al mismo tiempo que se fortalece institucionalmente a la empresa privada (Moore 1997).

Sin embargo, cuando se vio que las políticas neoliberales no generaban el bienestar prometido, situación visible en una serie de asimetrías sociales, políticas y económicas, se redescubrió la cuestión del cambio en el Estado para lograr que este cumpliera sus metas. Diversos organismos internacionales y especialistas plantearon una reforma en la década de 1990, pero esta propuesta chocó con el renovado poder empresarial. Actualmente, tales iniciativas se han abandonado y el tema no se considera tan importante.

Observamos que la gran empresa se ha acostumbrado a operar con un Estado ineficiente y corrupto pero funcional para la defensa de sus intereses. ¿Para qué, entonces, desarrollarlo institucionalmente? En realidad, un Estado nuevo, eficiente y transparente es fundamental para consolidar la nueva matriz en el largo plazo, aunque su debilidad sea funcional para los intereses económicos de corto plazo.

Para entender este dilema, el presente capítulo reflexiona sobre el problema del desarrollo institucional desigual y la existencia de diversas asimetrías, desde el ángulo de las elites económicas. Analiza, por ello, las consecuencias del neoliberalismo en la estructura de propiedad, las formas de recomposición del mundo de representación y defensa de intereses económicos, los cambios en el patrón de relaciones gran empresa-sociedad civil y en la política peruana en el contexto actual, y la percepción que tiene el poder económico de los problemas sociales.

Advertimos que el tema debe ser visto desde todos estos ángulos, incluyendo los esfuerzos del fortalecido sector privado para relacionarse positivamente con la sociedad civil a través de iniciativas de «responsabilidad social». Este ángulo del problema es revelador en tanto que esas iniciativas no bastan para darle estabilidad a la nueva matriz. El caso de empresas extractivo-exportadoras, que son las más importantes en la economía peruana actual y que operan en zonas pobres y alejadas donde «no hay Estado», es ilustrativo. Indica que los programas privados de «responsabilidad social» tienen un límite y que pueden incluso llegar a ser causa de conflictos, de «ruido político», antes que fuente de paz social y legitimidad empresarial. También, que la alternativa pasa por fortalecer técnicamente al Estado para que atienda eficazmente los problemas sociales.

El problema entonces consiste en que el gran poder corporativo ha adquirido hegemonía pero no legitimidad. Como es cuestionado y no impulsa el cambio, se ha acostumbrado a vivir «divorciado» de la política. El empresariado tiene acceso privilegiado al Estado, e influye en él más que ningún otro grupo social, pero no le da importancia a la idea de reformarlo. En realidad, se teme un cambio porque abriría las puertas a un manejo estatal más técnico, lo que implicaría generar una mejor capacidad de regulación. Al fortalecerse la tecnocracia y democratizarse el Estado ocurriría una pérdida relativa de influencia del sector privado.

Ciertamente, un cambio institucional positivo en el Estado serviría de contrapeso a las fuerzas del mercado y de apoyo a una nueva sociedad civil. Hoy diversos organismos sociales pugnan por defender los derechos de los clientes, pensionistas, ahorristas, consumidores (una nueva situación creada por el mayor peso del sector privado), y también de los asalariados (cuyos derechos fueron recortados y sus organizaciones sindicales debilitadas). Un Estado más fuerte, y una sociedad civil más activa, cada vez más consciente de las asimetrías que ha generado el neoliberalismo, son menos convenientes al sector privado en el corto plazo. Sin embargo, un mejor Estado y una mayor atención a los problemas sociales darían estabilidad a la nueva matriz. Servirían de contrapeso al sector privado, pero sin quitarle su lugar de centro gravitacional de una economía de mercado.

1. INTERESES ECONÓMICOS Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

Dado el magro resultado de las políticas neoliberales en el mediano plazo en crecimiento y empleo, proceso visible desde mediados de la década de 1990, luego de que las políticas de ajuste estabilizaran la economía, los propulsores del neoliberalismo de pronto «descubrieron» las debilidades institucionales del Estado y lanzaron el llamado a reformarlo. Tal fue el sentido del trabajo *Institutions Matter* («las instituciones sí cuentan») (World Bank 1998). Sintomáticamente, en el Perú economistas neoliberales vinculados al sector privado, liderados por Roberto Abusada, siguieron solo parcialmente esa orientación, argumen-

tando la necesidad de «profundizar» las políticas de privatización y apertura comercial, pero reconociendo que la reforma del Estado no había ido ni iba a ir muy lejos (Abusada *et al.* 2000).

Una de las razones de la fatiga o desinterés es que en la nueva matriz institucional la gran empresa y sus técnicos y expertos de política pública operan con una lógica contraria a la reforma. Una vez fortalecida la empresa con el cambio de políticas, ha instrumentado el Estado. Ha aprovechado su enorme debilidad institucional y la dispersión política de la sociedad civil para desarrollar un patrón de relaciones que le es altamente conveniente para defender sus intereses económicos pero que impide el desarrollo institucional de otros actores, lo que introduce inestabilidad en la matriz.

El poder económico y sus expresiones políticas rechazan o temen al cambio, al mismo tiempo que se niegan a entender las muestras de descontento social, definiéndolas negativamente como un «ruido político» que viene de la sociedad civil y que «ahuyenta las inversiones». Piden orden y autoridad, se quejan de los intentos de control y regulación, se preocupan porque el Estado gasta mucho, advierten contra los excesivos impuestos, pero no plantean o demandan reforma institucional alguna.

El nuevo poder económico se ha acomodado entonces al *statu quo*; en realidad, «es» el *statu quo*. Caracteriza la difícil situación política y la nueva correlación de fuerzas de la matriz como un «divorcio entre la economía y la política», en el que la primera, representada por el sector privado, puede operar desentendiéndose de la segunda gracias al enorme poder que ha adquirido.

Como ilustración de este enfoque, basta con citar a José Antonio Colomer, Director Gerente General del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), quien, ante el brote de mayores conflictos sociales, ha afirmado públicamente que, felizmente, «la economía peruana está desligada de los ruidos políticos»¹. Al mismo tiempo, importantes líderes empresariales admiten abiertamente que «los empresarios tienen un rol más importante que los políticos en la conducción del Perú»². En la medida que la economía siga siendo manejada y dominada por las grandes corporaciones, no les importan tanto «la política» y sus molestos «ruidos», porque el Estado y los políticos pueden ser cooptados para «garantizar las inversiones». Esta actitud persiste a pesar de que es obvio que la gran empresa privada opera cada vez más en un ambiente de mayor inestabilidad política y de creciente descontento social.

¹ *La República* (7 de enero de 2005).

² *La República* (28 de noviembre de 2004), p. 10.

En suma, el poder económico ve la reforma del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil como problemáticos y riesgosos, pero esa resistencia al cambio provoca un dilema: mientras no ocurra, no puede consolidarse la matriz institucional. El neoliberalismo no logra entonces obtener legitimidad porque el resto de la sociedad sigue siendo débil y se cuestionan los excesos y privilegios del poder corporativo. Esta debilidad se expresa en la existencia de varias asimetrías:

- Pobreza masiva.
- Diferencias considerables de acceso e influencia al Estado entre los grupos sociales fundamentales.
- Desplazamiento acelerado del capital nacional.

Estos problemas terminan generando prácticas contestatarias entre los excluidos que se trasladan a la escena política, prácticas que incluso se detectan dentro del propio sector privado, entre los empresarios nacionales y la pequeña y mediana empresa, que también tienen sus propios reclamos. En ese sentido, cabe señalar la importancia que tiene el aumento del poder económico de las grandes corporaciones y el desplazamiento del capital nacional. Estas tendencias a la concentración y la desnacionalización económica son particularmente fuertes en el caso peruano debido a ciertas peculiaridades. Su condición de caso extremo (como Bolivia o Argentina, que muestran similares rasgos) se debe a: (a) la manera antidemocrática, apresurada e intensa en que se aplicó el neoliberalismo desde 1990; (b) la debilidad histórica del empresario nacional; y (c) el decaimiento económico provocado por varias crisis inflacionarias y recesivas ocurridas entre 1978 y 1990.

Cabe señalar que la asimetría dentro del bloque empresarial es importante porque genera mayores problemas de legitimidad, en la medida que se sitúa en el interior del centro gravitacional de la matriz. Dado que el componente nacional es marginal en lugar de tener un protagonismo económico, se abre un espacio mayor a reacciones nacionalistas, reacciones que se suman al cuestionamiento de las mayorías y la clase media al poder de las grandes corporaciones.

2. CAMBIOS DENTRO DEL PODER ECONÓMICO

La dramática modificación de las estructuras del poder económico se evidencia tanto en el desplazamiento del Estado como en el fortalecimiento de las corporaciones, entre las que destacan las empresas multinacionales (EMN) y los grupos de poder económico de países vecinos (GPE). Este fortalecimiento corporativo privado ocurrió principalmente en la década de 1990, bajo y gracias al gobierno autoritario de Alberto Fujimori, que protegía y

de inteligencia— quedaron estancados. Aun más preocupante, las víctimas de la violencia — los sectores más marginalizados de la sociedad peruana— todavía no han visto resultados concretos del trabajo de la CVR.

No obstante lo anterior, algo se ha avanzado. El gobierno de Toledo finalmente creó una «comisión multisectorial» para estudiar y avanzar en la implementación de las recomendaciones de la CVR. Aunque su funcionamiento es lento, según una activista de derechos humanos, esta al menos provee «un espacio de diálogo (...) un espacio donde uno puede ir y pelear»²⁹. El Ministerio de Salud ha desarrollado programas para otorgar a las víctimas servicios relacionados con la salud. Hasta el momento de escribir este capítulo, este era el único ministerio que había incorporado una línea de este tipo dentro de su presupuesto. El gobierno regional de Huancavelica —una de las áreas más pobres del país y una de las más afectadas por la violencia— también había adoptado leyes para implementar las recomendaciones de la CVR, y había asignado recursos para otorgar reparaciones a las víctimas. Con ello ha demostrado que el progreso es posible incluso cuando los recursos son escasos. Los gobiernos regionales de Apurímac, Huánuco y San Martín también dieron algunos pasos en este sentido, pero a un ritmo más lento. Finalmente, dentro del sector judicial existe ahora un subsistema para los casos de derechos humanos, y existen planes de reforma judicial que incluyen el entrenamiento de jueces en materia de derechos humanos³⁰.

De particular importancia ha sido el hecho de que la CVR haya estimulado el papel de la sociedad civil en diferentes niveles. Como se dijo, históricamente en el Perú las organizaciones de víctimas y sus familiares han sido escasamente escuchadas. Hoy hay más de 150 organizaciones de familiares que progresivamente han ido exigiendo que sus voces sean oídas. Como destaca el Secretario Ejecutivo de la Coordinadora: «Estamos comenzando a escuchar la voz directa de los afectados por la violencia en el proceso de implementar las recomendaciones de la Comisión»³¹. Asimismo, una red de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, Iglesias y grupos de base ha formado a lo largo del país «Para que no se repita», una coalición informal que ha venido desarrollando esfuerzos creativos persistentes para que las recomendaciones de la Comisión permanezcan en el debate público y sean cumplidas.

Una Comisión de la Verdad es tan solo el punto de partida de un proceso que puede tomar décadas, como lo muestran hoy los casos de Chile y Argentina. Es el principio de un proceso que asegurará que «el futuro no sea continuamente obstruido por un pasado no resuelto» (Hayner 2001: 254); un proceso que finalice con una sociedad mucho más justa y más

²⁹ Entrevista de la autora con Erika Bocanegra (18 de abril de 2005).

³⁰ Entrevista de la autora con Erika Bocanegra (18 de abril de 2005).

³¹ Entrevista de la autora con Francisco Soberón (27 de octubre de 2005).

democrática. Pasarán muchos gobiernos durante el desarrollo de este proceso. Le toca a la sociedad civil el mantener viva la lucha por la verdad, la justicia y la reconciliación. En este sentido, la comunidad pro derechos humanos en el Perú tiene una enorme tarea por delante. Un desafío inmediato era hacer que las conclusiones de la CVR fueran un tema de debate en las elecciones de 2006, y comprometer a los candidatos a que lleven a cabo las recomendaciones. El desafío a más largo plazo que tienen las iniciativas como «Para que no se repita» y otros movimientos sociales, es crear una base de apoyo popular y aunar una presión política que sustente un proceso de reforma democrática que consolide aun más los derechos humanos en el Perú.

BIBLIOGRAFÍA

- Ames, R. *et al.* (1988). *Informe al Congreso sobre los sucesos de los penales*. Lima: Congreso de la República.
- Amnistía Internacional (1992). *Human Rights During the Government of Alberto Fujimori*. Washington, D.C: Amnesty International.
- (1989). *Caught Between Two Fires*. New York, N.Y.: Amnesty International.
- Basombrío, C. (1998). «Sendero Luminoso and Human Rights: A Perverse Logic that Captured the Country». En: Stern, S. (ed.). *Shining and Other Paths*. Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Bernales, E. *et al.* (s/f). *Violencia y pacificación en 1991*. Lima: Congreso de la República.
- Bowen, S. (2000). *The Fujimori Files*. Lima: The Peru Monitor.
- Burt, J. (1998). «Shining Path and the 'Decisive Battle' in Lima's Barriadas: The Case of Villa El Salvador». En: Stern, S. (ed.). *Shining and Other Paths*. Durham: Duke University Press.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación – CVR (2004). *Hatun willakuy: versión abreviada del informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima: CVR.
- (2003). *Informe final*. Lima: CVR.
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (1993). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú en 1992*. Lima: CNDH.
- De la Jara, E. (2001). *Memoria y batallas en nombre de los inocentes (Perú 1992-2001)*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Defensoría del Pueblo (2000). *La desaparición forzada de personas en el Perú (1980 a 1996)*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Domingo, P. y R. Sieder (2001). *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. Londres: Institute of Latin American Studies, University of London.

- Gorriti, G. (1999). *The Shining Path: A History of the Millenarian War in Peru*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Hayner, P. (2001). *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity*. Nueva York: Routledge.
- Heinz, W. y S. Pedraglio (1997). «Informe de la evaluación de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos: 1992-1997». Documento interno.
- McClintock, C. (1998). «Should the Authoritarian Regime Label Be Revived? The Case of Fujimori's Peru, 1995-1998». Ponencia presentada a la conferencia de la Latin American Studies Association, 24-26 de septiembre de 1998.
- Piqueras Luna, M. et al. (1989). *Comisión investigadora de los asesinatos de los Señores Diputados Eriberto Arroyo Mío y Pablo Norberto Li Ormeño, así como de las actividades desarrolladas por el grupo terrorista que desarrolla acciones criminales incompatibles con la vida democrática del país y que indebidamente utiliza el nombre de un mártir*. Lima, Perú: Congreso de la República.
- Stern, S. (ed.) (1998). *Shining and Other Paths*. Durham: Duke University Press.
- Unger, M. (2004). «Human Rights in the Andes: The Defensoría del Pueblo». En: Burt J. y P. Mauceri (eds.). *Politics in the Andes: Identity, Conflict and Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Washington Office on Latin America (1991). *Human Rights Determination for Peru*. Washington, D.C.: WOLA.
- Youngers, C. (2003). *Violencia política y sociedad civil en el Perú: historia de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- (2000). *Deconstructing Democracy: Peru under President Alberto Fujimori*. Washington, D.C.: WOLA.
- (1994). *After the Autogolpe: Human Rights in Peru and the U.S. Response*. Washington, D.C.: WOLA.
- Youngers, C. y S. Peacock (2002). *Peru's Coordinadora Nacional de Derechos Humanos: A Case Study of Coalition Building*. Washington, D.C.: WOLA.

privilegiaba al gran capital. Continuó luego con el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), pero en condiciones en las que el Congreso y la sociedad civil comienzan a cuestionarlo y/o a demandar cambios desde las calles.

2.1 La privatización desmedida

Hoy en día, el Estado, salvo el puñado de grandes empresas públicas que quedan, no tiene presencia directa importante en la economía. Las políticas de privatización han provocado una transferencia masiva de activos del sector público hacia el sector privado. Un dato interesante es que el principal comprador es extranjero (las EMN, los grupos de poder económico de países latinoamericanos). Un síntoma de que este proceso se veía venir es que el capital nacional, a pesar de haber podido comprar sin mayor competencia desde 1991 hasta 1994, puesto que el capital extranjero demoró en entrar, participó más bien en compras de empresas medianas o como socio menor de consorcios extranjeros³.

En realidad, las privatizaciones comenzaron a tomar fuerza con la venta de Telefónica en 1994 y continuaron sin interrupciones hasta el 2001. Entre 1991 y el 2000 se vendieron 150 empresas estatales por valor de US\$ 9.221 millones. Hacia el 2004, de las 35 más grandes empresas privatizadas, 22 estaban controladas de manera total o mayoritaria por EMN y GPE de países latinoamericanos, mientras que 13 habían sido compradas por GPE e inversionistas nacionales. Solo una empresa nacional estaba entre las 15 primeras, mientras que 5 de las 6 últimas lo eran. Las «joyas de la corona», por tanto, han cambiado de manos y pasado preferentemente al principal comprador, el sector privado extranjero, lo que ha favorecido asimismo la concentración económica, en tanto que no ha surgido, salvo excepciones, un accionariado difundido (Durand 2004: 29).

Las privatizaciones fueron luego frenadas por los movimientos sociales contestatarios que se generaron a la caída del régimen autoritario de Fujimori y la vuelta a la democracia. El evento más importante fue el «arequipazo», movilización antiprivatizadora que frenó la aplicación de esa política.

2.2 La inversión extranjera

El fortalecimiento de las fuerzas del mercado también se ha dado por la inversión extranjera directa, sea a través de la formación de nuevas empresas o de la compra de las nacionales. Este proceso es particularmente fuerte en la banca, los fondos de pensiones, minería y energía, y en algunos medios de comunicación (Canal 4, América Televisión).

³ Esta debilidad fue más acentuada que en otros países de América Latina, en lo histórico, pero de igual forma en las sucesivas coyunturas de crisis que, como en el caso de Argentina, también explican la multinacionalización acelerada de la economía. Sobre la debilidad histórica de países periféricos y el neoliberalismo, véase Arrighi, Silver y Brewer (2003).

- **La banca.** En el caso de la banca, de los trece primeros bancos en 1995, once eran nacionales y representaban el 85% de los depósitos. El Banco Continental, uno de los tres grandes, era copropiedad del BBVA de España y del Grupo Brescia. Solo un banco pequeño, el Santander, era controlado por el capital extranjero. El 2004, luego de una fuerte penetración extranjera, y de compras y ventas de paquetes de acciones, nueve bancos eran controlados por EMN y GPE de países vecinos mientras que el Banco Continental seguía compartiendo la propiedad con el Grupo Brescia. Solo tres bancos eran nacionales, entre los que destaca el BCP, aunque con parte de la propiedad en manos extranjeras, y dos de los tres bancos más pequeños. La banca nacional había pasado a controlar el 37% de los depósitos (mayoritariamente representada por el BCP, que tenía el 35%), el Continental representaba el 27%, mientras que la banca extranjera controlaba el resto; entre estos, los más importantes eran el Wiese Sudameris (16%) y el Interbank (9%) (Durand 2004: 22).

- **Los fondos de pensiones.** Las AFP constituyen un nuevo rubro de inversión abierto al sector privado cuya importancia radica en que manejan ahorro e invierten comprando acciones en las empresas líderes. Al fundarse las AFP, en 1995, existían siete, de las cuales tres eran controladas por EMN y GPE de países vecinos (Nueva Vida, con control total extranjero; Integra, en la que el grupo Wiese tenía el 29,5% de las acciones y otros socios el 19,5%; y Profuturo, que tenía como accionistas principales a capitales de los Estados Unidos, con 27%, y de Chile, con 14%). De las cuatro restantes, Horizonte era controlada por nacionales, lo mismo que Megafondo (con participación chilena en un 30%), El Roble (con un 13% de inversión venezolana) y Unión (con un 19,9% de inversión chilena). El año 2004 mostraba otro escenario. Luego de varias fusiones, quedaban solo cuatro: Unión Vida, controlada en un 99,97% por el Banco Santander Hispano; Horizonte, con 100% de capital extranjero, mayoritariamente español y algo de inversión chilena; Integra, donde el Grupo Wiese mantenía solo un 29,5% y el resto era mayoritariamente extranjero; y Profuturo, donde el 42,5% era de propiedad del Citibank y el resto nacional (BCRP 2005). Por lo tanto, en dos de las AFP había control total de accionistas extranjeros y en las dos restantes predominaba lo extranjero con participación nacional minoritaria.

El caso de las AFP es importante por otras razones. Al invertir los ahorros, las AFP progresivamente terminan siendo uno de los ejes centrales de concentración propietaria de la economía. En el 2005, esas cuatro AFP controlan el 41,9% de las acciones comunes de Credicorp (el *holding* que controla al BCP), el 31,7% de la minera Southern Peru, el 34,2% de la eléctrica Edegel, el 38,8% de la eléctrica Edelnor, el 18,7% de la eléctrica Luz del Sur, el 35% de Alicorp (buque bandera del Grupo Romero), el 12% de Buenaventura (buque bandera del Grupo Benavides de la Quintana), el 6,4% de Graña y Montero (buque bandera del Grupo Graña), el 39,3% de

Ferreyros (buque bandera del Grupo Ferreyros), el 6% del Banco Continental, el 30% de Cementos Lima (buque bandera del Grupo Rizo Patrón), el 33,6% de la minera Milpo, el 6,7% de la minera Atacocha, el 26% de la Refinería La Pampilla, el 21% de Cementos Pacasmayo y el 7,9% de Gloria S.A. (buque bandera del Grupo Rodríguez)⁴.

- **El sector minero.** En el sector minero, a diferencia de los fondos de pensiones y de otros sectores, más que concentración ha ocurrido dispersión, porque han aparecido nuevas minas. El único caso significativo de presencia nacional es Minera Yanacocha, donde la propiedad se comparte entre la Newmont Mining y el Grupo Benavides de la Quintana. El resto son dominadas por capitales extranjeros, como en el caso de Antamina, Barrick, Cerro Verde, Tintaya y algunas otras. Varias empresas medianas de GPE nacionales mineros (Simsa, Volcán) han sido comprados por EMN. Entre los GPE nacionales solo queda el Grupo Benavides de la Quintana con sus mineras de plata lideradas por Buenaventura, y el Grupo Brescia con Minsur, un importante productor de estaño.
- **Otros sectores.** En el petróleo predomina también la inversión extranjera, lo mismo en el gas (Camisea), la energía eléctrica (Luz del Sur y Endesa, de capitales estadounidenses y españoles, respectivamente, ambas en Lima, el principal mercado). En cervecería existe total predominio de GPE de países vecinos (Bavaria de Colombia, Ambev del Brasil). Otros sectores como telecomunicaciones (fija y móvil), grandes tiendas comerciales, hotelería, aviación comercial, incluso cadenas de farmacias, muestran presencia extranjera predominante. En casos como los supermercados y las grandes constructoras de obras públicas, existe fuerte competencia entre empresas extranjeras y nacionales. El gran capital nacional mantiene presencia en ciertas ramas de la industria, en algunos productos agrícolas de exportación, en pesquería, y obviamente reina entre las empresas medianas y pequeñas⁵.

2.3 Capital nacional

El capital nacional entonces ha tendido a ser desplazado del comando de la economía como empresa estatal pero también como sector privado, proceso visible aun entre los más grandes. Si bien es cierto que muchos GPE han pasado por un proceso de modernización tecnológica, gerencial y filosófica (la reconsideración de lo que es la misión de la empresa)

⁴ *Caretas* (17 de marzo de 2005) y Banco Central de Reserva del Perú - BCRP (2005).

⁵ Véase la información sectorial de Peru Top Publications (2004). Respecto a la agricultura, hay fuerte presencia del capital colombiano y chileno, así como de antiguos terratenientes, que hoy «vuelven al agro», además de nuevos inversionistas. Se han concentrado en la costa, comprando acciones de las ex cooperativas en los grandes valles así como nuevas tierras, como es el caso de la Pampa de Villacuri en Ica, al sur, y en Chavimochic en el norte. Sobre los pocos «nuevos grupos» véase *El Comercio* («Día 1») (14 de mayo de 2005), pp. 12-3. También véase el capítulo 6 de este volumen.

(Vásquez 2000), pocos son los que han quedado en una posición fuerte o han sobrevivido el *shock* competitivo.

Los GPE peruanos llegaron al máximo de su poder en la era populista, a mediados de la década de 1980, cuando eran considerados «los apóstoles» de la economía peruana. Luego de sucesivas crisis (1978, 1984, 1988-1990, 1998) y la apertura de mercados (definida en 1990), de un total de veinte grandes GPE, la situación veinte años después es como sigue. Han desaparecido o quedado considerablemente disminuidos como GPE los Lanata Piaggio (cerveza), Nicolini (harina), Lucioni (banca y comercio), Arias (minería), Bentín (cerveza), Wiese (banca) y Picasso Salinas (banca), en tanto sus grandes empresas han sido compradas por otros GPE o por EMN. Quedan en el mercado, aunque en posición disminuida, Delgado Parker (radio y televisión), Galski (pesca), Graña y Montero y Piazza (ambos en construcción e informática), Raffo (banca y textiles) y Olaechea (vinos).

Se mantienen con fuerza tres grandes grupos: el Banco de Crédito del Perú (BCP) (todavía el primer banco del país, aunque perdió su presencia en las AFP, controlado por el Grupo Romero) y Romero (Alicorp, alimentos, textiles), Benavides de la Quintana (minería) y Brescia (minería, banca, comercio, hotelería, textiles). En posición intermedia están Ferreyros (maquinaria pesada), Rodríguez (leche, cemento) y Wong (supermercados). Estos dos últimos son GPE emergentes con mérito, han invertido en las crisis y crecido en competencia con importadores y EMN.

De los grupos que se mantienen, muchos operan en el exterior y se han proyectado a otros mercados, principalmente a países vecinos, pero esta proyección no tiene gran fuerza. Por ejemplo, mientras los GPE chilenos han invertido US\$ 4.038 millones en el Perú, los peruanos solo han invertido US\$ 24,7 millones en Chile⁶.

En la parte media y baja de la pirámide también hay una reconfiguración y van surgiendo gradualmente nuevas empresas o empresas reestructuradas. Este empresariado competitivo es fundamentalmente mediano y pocos han logrado constituirse como GPE y proyectarse al exterior. El caso más importante es de Añaños, fabricantes de Kola Real, una bebida gaseosa barata que ha logrado tener un cuarto del mercado en el Perú y abrir embotelladoras en Venezuela y México. Existen varias exportadoras de textiles de éxito que abastecen a las grandes tiendas de los Estados Unidos, como Topy Top de Aquilino Flores y Nettalco de Carlos Castro. Han aparecido también exportadores de flores, espárragos, mangos, alcachofas y otros productos, mayoritariamente concentrados en la costa. Estas nuevas exportaciones primarias indican un cierto dinamismo empresarial nacional, pero son un factor escaso y que no tiene proyección de constituirse como gran poder económico. No obstante, tam-

⁶ La República (28 de abril de 2005).

bién en la nueva agroindustria hay fuerte presencia de GPE peruanos (Romero, Picasso, Wong) y extranjeros.

Hacia el 2004 predominaban las exportaciones no tradicionales textiles (US\$ 683 millones), seguidas por las agropecuarias (US\$ 422 millones); todas ellas, cabe advertir, incentivadas por los tratados de preferencias comerciales con los Estados Unidos, APTDEA, firmados como parte del apoyo a las políticas antidrogas y que son temporales. Luego venían las exportaciones químicas (US\$ 224 millones, destinadas principalmente al Pacto Andino) y en cuarto lugar las pesqueras (US\$ 171 millones). Este rubro de la economía sigue siendo menor y muy ligado al sector primario, otro indicio de que todavía no ha ocurrido la «revolución industrial exportadora» de la que hablan los neoliberales.

Se ha conformado desde 1990 un nuevo mapa, que se puede ilustrar resumidamente tomando en cuenta a las más grandes empresas. De las 100 mayores según volumen de ventas para 1987, 1994 y el 2001, tenemos que al principio existían 28 grandes empresas estatales que representaban un 48,5% de las ventas; en 1994 estas pasaron a ser solo trece y a representar el 33,4% de las ventas; y terminado el 2001, a ser solo doce con un 20,6% de las ventas.

Las grandes empresas nacionales eran 43 en 1987, y representaban el 28,9% de las ventas; en 1994 aumentaron a 46 (probablemente por participar en privatizaciones), con el 28,8% de las ventas; pero disminuyeron a 30 en el 2001 (por quiebra o desplazamiento), con solo el 23,1% de las ventas.

Las empresas extranjeras son las que realmente crecen: en 1987 eran tan solo 25 y representaban el 20,6% de las ventas; en 1994 pasaron a ser 30, con el 33,2% de las ventas; y en el 2001, a ser 41 con el 48,5% de las ventas (Shimizu 2004: 26).

3. FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN LA SOCIEDAD CIVIL

El nuevo mapa de poder económico también ha provocado diversas modificaciones en el sistema de representación de intereses. En cuanto a lo organizacional, se notan dos grandes cambios.

En primer lugar, los gremios empresariales son ahora la parte mejor organizada y mejor financiada de la sociedad civil, mientras que, *grosso modo*, los sindicatos y asociaciones populares de campesinos y pobladores urbanos se han debilitado. Esta tendencia se contrapesa de alguna manera al surgir algunas incipientes organizaciones de defensa de nuevos derechos, entre las que destaca la Asociación Nacional de Desafiliación de AFP y otras de protección del consumidor.

En segundo lugar, dentro del mundo empresarial se ha debilitado la presencia de gremios de industriales con capitales mayormente nacionales como la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) y la Asociación de Exportadores (ADEX), mientras que se han reforzado los de exportadores, principalmente la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, hoy el gran gremio productor junto con los financieros y de fondos de pensiones (Cotler 1998). Estos últimos gremios son los que hoy comandan la Confederación Intersectorial de las Empresas Privadas (Confiep). En 1998 el bloque industrial chocó con el bloque financiero exportador, conflicto que terminó con la salida de la Confiep de la SNI, ADEX y la Cámara de Comercio de Lima. Esta fractura debilitó a la Confiep, que ha perdido representatividad. Al mismo tiempo, la Confiep es menos importante en la medida que hoy en día predominan las relaciones que se basan en conexiones directas corporación-Estado y las que pasan a través de los gremios que representan el nuevo gran poder. Entre ellos destacan tres: la American Chamber of Commerce, la Cámara de Comercio Peruano-Española y el North American-Peruvian Business Council; los cuales operan fuera de la estructura de representación de la Confiep.

También se constata otro cambio en la matriz institucional que da lugar a nuevos tipos de tensión y conflicto que antes estaban dirigidos al Estado y ahora se dirigen al sector privado. El neoliberalismo ha generado una masa de consumidores y usuarios que ahora están más fuertemente relacionados con las grandes corporaciones, sea porque compran alimentos, usan aeropuertos, abren una cuenta corriente, compran un teléfono o depositan sus pensiones en las AFP. El retiro del Estado ha abierto entonces un espacio de relación institucional de millones de peruanos con el sector privado, que antes no existía y frente al cual existen reclamos diversos y hasta conflictos.

Al fortalecerse el mercado, las corporaciones que lo comandan han asumido por tanto una «responsabilidad», sobre todo en los servicios públicos. Pero operan en un escenario en el que el Estado cumple más un papel de apoyo al gran poder corporativo antes que de defensa del bien común, al no tomar mayoritariamente en cuenta los intereses de los consumidores. Estos, a su vez, salvo excepciones, están desorganizados y dispersos, pugnan por constituirse como «grupos de presión», y tienden ocasionalmente a protestar. No logran canalizar de modo sistemático sus preocupaciones en los medios de comunicación, a través de los partidos políticos o de algunas comisiones del Congreso, debido a la influencia que sobre estos tiene el poder corporativo. Esta situación, cabe anotar, incide en la crisis de representación institucional que sufren los partidos porque no asumen la representación de estos nuevos intereses que atañen a millones de personas.

Desde el punto de vista del empleo, la situación relacional con las corporaciones es diferente al período populista, en tanto que el gran poder económico es intensivo en capital y no está encadenado a las empresas medianas y pequeñas nacionales sino eslabonado hacia afuera. Con un Estado pequeño y una gran corporación tecnificada, que tiende a producir

mayoritariamente bienes primarios basados en la riqueza natural del país, el mercado de trabajo se ha vuelto más precario en ingresos y empleo. A comienzos del 2005, luego de cuatro años de crecimiento continuo, esta asimetría social era evidente: solo el 37% de la PEA eran asalariados, frente a un 63% de no asalariados, mayoritariamente en el campo o en la informalidad urbana. El promedio de ingreso en la zona rural era estimado en 100 soles mensuales, y en la zona urbana, en 544 soles⁷. De este 37% de asalariados, debido a los cambios de leyes laborales que fortalecieron a las gerencias por la facilidad de despidos y la normatividad a favor del empleo temporal o parcial, el nivel de sindicalización es bajo. Sobre este punto se ha sostenido que tal situación laboral incide en un «desclasamiento» de la acción política en América Latina (Roberts 2002). Sin embargo, debemos actualizar y relativizar ese análisis, en tanto que las centrales sindicales han retomado a partir del 2001 una mayor capacidad de movilización y convocatoria popular levantando viejas banderas, y porque ocurren movimientos de protesta y se desarrollan algunas organizaciones que representan a los consumidores, y señalar que se trata una nueva problemática social que no es estrictamente «de clase».

En la medida que predominan los bajos ingresos y los altos impuestos (centrados en un 19% a las ventas y al combustible, es decir; regresivos), la economía subterránea peruana crece y se desarrolla. Abastece de productos baratos de contrabando, copias de marcas y productores o producción informal, a las grandes masas consumidoras. En algunos rubros (música y videos, cigarrillos y productos eléctricos, ropa y zapatos) tiene los mayores volúmenes de ventas y ha desplazado al comercio formal. La otra economía, el narcotráfico, genera desde el 2000 nuevamente una dinámica rural de fuerte gravitación; hacia el 2005, empleaba a 150.000 personas en trece cuencas cocaleras⁸.

Cabe añadir otra reflexión. Al fallar el mercado formal, tanto el narcotráfico como el contrabando y la producción y el comercio informal, se convierten en los mayores generadores de empleo en una economía paralela ilícita que, al operar sin pagar impuestos y pagando coimas, socava todavía más la institucionalidad del Estado. Asimismo, dichas economías no generan una sociedad civil fuerte y organizada. Predominan en ella los intereses de los mediadores de este mercado, los comerciantes e industriales mayoristas, que actúan estrictamente en función a la defensa prioritaria de sus intereses económicos. Usan a los pobres como fuerza de choque para movilizarlos contra cualquier acción del Estado que quiera volverlos a la formalidad (pagando impuestos) o combatir la ilegalidad (aplicación de sanciones).

Si en la época del populismo ocurría el desborde popular del Estado, comandado por sindicatos en una matriz de mayor empleo formal, hoy ocurre el desborde comercial informal e

⁷ *La República* (1 de mayo de 2005).

⁸ *El Comercio* (14 de mayo de 2005).

ilícito del Estado, lo que convive con los ocasionales pero dispersos movimientos de protesta sindical y popular, que presionan al sistema pero no llegan a cambiarlo y que se funden o confunden con los «movimientos» de los agentes económicos que manejan las cadenas de la informalidad, el contrabando y el narcotráfico.

4. CAMBIOS EN LA RELACIÓN SECTOR PRIVADO-SOCIEDAD CIVIL

Las grandes corporaciones y el sector privado formal en general no están exentos de iniciativas para reforzar la imagen de los empresarios y las empresas e intentar una consolidación institucional, pero estos intentos son más de algunas grandes empresas que del sistema en su conjunto y muestran fuertes limitaciones. Se trata de conceptos novedosos que vienen de los países más avanzados en la globalización económica, quienes practican la nueva filantropía (mejor organizada, con públicos objetivos definidos, más regular y con formas de evaluación de resultados) y la responsabilidad social empresarial (RSE) (Caravedo 1998, Portocarrero *et al.* 2000). Las EMN han adoptado la RSE hace un tiempo, tomando la iniciativa de desarrollarla a escala global. A su vez, los GPE latinoamericanos, reestructurados de manera gerencial y tecnológica para enfrentar la competencia internacional, también han desarrollado estas acciones que ahora tipifican a las empresas modernas o consideradas «líderes».

El objetivo fundamental de la RSE es darle un rostro social a la empresa, presentarla como responsable del medio ambiente y sensible a los problemas sociales, de tal modo que establezca una relación más armónica y estable con su contexto social mediato e inmediato pospopulista. Entienden por RSE establecer buenas relaciones dentro de la empresa (trabajadores, sus familias) y fuera de ella, en la localidad donde se encuentran las fábricas, con sus proveedores o sus clientes, con los municipios y gobiernos locales, pero solo si estos son considerados *stakeholders* importantes para la empresa. Esta participación es más urgente para las grandes empresas extractivas, que buscan obtener una «licencia social» para operar, que para el resto, incluyendo a las de servicio público, porque no enfrentan aún grandes presiones sociales.

Estas actividades, aunque importantes individualmente, son limitadas. Sus acciones varían considerablemente de acuerdo con los *stakeholders*. Solo un puñado de nuevas minas y empresas petroleras y gasíferas, que «irrumpen» en el medio ambiente y el entorno social, la practican de modo sistemático y con presupuestos adecuados. Lo hacen porque es la única manera de obtener la «licencia social». Sin embargo, se ven obligados a dar más y hacer más, e incluso a enfrentar crecientes demandas de mayor actividad. Como el Estado es débil o ausente, la gran corporación «se convierte en Estado», asume su papel, lo que no necesariamente contiene o amengua la protesta.

Las limitaciones son obvias, lo que indica los problemas de consolidación de la nueva matriz. En varios casos (las mineras Yanacocha, Barrick, Tintaya y Manhattan) ha sido más bien lo contrario, particularmente después de la ola de movilizaciones registrada en el 2005. Incluso los líderes de opinión empresariales y políticos ven a la RSE con sospecha, como actos más bien propangadísticos, o notan sus muchas limitaciones (Portocarrero 2002). Asimismo, los esfuerzos filantrópicos son bastante tibios, así como irregulares; pocas son las empresas que hacen grandes donaciones deducibles de impuestos de modo regular. Finalmente, las grandes corporaciones, a pesar de su discurso de responsabilidad, no han hecho esfuerzos colectivos significativos por entender los derechos de los usuarios y consumidores, sobre todo cuando estos no están organizados; tampoco muestran mayor responsabilidad fiscal (pago de impuestos) o sensibilidad al problema serio de la discriminación de raza y género. En general, su «responsabilidad cívica» es bastante baja y lo seguirá siendo mientras coexista con un Estado inepto y corrupto y una sociedad civil débilmente organizada, pues ninguna fuerza les obliga a cambiar.

5. CAMBIOS EN LA RELACIÓN CON EL ESTADO⁹

En materia de influencia política, determinada por los niveles empresariales de acceso y el grado de influencia sobre el Estado, se observan asimetrías importantes. Apenas comenzó a regir el neoliberalismo, se generó una situación política de privilegio para las grandes corporaciones. El poder de decisión en materia de política económica fue concentrado en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y desde allí se comenzó a influir en los organismos reguladores y recaudadores, y hasta a subordinarlos. Como reflejo de la nueva correlación de fuerzas, desde 1990 en adelante todos los ministros del ramo han sido empresarios o empresarios-técnicos nacionales (Juan Carlos Hurtado, Carlos Boloña, Jorge Camet, Víctor Joy Way, Efraín Goldenberg, Pedro Pablo Kuczynski, Javier Silva Ruete)¹⁰. Lo mismo ha sucedido en otros ministerios, particularmente en el Ministerio de Industria (MI). Complementariamente, los asesores tributarios y legales, y los tecnócratas del MEF y el MI, han sido reclutados principalmente de entre las filas neoliberales y los grandes estudios de abogados privados. Ningún otro grupo o clase social, como por ejemplo la clase obrera o los campesinos, puede ostentar un grado de representación tan alto y duradero en el Estado peruano.

Este privilegio fue generado o acentuado por el autoritarismo de Fujimori, régimen que duró una década, pero no ha cambiado sustancialmente con la democratización del país a su salida. La «captura del Estado» se completó al formarse una correa especial de transmisión

⁹ Esta sección se basa en Durand (2004).

¹⁰ Para una lista de las numerosas empresas de los ministros de Economía, véase Durand (2003: 494).

entre el sector privado corporativo y el MEF. Se trata del Instituto Peruano de Economía (IPE), organismo formado en 1994, financiado simultáneamente por la Confiep, GPE, EMN y el Banco Mundial, con el objeto de dar asesoría en materia comercial y tributaria al MEF. El IPE fue fundado por Roberto Abusada, quien por un tiempo corto fue asesor principal del MEF. Luego salió de allí para dirigir Aeroperú al ser privatizada, y reingresó por la puerta trasera al MEF al fundar el IPE. El directorio del IPE está constituido por las más grandes empresas nacionales y extranjeras, y por tecnócratas y abogados que sirvieron a los más altos niveles en el MEF durante gran parte del régimen de Fujimori; también por el ex ministro Camet, quien presidiera el MEF por más de cinco años. Con el cambio de gobierno en el 2000, el IPE ha seguido funcionando «desde afuera», pero mantiene una cercana relación con el MEF. Ha asumido también un papel más público, ya que sus expertos participan de manera permanente como líderes de opinión en medios radiales, televisivos y de prensa escrita.

5.1 Influencia

La influencia de la nueva trama de intereses se hizo visible en 1990, apenas se inició el gobierno de Fujimori y comenzaron los cambios legales en favor de una economía de mercado. Ha continuado luego bajo otros gobiernos, aunque es un tanto más difícil ejercerla porque el sistema político se ha democratizado y descentralizado parcialmente. A partir del 2000 existen un Congreso y una opinión pública más activos, y se ha generado mayor independencia del Poder Judicial. Esta desconcentración del poder estatal, a la que se añade la formación de gobiernos regionales, complica pero no altera en esencia el grado de influencia empresarial. Se mantiene la captura del Ejecutivo, principalmente por el MEF. Sigue, o incluso ha aumentado, su influencia sobre los medios de comunicación (al disminuir la publicidad estatal a la caída de Fujimori). Las corporaciones responden ejerciendo eficazmente el *lobby* en el Congreso, los gobiernos regionales y las municipalidades. Respecto al gobierno de Toledo, es posible argumentar que estuvo influido de manera fuerte y evidente desde la campaña electoral (generosamente financiada por la nueva clase empresarial), dada su condición de líder de la oposición. La consecuencia de esta influencia es que una vez en la Presidencia puso en posiciones clave del Gobierno y del Congreso a empresarios y continuó con la tradición, inaugurada en 1990, de dar a líderes empresariales o técnicos ligados a la nueva trama de poder los puestos claves del aparato económico (Durand 2003: 511-5).

Luego de iniciado el proceso de cambios de política, y una vez que el capital extranjero comenzó a invertir regularmente, y las empresas nacionales murieron o se reconvirtieron, se fueron generando correas de transmisión entre el mundo corporativo privado y el Estado neoliberal. Esta situación es ciertamente una consecuencia de la liberalización extrema a que llegó el Perú bajo el gobierno Fujimori. El primer régimen neoliberal dejó una herencia a los siguientes gobiernos, en tanto que las corporaciones adquirieron privilegios conside-

rados como «derechos adquiridos». Varios de estos «derechos» han sido defendidos por el gobierno de Toledo con resultados variados, pero con una tendencia general a que prevalezca el interés privado. A continuación se revisa algunos casos paradigmáticos.

El caso del sistema de pensiones es particularmente ilustrativo, porque fue una nueva política que reflejó nítidamente las cuotas de poder existentes, en la medida en que al principio fue moldeado por el Estado sin otras presiones que las del sector privado y en un momento en que su influencia era visible. Respecto a las AFP, un estudio afirma que «en julio de 1995, el sistema de pensiones fue alterado de acuerdo con las demandas de las AFP», y concluye al analizar otros cambios: «la reforma de pensiones se hizo con muy poco, o casi ningún papel fiscalizador del Congreso, sino centralizado en el Ejecutivo, rama con la cual los empresarios estaban desarrollando conexiones estrechas» (traducción libre) (Arce 2001: 105-6). Fue así como se creó un sistema de pensiones de cobros altos y alta rentabilidad, la mayor de América Latina, con bajo reconocimiento de derechos de los pensionistas¹¹. Como ejemplo de desiguales cuotas de poder, baste señalar el hecho de que los pensionistas pueden desafiliarse del sistema de pensiones del Estado (ONP) pero no de las AFP privadas, hecho que ha dado lugar a la formación de una Asociación para la Desafiliación de las AFP, que en el 2005 lucha sin éxito por cambiar el marco legal.

Los contratos de estabilidad tributaria se crearon con el propósito de atraer capitales extranjeros e inversión a cambio de congelar el régimen tributario existente al momento de su firma, para indicar que las reglas del juego en ese campo no variarían, situación que creó un sistema diferenciado que afecta a los capitales menores y a los nacionales sin contrato. Entre 1990 y el 2000, el MEF y el Ministerio de Energía y Minas firmaron 332 convenios, de los cuales 286 se hicieron con EMN. Los contratos varían en detalle y tiempo de aplicación, dos aspectos donde la discreción del Ejecutivo, que dialogó a puertas cerradas sobre los términos, indica falta de transparencia y posibles arreglos rentistas. Sintomáticamente, solo fueron conocidos cuando la Sunat y comisiones investigadoras del Congreso demandaron copias de los mismos, durante los gobiernos de Paniagua y Toledo (Cidef 2002).

El caso de las rentas tributarias es también paradigmático, por ser el área de política pública preferida para las rentas. Se generaron principalmente en la década de 1990 y no fueron alteradas, salvo casos excepcionales, por los ministros y gobiernos que le siguieron. Permitían rebajar el pago del impuesto a la renta, o eliminar el de las ventas, usando diversos mecanismos aplicables a diferentes sectores económicos o a actividades particulares (compras en tarjetas de crédito, dividendos de acciones, venta de libros). Apenas cayó

¹¹ Situación similar a la banca que cobra intereses altos y es extremadamente exigente en las garantías, particularmente con los medianos y pequeños empresarios. A tal punto que dos empresarios medianos exitosos, ambos de provincias, coincidieron en señalar: «yo no pido préstamos porque no quiero trabajar para los bancos». Entrevistas a Hugo Villachica y Fernando Ochoa (Lima, marzo del 2005).

Fujimori, dadas las preocupaciones de baja recaudación en impuestos como el de ventas y renta, se estimó que las exoneraciones generaban un costo fiscal de S/. 2.364 millones, equivalente a 1,34% del PBI. Ello nos indica que se estaba desnivelando el terreno de competencia, situación que incluso el Fondo Monetario Internacional llegó a criticar¹². La demostración del poder e influencia del núcleo de grandes empresas se revela en cifras. En el período 1995-2000, la recaudación del impuesto a la renta pasó de representar el 2,88% del PBI al 2,73% del mismo. Esa caída era más fuerte mientras mayor era la importancia fiscal de la empresa, prueba de que se habían estratificado los privilegios hacia arriba. La recaudación entre las primeras 56 empresas pasó de S/. 1.900 millones en 1997 a S/. 1.200 millones en el 2000. Para el mismo período, la recaudación de las medianas y pequeñas empresas pasó de S/. 1.184 millones a S/. 939 millones. En las grandes descendió en S/. 700 millones, mientras que en el otro estrato la caída fue de S/. 123 millones (Durand 2003: 455-6).

El D.S. 120-94-EF es la perla del sistema de rentas de la era Fujimori, un hecho que generó consecuencias posteriores sin que las corporaciones perdieran sus privilegios ni se cuestionara su comportamiento. El decreto, como han demostrado las investigaciones del Congreso, fue generado en secreto y decidido en las oficinas del ministro Camet, con participación de asesores de estudios privados y con exclusión de los especialistas del MEF y de la Sunat, cuyas recomendaciones en contra fueron ignoradas. El D.S. 120-94-EF daba incentivos a las fusiones y escisiones de empresas permitiendo la doble depreciación de activos y que las empresas estimaran su valor de mercado. Esta norma generó más de 1.000 operaciones de fusión o escisión. Se considera que fue una medida que contribuyó a la caída del impuesto a la renta arriba anotada (Cidef 2002).

En los casos de las cuatro empresas eléctricas de Lima y la minera Barrick Misquichilca, las fusiones se hicieron cuestionablemente, en algunos casos con empresas que eran del mismo grupo de accionistas y se ataron a los convenios de estabilidad utilizando argucias legales. El caso más extremo es el de Edelnor, propiedad de la multinacional española Endesa, que pagó cero impuesto a la renta entre 1995 y el 2000 y que consideraba que debía seguir gozando de la exoneración hasta que terminara su contrato de estabilidad en el 2005. De ese modo, las empresas anularon o disminuyeron sustancialmente su pago de impuestos generando pérdidas millonarias al fisco. Durante el gobierno de Paniagua, la Sunat procedió a auditarlas y exigió el pago de impuestos a partir de 1998, fecha en la que, según una norma, terminaba la exoneración. Tal decisión generó un conflicto que revelaba el poder de los actores en juego y el sistema de influencias. Fue entonces cuando el gerente de Luz del Sur, Mile Kasic, habló de la defensa de «derechos adquiridos» y el «ruido político»: «[El superintendente de la Sunat] pretendió quitarnos el derecho adquirido de los

¹² *Gestión* (27 de noviembre de 2001).

contratos de estabilidad», añadiendo que «se está dando una pésima señal a los inversionistas»¹³.

El caso de las empresas eléctricas recibió atención gracias a la acción de la Sunat; al apoyo del gobierno provisional de Paniagua, el cual, sintomáticamente, llegó al poder sin compromisos con intereses económicos; y a la acción de comisiones investigadoras del Congreso. Fue notable porque unos días antes de que entrara Toledo al gobierno, Raúl Diez Canseco, empresario y futuro ministro de Industria que se había reunido en Madrid con ejecutivos de Endesa, llamó a la Sunat para intentar evitar la acción fiscalizadora. Al negarse, el superintendente Arias fue acusado de «politizar el conflicto». Apenas entró Toledo, Arias fue abruptamente removido del cargo, muy probablemente por las exigencias de las empresas intervenidas y por los compromisos de campaña. Inmediatamente después, el MEF y la Sunat nombraron una comisión arbitral, la que poco después emitió un laudo favorable a la empresa. A mayo del 2005, el caso Barrick Misquichilca había sido resuelto, aunque demoró un tanto debido a que, aparte del problema de la supuesta violación a los contratos de estabilidad, asunto zanjado por el laudo arbitral, también existían fiscalizaciones en otros aspectos¹⁴.

El tema de las regalías mineras es otro campo de conflicto abierto en materia tributaria, un tema que, a pesar de constantes presiones de congresistas independientes por incorporarlo a la agenda del Congreso, fue sistemáticamente ignorado por varios años. Por tal razón, el congresista Javier Diez Canseco criticó al Congreso por desidia, y amenazó incluso con realizar una huelga de hambre si no se discutía. Diez Canseco denunció a los ministros de Economía y Minería y al *lobby* de la SNMPE por presiones al Legislativo «para que no discutan el documento»¹⁵. Mientras los gobiernos regionales insistían en apoyar la norma y contaban con el apoyo de los sindicatos, los líderes y gremios empresariales han argumentado que la medida conduciría a una rebaja de los salarios y que ahuyentaría la inversión. Al mismo tiempo, la mediana minería ha anotado que los cambios afectarían más a las empresas medianas que no tienen convenios de estabilidad tributaria¹⁶. Este caso es ilustrativo porque indica que el terreno de juego opera con desniveles causados por la propia política neoliberal.

Luego de considerable retraso, el Congreso tomó una decisión en marzo del 2005 y aprobó el cobro de regalías. Los empresarios, representados por la SNMPE, apelaron la decisión ante las cortes. La decisión final la tomó el Tribunal Constitucional, que falló en favor de las regalías. Tal decisión, contraria a los intereses empresariales, se tomó en un clima de

¹³ *El Comercio* (16 de julio de 2003).

¹⁴ *La República* (4 de marzo de 2005).

¹⁵ *La República* (22 de abril de 2004).

¹⁶ *La República* (18 de junio de 2004).

movilizaciones y protestas de legisladores, presidentes regionales y alcaldes que marcharon al Tribunal, y en medio de críticas de la SNMPE de que había «presiones a los órganos independientes»¹⁷.

6. CONCLUSIONES

Uno de los principales resultados de la aplicación de políticas neoliberales en el Perú es que las corporaciones hoy comandan la economía de mercado y se han convertido en un centro gravitacional. Han adquirido tanto poder económico como capacidad para influir de forma más intensa y constante en la matriz institucional, es decir, en el Estado y la sociedad civil. Este poder e influencia se manifiestan en su capacidad para establecer un patrón de relaciones interinstitucionales favorable y que indica cómo «juegan el juego» en tanto actores principales.

En su relación con el Estado, el poder corporativo ha mantenido estrechos vínculos con el poder político, en particular con el Ejecutivo, al que ha podido penetrar e influir desde dentro, gracias a lo cual goza de presencia rápida e inmediata en las instancias de poder más importantes cuando se discuten y debaten decisiones de política pública que afectan a sus intereses económicos. Este patrón se estableció en la década de 1990, en condiciones autoritarias y de concentración del poder del Estado en el Ejecutivo. A pesar de la redemocratización del país, que empezó en el 2000, y del mayor equilibrio de poderes, que se expresa en un papel más activo e independiente del Poder Judicial y el Congreso, el poder corporativo ha sabido defenderse bien gracias a su capacidad para financiar las campañas electorales, una efectiva labor de *lobby* en el Congreso y su mayor influencia en los medios de comunicación. No ha ganado todas las batallas, pero en muchas los resultados le son favorables. En otras, ha logrado dilatar por tiempo considerable la aplicación de medidas que recortaban o limitaban los «derechos adquiridos» por ellos en la década de 1990 en materia de rentas tributarias y otros privilegios. También presiona constantemente para contener las demandas sociales que exigen mayores derechos de trabajadores y consumidores, y un Estado mejor y más democrático.

En su relación con la sociedad civil se han producido una serie de cambios significativos. El recorte de funciones del Estado y la privatización, junto a la inversión extranjera masiva, han creado una relación de mercado con millones de personas que ahora se contactan con las corporaciones como consumidores, pensionistas, asegurados y usuarios de servicios. Esta relación ha generado nuevos problemas sociales referidos a las tarifas que se cobran, a la calidad de los servicios y a los derechos que generan o deben generarse para contra-

¹⁷ La República (9 de marzo de 2005).

lançar el poder e influencia de las corporaciones que los brindan. En vista de que existe poca capacidad de representación de intereses e ineficaces respuestas del sistema político para solucionar estas demandas, y que no ven al Estado interesado o capacitado para defender el interés público, las masas tienden a expresarse más a través de protestas y de acción directa.

En lo laboral, a pesar del predominio económico del sector privado, y dado el tipo de tecnología en uso, mayoritariamente intensiva en capital, y los cambios de la legislación laboral exigidos por las empresas, la relación es menos importante que la anterior. De un lado, los niveles de empleo e ingreso formal que ahora provee el sector privado son bajos y, de otro, aquellos empleados están en condiciones precarias por tener menos derechos y usar modalidades de empleo temporal o parcial o indirecto (subcontratación). Sea como consumidores o trabajadores, esas masas se ven ahora frente a un poder corporativo concentrado, y mayoritariamente extranjero, que mantiene mejores y más cercanas relaciones con un Estado que en teoría debe preocuparse del bien común pero que en la práctica deja en realidad de hacerlo. Al mismo tiempo, al no tener posibilidades de inserción en la economía formal, las mayorías son atraídas hacia la economía informal y delictiva, lo que erosiona aún más la institucionalidad. Esta condición del consumidor y el trabajador ocurre en un contexto en que el Estado ha reducido sus funciones, muestra debilidad regulatoria y no puede cumplir con eficacia (por ineficiencia y corrupción, por falta de recursos, por deficiencias de orientación, o simple falta de voluntad) una mejor labor social.

Ante el vacío generado por la retirada o achicamiento del Estado, y como respuesta individual de cada corporación para manejar los microentornos donde opera, han surgido programas de responsabilidad social y de nueva filantropía. Estos programas son justamente más intensos donde menos presencia del Estado existe, en zonas alejadas y pobres, que es donde operan los nuevos enclaves extractivo-exportadores. La reflexión sobre ellos es importante puesto que estamos hablando de quienes comandan la nueva economía. La experiencia de los últimos años indica las insuficiencias de la responsabilidad social corporativa, en tanto que aun con estas iniciativas ocurren protestas masivas que tienden a acentuarse y se hace patente la necesidad de un Estado que no puede ser suplantado con iniciativas individuales y limitadas a ciertos espacios.

Las relaciones del poder corporativo con la sociedad civil, por las razones arriba anotadas, pero también porque este poder cierra los espacios de expresión de intereses de los consumidores y trabajadores en los medios de comunicación, y tiende a una proclividad autoritaria, a una instrumentación de los organismos de la democracia para fines exclusivos de defensa de intereses económicos, son distantes y crecientemente difíciles.

Frente a una mayor aparición de focos de tensión social y de ocasionales conflictos con sindicatos u organizaciones de consumidores, los empresarios han tendido a denunciarlos

como «ruido político» y a señalar el peligro que significan porque «ahuyentan las inversiones». Consideran que la principal labor del Estado es defender al mercado. En la medida que el poder corporativo mantiene una relación estrecha y estable con el poder político, sostienen que los intereses económicos pueden funcionar «divorciados» de la política. Estas preocupaciones indican una creciente dificultad de las corporaciones de manejar su contexto, particularmente en relación con la sociedad civil. Los problemas contemporáneos del poder corporativo no se limitan a las consecuencias que acarrearán las asimetrías económicas vinculadas a la pobreza y a la precariedad de derechos sociales, y al acceso diferenciado al poder político. Un análisis de los cambios ocurridos dentro del propio sector privado pone en evidencia una marcada concentración de la propiedad y la riqueza y una acelerada desnacionalización económica.

Estos rasgos sistémicos son el resultado de una aplicación más extrema y autoritaria de las políticas neoliberales durante la década de 1990, en un momento en que el históricamente frágil capital nacional se encontraba aun más debilitado por efectos de sucesivas crisis recesivas e inflacionarias. Es así como se ha generado un nuevo tipo de elite económica reducida en número, de gran tamaño y con escasa presencia del capital nacional. Lo ocurrido dentro del núcleo empresarial acentúa los problemas de la nueva matriz institucional y, junto a los otros arriba anotados, reduce o cierra las posibilidades de consolidarla en el largo plazo, de darle estabilidad. Las tensiones y conflictos que son resultado de las asimetrías observadas, y la dificultad o incapacidad del sistema político de resolverlas, nos indican la presencia de niveles de incertidumbre política y descontento social permanentes. Un camino para enfrentar los problemas sociales requiere necesariamente, junto con otras medidas, desarrollar un Estado más eficiente, transparente y democrático. Sin embargo, el principal actor, el poder corporativo, opta más por instrumentarlo, para usarlo para rechazar el cambio institucional y contener las protestas, antes que transformarlo y avanzar hacia una solución o mejor manejo del frente social.

BIBLIOGRAFÍA

- Abusada, R. *et al.* (2000). *La reforma incompleta* (dos tomos). Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Arce, M. (2001). «The Politics of Pension Reform in Peru». En: *Studies in Comparative International Development* (Fall), Vol. 36, N° 3, pp. 90-115.
- Arrighi, G.; B. Silver y B. Brewer (2003). «Industrial Convergence, Globalization and the Persistence of the North-South Divide». En: *Studies in Comparative International Development* (Spring), Vol. 38, N° 1, pp. 3-31.
- Banco Central de Reserva del Perú – BCRP (2005). «Grupos vinculados y la inversión en acciones de las AFP» (trabajo no publicado).
- Caravedo, B. (1998). *Perú: empresas responsables*. Lima: SASE y Comité Perú 2021.
- Comisión Investigadora de los Delitos Económicos y Financieros - Cidef (2002). *Informe final de investigación*. Lima: Congreso de la República (junio).
- Cotler, J. (1998). «La articulación y los mecanismos de representación de las organizaciones empresariales». Documento de trabajo N° 97. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Durand, F. (2004). «Fuego y humo: reconfiguración de la clase empresarial y cambios políticos en la globalización». *Avances de Investigación* N° 11. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- (2003). *Riqueza económica y pobreza política*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Moore, M. (1997). «Societies, Politics and Capitalists in Developing Countries: A Literature Survey». En: *Journal of Development Studies*, Vol. 33, N° 3 (febrero).
- Peru Top Publications (2004). *Peru: The Top 10,000 Companies*. Lima: Peru Top Publications.
- Portocarrero, F. (2002). «La opinión pública y los grupos de poder económico en el Perú: una aproximación cualitativa sobre ética, valores y responsabilidad social». Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

- Portocarrero, F. *et al.* (2000). *Empresas, fundaciones y medios: la responsabilidad social en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Roberts, K. (2002). «Social Inequalities Without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era». En: *Studies in Comparative International Development* (Winter), Vol. 36. N° 4, pp. 3-33.
- Shimizu, T. (2004). «Family Business in Peru: Survival and Expansion under the Liberalization». Discussion Paper N° 7. Tokio: IDE-Jetro.
- Vásquez, E. (2000). *Estrategias del poder: grupos económicos en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- World Bank (1998). *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington, D.C.: The World Bank.

LA REGULACIÓN DEL PODER DE MERCADO Y LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

José I. Távara

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes temas de debate en el Perú es el pretendido divorcio entre la evolución de la economía y el proceso político. Muchos analistas han destacado la estabilidad macroeconómica de los últimos años, expresando al mismo tiempo su preocupación por los efectos negativos del «ruido político», una expresión ambigua que revela, al mismo tiempo, el malestar frente a la demagogia y la frivolidad que se observan en los debates políticos, y también el tradicional desdén que las elites peruanas han mostrado frente a las normas y principios democráticos, los cuales no tendrían importancia ni validez alguna en la economía. Al mismo tiempo, buena parte de la literatura sobre la transición democrática ha rehuido la consideración de los problemas económicos, revelando una tendencia a examinar la interacción entre la economía y la política como si se tratara de dos espacios separados y delimitados.

Un ámbito privilegiado para el análisis de las relaciones entre la economía y la política es la regulación de las empresas privadas de servicios públicos. El Perú es un buen laboratorio para dicho análisis, debido a que las reformas en la regulación han tenido lugar en un contexto de transición a la democracia. Si bien hay varios estudios sobre la experiencia de privatización de la década de 1990¹, es muy poco lo que se sabe sobre la regulación en la etapa posterior a Fujimori. Una cuestión central a dilucidar al respecto es si la transición desde un régimen caracterizado por la concentración en la toma de decisiones y la corrupción, hacia un régimen con mayor vocación por el ejercicio democrático, ha tenido impacto alguno en la evolución de los sistemas de regulación de los servicios públicos.

El objetivo de este capítulo es identificar los principales cambios en estos sistemas. La regulación puede entenderse como la adopción y aplicación de un conjunto de reglas que limitan o amplían el rango de transacciones permitidas a las empresas proveedoras de

¹ Véase al respecto Gallardo (2000); Torero y Pascó-Font (2001); Ruiz Caro (2002).

estos servicios. Para ello concentraremos nuestra atención en el diseño institucional de la regulación, tratando de identificar los elementos de continuidad y de cambio con respecto a la década pasada. Por razones de espacio nos limitaremos a las industrias de electricidad y telecomunicaciones.

En la sección siguiente examinamos los rasgos más destacados de la privatización, poniendo de relieve sus principales consecuencias. Luego, en la tercera sección, presentamos una breve discusión sobre los principios y criterios relevantes en el diseño institucional de los sistemas de regulación. La cuarta sección está dedicada a analizar los esquemas de regulación adoptados durante el régimen de Fujimori, tomando como referencia las ideas de la sección anterior. Luego, en la quinta sección, examinamos los principales cambios registrados luego de la caída de Fujimori, durante el gobierno de transición y luego durante el gobierno de Toledo. La presentación de los temas pendientes en la agenda de reformas es materia de la sexta sección. La séptima y última sección presenta las reflexiones finales.

2. PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN BAJO UN RÉGIMEN AUTORITARIO

El proceso de privatización en el Perú se inició al empezar la década de 1990, en un contexto caracterizado por una opinión pública muy sensible frente a las graves deficiencias en la gestión y el desempeño de las empresas estatales. Al igual que gobiernos anteriores, el presidido por García se sirvió de estas empresas para dar empleo a sus militantes y manejó las tarifas de los servicios públicos con criterios políticos de corto plazo, recurriendo a subsidios indiscriminados fiscalmente insostenibles. La grave crisis de fines de la década de 1980 forzó una contracción generalizada de la inversión pública en un contexto de hiperinflación, agudizando el déficit de cobertura y el deterioro de la calidad de los servicios públicos

Con el gobierno de Fujimori, se promulgaron nuevas normas dirigidas a crear un entorno atractivo para los inversionistas y a preparar el terreno para la privatización. A mediados de 1991 se promulgó un decreto que establecía el principio de igualdad de condiciones para la inversión nacional y extranjera, y garantizaba el derecho de todos los inversionistas a adquirir propiedades y activos sin restricción alguna, así como el derecho a transferir al exterior, en divisas libremente convertibles, el íntegro de sus capitales, dividendos y utilidades.

Poco después, en noviembre de 1991, se promulgó una nueva «Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada» orientada a desregular la actividad económica y remover las barreras legales a la inversión. Los títulos de las distintas secciones de esta norma ilustran muy bien su contenido: estabilidad jurídica del régimen económico y de las inversiones en materia tributaria y administrativa, eliminación de restricciones a la inversión y creación de seguros a la inversión privada.

Poco después, en abril del 2002, Fujimori dio un golpe de Estado y concentró el poder, «disolvió» el Congreso e intervino el sistema judicial. Este fue el origen del régimen autoritario que gobernó el país durante toda la década de 1990. La presión internacional obligó al Gobierno a convocar a elecciones para un Congreso Constituyente, y en 1993 se aprobó una nueva Constitución, la cual incorporó las principales normas del nuevo régimen económico, entre ellas la libertad de empresa y la libertad de contratar, la libre competencia, la igualdad de trato para todas las actividades económicas y entre inversionistas nacionales y extranjeros, la libertad de suscribir convenios de estabilidad entre los inversionistas privados y el Estado, las garantías a la propiedad privada, y la posibilidad de someter las controversias que involucran al Estado a procesos de arbitraje nacional o internacional. La Constitución también consagró la figura de los contratos-ley, en virtud de los cuales «el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades». Estos contratos «no pueden ser modificados legislativamente». En la misma línea, se suscribieron acuerdos internacionales de protección de la inversión extranjera.

Todas estas medidas estuvieron dirigidas a «comprar credibilidad» frente a los inversionistas. Su adopción se sustentaba en un diagnóstico que ponía de relieve la debilidad institucional del país y, en particular, la ausencia de contrapesos para restringir la acción discrecional del Ejecutivo. Los antecedentes de expropiaciones durante el régimen militar que derrocó a Belaunde en 1968 fueron también invocados para sustentar la necesidad de ofrecer estas condiciones, incentivos y garantías como requisitos indispensables para atraer nuevas inversiones.

2.1 El proceso de privatización

En este contexto se puso en marcha el proceso de privatización de las empresas estatales, el cual ha sido caracterizado «por su profundidad y por el acelerado ritmo de su ejecución» (Ruiz Caro 2002: 9)². Los activos de las empresas públicas fueron transferidos a consorcios de empresas privadas con participación mayoritaria de capitales extranjeros, aun cuando también participaron grupos de origen nacional como socios minoritarios, algunos de los cuales tenían buenas conexiones con el poder político³.

² La magnitud acumulada de las transacciones realizadas, incluyendo transferencias de activos estatales y otorgamiento de concesiones al sector privado, ha dado lugar a ingresos fiscales de un orden de magnitud cercano a los 9.500 millones de dólares. Asimismo, la cifra correspondiente a los compromisos de inversión supera los 11.000 millones de dólares. La mayor parte de las transacciones, alrededor del 84%, se ha concentrado en telecomunicaciones (38%), electricidad (23%), minería (13%) e hidrocarburos (10%).

³ En las telecomunicaciones, el consorcio ganador de la subasta, liderado por Telefónica Internacional, estuvo integrado por el Banco Wiese y por la empresa constructora Graña y Montero, con 5% de participación cada una. En el caso de las empresas eléctricas se destaca la participación del grupo Romero y de otra empresa constructora (Cosapi), con un aporte de capital equivalente al 13,9% y el 1,1% del total, respectivamente, en la privatización de la empresa distribuidora Edelnor, que abastece a la mitad del mercado limeño. También puede mencionarse la participación de Wiese Inversiones y de Graña y Montero como socios minoritarios en la privatización de Edegel, una empresa generadora que agrupa varias centrales ubicadas cerca de Lima.

En términos de bienestar, el balance de la privatización arroja, en general, resultados positivos. Los indicadores de productividad y eficiencia de las empresas privatizadas registran mejoras sustantivas. El notable aumento en la inversión que acompañó el proceso hizo posible una extraordinaria expansión de las redes de servicios públicos y un aumento significativo en la cobertura y la calidad de estos servicios (Gallardo 2000, Torero y Pascó-Font 2001). La privatización dio lugar a un aumento considerable en la calidad de vida de muchas personas, particularmente de aquellas que habían estado privadas del acceso a estos servicios, y tuvo un impacto favorable en la actividad económica.

Al mismo tiempo, y al igual que en otros países de América Latina, las encuestas de opinión en el Perú registran un alto porcentaje de ciudadanos que consideran que nuestros países no se han beneficiado con las privatizaciones. El Banco Interamericano de Desarrollo se ha preguntado, con cierto candor, «[¿] a qué se debe esta aparente paradoja?» (BID 2002)⁴.

Al respecto, puede observarse que los beneficios de la privatización no han llegado aún a todos los grupos sociales y que los efectos en el bienestar han sido diferenciados. Por ejemplo, en el Perú alrededor de 1.300 distritos, de un total de 1.750, aún no cuentan con redes de telefonía fija local. De otro lado, los consumidores que ya contaban con acceso a los servicios públicos se vieron afectados por el aumento en las tarifas.

Uno de los argumentos más persuasivos de los que se utilizaron para promover la privatización fue que el Estado debía delegar al sector privado todas las actividades empresariales con el objetivo de concentrar su atención en la provisión de servicios fundamentales para el bienestar como salud, educación y seguridad. Algunos analistas observan que el malestar por la baja calidad o la escasa cobertura en estos servicios básicos «es una muestra clara del incumplimiento de un aspecto fundamental de las promesas justificatorias de la privatización» (Ruiz Caro 2002: 10).

En realidad, la privatización fue parte de un programa de estabilización macroeconómica que respondía al objetivo de eliminar el déficit de las empresas públicas y generar recursos

⁴ Las respuestas a esta pregunta han sido diversas y, algunas de ellas, ingeniosas. Por ejemplo, se afirma que la opinión pública no está convencida de los beneficios de la privatización porque no se ha llevado a cabo una campaña efectiva difusión de dichos beneficios, y «por los sesgos en el proceso mediante el cual se forman las percepciones populares» (McKenzie y Mookherjee 2002: 57). En la misma perspectiva, se ha sugerido que el sentimiento antiprivatizador en América Latina se explica por la falta de comprensión de los resultados logrados y por la pronunciada tendencia a olvidar el pobre desempeño de las empresas estatales (Nellis 2003). También se afirma que los beneficios de la privatización no han sido percibidos debido a que en muchos países el proceso no ha estado acompañado de una buena política macroeconómica (Chong y López de Silanes 2002). Sin embargo, también se difundió que el malestar en la opinión pública se explica, en realidad, por el pobre desempeño de los organismos encargados de regular las actividades de las empresas privatizadas. Desde esta perspectiva, los privatizadores hicieron un buen trabajo y los que han fallado han sido los reguladores.

fiscales⁵. Uno de los mecanismos para reducir el déficit fue elevar el nivel de las tarifas de las empresas a privatizarse. La privatización requería del saneamiento previo de las empresas –despido de los trabajadores excedentes– y de un «sinceramiento» de las tarifas –un eufemismo utilizado para justificar la eliminación de los subsidios–.

De otro lado, sin embargo, las autoridades del Estado otorgaron a las empresas generosas exoneraciones en el pago de tributos, que han contribuido a erosionar la recaudación fiscal. También promulgaron normas específicas que permitían la depreciación acelerada de los activos de las empresas involucradas en procesos de fusión, lo cual elevó sus ganancias y al mismo tiempo redujo los ingresos tributarios del Estado.

Un aspecto destacado de la privatización, consistente con el diagnóstico referido a la fragilidad institucional del país y a la necesidad de «comprar credibilidad» frente a los inversionistas, fue la utilización de contratos de concesión relativamente rígidos pero al mismo tiempo permisivos frente a las posibilidades de abuso del poder de mercado en perjuicio de competidores, proveedores y consumidores (Távora 2000). Estos contratos tienen el carácter de contratos-ley y por lo tanto, como se indicó anteriormente, no pueden ser modificados por vía legislativa.

En contraste con los postulados de la literatura sobre costos de transacción y contratos incompletos, la concepción que inspiró los contratos de concesión y la adopción de marcos normativos poco flexibles parecía expresar la búsqueda de un régimen «poco intensivo en instituciones»⁶. Si bien a corto plazo la rigidez de estos modelos podía resultar atractiva para los inversionistas, a mediano plazo resultaba contraproducente por las tensiones generadas cuando la evolución natural de los mercados, sobre todo en sectores dinámicos como las telecomunicaciones, diverge del curso previsto en los contratos de concesión.

Otro aspecto relacionado con lo anterior fue la concentración del poder de decisión en grupos tecnocráticos dependientes del Ejecutivo, sin contrapesos en otros poderes del Estado. Así, durante la década de 1990 se consideró más expeditivo y eficiente «legislar por decreto». La transparencia no fue considerada necesaria frente al imperativo de privatizar

⁵ Los recursos obtenidos con la privatización han sido expresamente incluidos como parte de las metas macroeconómicas en las «Cartas de Intención» suscritas por el Estado peruano con el Fondo Monetario Internacional. Para una revisión de la importancia de los balances fiscales como objetivo de la privatización puede consultarse Islam y Monsalve (2002). La estructura de incentivos adoptada durante la privatización también podría explicar la primacía otorgada a este objetivo. En efecto, las empresas consultoras y los bancos de inversión que participaron en la formulación de los contratos de concesión tenían un interés directo en vender las empresas al mayor valor posible con el objetivo de elevar el valor de sus honorarios y comisiones.

⁶ Tomo prestada esta expresión de Santiago Urbiztondo, quien la ha utilizado en alguna de sus conferencias. Un ejemplo ilustrativo fueron los contratos de concesión de telefonía fija de 1994, los cuales establecieron un cronograma de reajuste de tarifas por un período de cinco años, durante el cual las funciones del organismo regulador se limitaron en gran medida a supervisar el cumplimiento de dicho cronograma de reajustes.

de la manera más rápida y expeditiva posible. Las críticas fueron ignoradas y asociadas a un enfoque «gradualista» que supuestamente resultaba vulnerable frente a los riesgos de reversión del proceso. En este contexto, algunos de los procesos de privatización tuvieron lugar en condiciones controvertidas debido a flagrantes conflictos de interés, los cuales resultaron en rotundos fracasos y en graves perjuicios para el bienestar de la sociedad⁷.

En síntesis, la privatización estuvo precedida por la promulgación de un conjunto de normas dirigidas a «comprar credibilidad» y a generar un entorno más atractivo para los inversionistas, en especial para el capital extranjero. Los consorcios ganadores de las subastas, tanto en electricidad como en telecomunicaciones, estuvieron liderados por empresas extranjeras, con la participación de grupos de origen nacional como socios minoritarios. Los resultados de la privatización han sido positivos en términos de cobertura y calidad de los servicios, aun cuando todavía no se ha logrado atender a buena parte de la población ubicada en las zonas rurales. Los contratos de concesión y los marcos normativos adoptados configuraron un régimen relativamente rígido que limitaba las posibilidades de adecuar las relaciones contractuales a los cambios no anticipados en el entorno. Por último, la privatización se vio empañada por algunos casos de corrupción que se explican por el carácter autoritario del régimen, por la ausencia de normas de transparencia y rendición de cuentas, y por la conducta oportunista de un grupo de tecnócratas vinculados al régimen.

3. SOBRE EL DISEÑO DE LOS SISTEMAS DE REGULACIÓN

En un sentido normativo, el objetivo fundamental de la regulación es proteger los intereses de los consumidores, presentes y futuros, y evitar que las empresas utilicen su poder de mercado para fijar tarifas elevadas o reducir costos sacrificando calidad con el objetivo de obtener ganancias extraordinarias. Desde esta perspectiva, la inversión es un medio para elevar la cobertura y asegurar el acceso a las nuevas generaciones de consumidores, y no un fin en sí misma.

Otros autores como Levy y Spiller (1996) postulan que las industrias reguladas se caracterizan por ofrecer servicios de consumo masivo –debido a lo cual la regulación es altamente sensible a consideraciones políticas– y por el carácter hundido de los costos, que expone a las empresas a riesgos de conducta oportunista de los gobiernos y los actores políticos⁸.

⁷ Uno de los casos más destacados de conflicto de interés fue la privatización de la aerolínea estatal Aeroperú, debido a la participación del asesor principal del Ministro de Economía, quien se desempeñaba simultáneamente como consultor de empresas privadas que participaron en el proceso de privatización. Véase al respecto: http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2001/cidef/investigacion/aeroperu/aero_abusada.pdf.

⁸ Los costos hundidos son aquellos costos que no pueden ser recuperados cuando la empresa sale del mercado (por ejemplo, los costos asociados a la construcción de ductos subterráneos, que se encuentran literalmente «hundidos»). Buena parte de la «planta externa» de las empresas de servicios públicos –postes, cables, ductos, etcétera– genera costos hundidos.

Desde esta perspectiva, y también en un sentido normativo, afirman que la regulación debe orientarse a proteger los intereses de los inversionistas, pues de otra manera la inversión no tendría lugar.

En contraste con los consumidores, quienes generalmente se encuentran dispersos y desorganizados, las empresas de una industria tienen mayores posibilidades de influir en el proceso político, sobre todo cuando el grado de concentración en la industria es elevado, como ocurre con los servicios públicos. La tesis central de Stigler (1971) es particularmente pesimista al respecto, pues postula que «la regulación es adquirida por la industria, es diseñada y operada principalmente en su propio beneficio».

Los sistemas de regulación deben ofrecer garantías a los inversionistas y reducir los riesgos de expropiación de sus inversiones, pero simultáneamente deben evitar la «captura» de los reguladores por los intereses de la industria. La regulación debe tener credibilidad –tanto para los inversionistas como para los consumidores– y predictibilidad como resultado de decisiones consistentes en el tiempo (Jamison *et al.* 2005). Las dos características que definen un buen sistema son la autonomía e independencia de sus organismos y la adopción de mecanismos y procedimientos que eleven la transparencia y aseguren la rendición de cuentas, es decir, que permitan «responsabilizar» a los funcionarios públicos por las decisiones tomadas en representación de la sociedad

Entre los atributos que afectan la autonomía se destaca la constitución de los organismos reguladores mediante un mandato legal específico que defina con claridad sus facultades y atribuciones. Los integrantes de sus consejos directivos deben ser designados por un período de duración determinada, durante el cual no podrán ser removidos de manera arbitraria sino solamente en casos de falta grave y respetando las normas del debido proceso. También es recomendable la renovación escalonada y por partes de estos consejos, evitando que coincida con el ciclo político electoral. Esto facilita una composición más plural y permite neutralizar las presiones gubernamentales (Smith 1997).

Los procesos de selección de los directores deben convocar a personas calificadas que cuenten con una trayectoria de independencia y ética comprobada en su desempeño profesional. En algunos países el Poder Legislativo participa en la confirmación o aun en la designación de los directores nominados. La autonomía de los reguladores también requiere que dispongan de financiamiento independiente (generalmente a partir de un porcentaje de los ingresos de las empresas reguladas) y los recursos suficientes para contratar y formar personal calificado. Asimismo, los reguladores deben tener la autoridad y las atribuciones necesarias para solicitar y obtener, de grado o fuerza, toda la información necesaria de las empresas reguladas, con el objetivo de tomar decisiones acertadas.

Existe un fuerte consenso sobre la necesidad de incorporar estos atributos en el diseño institucional de los sistemas de regulación, sobre todo en aquellos países que no tienen una tradición de independencia en la gestión pública (Smith 1997). Pero la independencia por sí sola no es suficiente y son necesarios contrapesos para evitar que el regulador se desvíe de su misión, responda a intereses particulares u opere de manera ineficiente. Al respecto, resulta indispensable la adopción de mecanismos y procedimientos que eleven la transparencia del proceso de regulación y que obliguen a los reguladores a rendir cuentas de su gestión.

Pueden mencionarse al respecto la realización de audiencias públicas para que las decisiones sean tomadas de manera abierta y permeable a la participación ciudadana, la publicación previa de proyectos de normas, reglamentos y decisiones para recibir opiniones y comentarios de todos los afectados. También es indispensable la adopción y cumplimiento de códigos de ética que prohíban y sancionen los conflictos de interés, incluyendo normas que regulen el tránsito de funcionarios entre los organismos reguladores y las empresas reguladas. La información utilizada por los reguladores debe estar a disposición de todas las partes afectadas, salvo aquella que excepcionalmente puede ser clasificada como confidencial de acuerdo con ley expresa sobre la materia. También es necesario que los reguladores estén sometidos a mecanismos de rendición de cuentas –usualmente ante una comisión del Poder Legislativo– y que su desempeño sea evaluado por otras entidades del Estado y de la sociedad civil (Smith 1997).

4. LA REGULACIÓN BAJO UN RÉGIMEN AUTORITARIO

¿En qué medida los sistemas de regulación constituidos durante el régimen de Fujimori tuvieron estos atributos? Los pilares organizativos de estos sistemas se empezaron a constituir a medida que la privatización avanzaba, al delegarse las funciones de regulación a agencias especializadas en cada sector. Bajo el régimen de propiedad y gestión estatal, la fijación de las tarifas había estado a cargo de comisiones que operaban en el ámbito de los ministerios. A fines de 1993, pocos meses antes de la privatización, se constituyó el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel), en reemplazo de la Comisión Reguladora de Tarifas de Comunicaciones.

En el caso del sector eléctrico la privatización también se inició en 1994. Previamente se había aprobado una nueva Ley de Concesiones, la cual contemplaba un nuevo modelo de regulación de tarifas. Su implementación estuvo a cargo de la Comisión de Tarifas Eléctricas (CTE), constituida sobre la base de los equipos profesionales a cargo de la gestión de las empresas estatales del sector. Sin embargo, recién en 1996 se promulgó la ley que dio origen al sistema supervisor de la inversión en energía y al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (Osinerg), el cual empezó a operar varios meses después. Las funcio-

nes estuvieron dispersas en los distintos organismos integrantes de este sistema durante la mayor parte de la década⁹.

La Constitución de 1993 también dio origen a la Defensoría del Pueblo, cuyo mandato es defender los derechos fundamentales y constitucionales, supervisar la administración pública y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. La Defensoría cuenta con iniciativa legislativa y en el curso de sus investigaciones puede requerir de información y asistencia de cualquier organismo público. También «tiene competencia para supervisar la actuación de las personas jurídicas no estatales que ejerzan prerrogativas públicas o la prestación de servicios públicos por particulares»¹⁰.

Una de las características centrales del régimen político de la década de 1990 fue la concentración del poder de decisión en Fujimori, quien inicialmente asumió el papel de designar a personas de su confianza en los cargos directivos de los organismos reguladores. La Ley de Telecomunicaciones establecía que el Osiptel dependía directamente del Presidente de la República, quien designaba a su presidente de una terna propuesta por el presidente del Consejo de Ministros. Esta norma no hacía referencia alguna a los criterios y procedimientos de selección, lo cual quedaba al libre albedrío de Fujimori. Si bien los miembros del Consejo Directivo representaban al Ministerio de Economía y Finanzas y al de Transportes y Comunicaciones, su designación también estaba cargo del Presidente de la República. Al aprobarse el reglamento del Osiptel, en agosto del 1994, se estableció un período de designación de tres años para los directores, «renovables por idénticos y sucesivos períodos»¹¹.

El diseño inicial en el sector eléctrico fue similar. Por mandato de la Ley de Concesiones Eléctricas, los directores de la CTE eran nombrados por el Presidente de la República mediante resolución refrendada por el Ministro de Energía y Minas y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Posteriormente, cuando se creó el Osinerg, se modificó ligeramente el mecanismo de selección con el objetivo de promover una mayor participación de

⁹ Hasta la promulgación de esta Ley, tanto las funciones normativas como aquellas referidas a la supervisión de la calidad y la seguridad del servicio se encontraban en el ámbito de la Dirección General de Electricidad (DGE) del Ministerio de Energía y Minas. Las funciones de supervisión fueron luego transferidas al Osinerg y, posteriormente, la CTE se integró al Osinerg como la Gerencia Adjunta de Regulación de Tarifas. Las funciones normativas continúan en el ámbito del Ministerio.

¹⁰ Artículo 30, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (Ley 26520).

¹¹ Al aprobarse el reglamento del Osiptel en agosto de 1994 (D.S. 092), se incluyó una norma que en cierto sentido limitaba las posibilidades de remoción arbitraria de los directores. En efecto, el artículo 50° de dicho reglamento establece como una de las causales de vacancia del cargo de miembro del Consejo Directivo la «remoción, la cual corresponderá ser declarada por el Presidente de la República, a través de Resolución Suprema motivada. La remoción solo procederá en caso de negligencia, incompetencia o inmoralidad, debidamente acreditadas». Esta formulación se mantuvo parcialmente en una ley posterior que modificó la composición del Consejo Directivo del Osinerg y de la CTE (Ley 27010 de diciembre de 1998), al omitirse una enumeración taxativa de las causales de remoción.

los ministros¹². Sin embargo, el marco normativo sectorial mostraba importantes vacíos en varios asuntos críticos, incluyendo los procedimientos de selección y remoción de los directores y la duración de su mandato. Tácitamente se asumía que los directores podían ser removidos sin expresión de causa, por decisión del Presidente de la República¹³.

Igualmente, en el caso del Osinerg el reglamento de la Ley establecía que la «declaración de vacancia por remoción del cargo es facultad del ministro de Energía y Minas», sin hacer referencia alguna a las causas y a principios de debido proceso¹⁴. Puesto en otros términos, los miembros de los consejos directivos estaban sujetos al control político del Presidente o del ministro de Energía y Minas, y en esa medida eran vulnerables a la influencia de los grupos económicos (que frecuentemente se expresa a través de los actores políticos).

En ninguno de los sectores se consideró la renovación escalonada y por partes de los miembros de los consejos directivos. El Poder Legislativo tampoco jugó papel alguno en los procesos de designación o confirmación, lo cual se mantiene hasta la actualidad. Hasta 1998 estos consejos estuvieron integrados también por representantes de las empresas. En 1998 se promulgó una ley que modificó la composición de los Consejos Directivos del Osiptel y de la CTE, removiendo a los representantes de las empresas y de los usuarios. Desde esa fecha, los directores representan exclusivamente al sector público¹⁵.

Otro aspecto que afecta la autonomía de los organismos reguladores es el acceso a los recursos requeridos para financiar su funcionamiento. En el sector eléctrico, las normas establecen que las empresas concesionarias «están obligadas a contribuir al sostenimiento de los organismos normativos, reguladores y fiscalizadores mediante aportes fijados por el Ministerio de Energía y Minas que en ningún caso podrán ser superiores al uno por ciento (1%) de sus ventas anuales». Análogamente, en telecomunicaciones las empresas opera-

¹² La Ley 26734 establece, en su artículo 8, que los integrantes del Consejo Directivo del Osinerg son nombrados por el Presidente mediante una resolución refrendada por el ministro de Energía y Minas, el cual tiene la atribución de proponer a dos integrantes del Consejo, uno de los cuales lo preside. Por su parte, el presidente del Consejo de Ministros propone una terna, de la cual son elegidos dos directores, y el último es elegido de la terna propuesta por el ministro de Economía y Finanzas.

¹³ El Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas establece, en su artículo 17, que: «La vacancia del cargo de director de la Comisión se sancionará por acuerdo del Consejo Directivo, debiendo poner este hecho en conocimiento del Ministerio y de las entidades proponentes de los miembros de la Comisión, para designar al reemplazante que complete el período del miembro que produjo la vacante, conforme al procedimiento previsto en la Ley y el Reglamento». Dado que no se especifican las causales de remoción del cargo, esta norma al parecer se limita a las otras causales de vacancia que contempla la Ley, incluyendo fallecimiento, incompatibilidad legal sobreviniente e inasistencia injustificada a dos sesiones continuas del Consejo Directivo, salvo licencia autorizada.

¹⁴ D.S. 005-97-MEM, artículo 10.

¹⁵ En el caso de la CTE, dos de los cinco miembros eran elegidos a partir de ternas propuestas por los concesionarios de las empresas de distribución y de generación, respectivamente, y, como se indicó, los otros tres eran nombrados directamente por el Presidente. En Osiptel el Consejo Directivo tenía seis miembros, tres de ellos designados por el Presidente, dos miembros en representación de las empresas de teleservicios y servicios portadores, y un representante de las asociaciones de usuarios.

doras deben pagar, por concepto de los servicios de supervisión que presta el Osiptel, un monto equivalente al cinco por mil (0,005) aplicable sobre el total de los ingresos facturados y percibidos, deducidos los impuestos.

Considerando la rápida expansión de estas industrias durante la década de 1990, los aportes de las empresas resultaban suficientes para financiar las actividades de los organismos reguladores. Además, estos organismos están sujetos a un régimen laboral similar al del sector privado y por ello están en condiciones de atraer profesionales calificados, algo que no ocurre en otros organismos del sector público. Sin embargo, desde la década de 1990 y al menos hasta el año 2005, se encontraban vigentes diversas normas de austeridad que también alcanzan a los organismos reguladores y limitan considerablemente su autonomía.

Finalmente, los reguladores deben contar con un marco normativo que les otorgue la facultad de acceder, de manera oportuna, a la información relevante sobre las empresas reguladas. En el caso de las telecomunicaciones, los contratos de concesión con la mayor empresa operadora establecen que «Osiptel tendrá derecho a inspeccionar o a instruir a contadores autorizados a fin de revisar los expedientes, archivos y otros datos de la empresa concesionaria con el fin de hacer valer los términos [del] contrato de concesión». En la práctica, sin embargo, y de acuerdo con los propios reportes del Osiptel, la empresa incumplió con sus obligaciones en este rubro invocando en algunos casos el secreto de las telecomunicaciones.

Recién el 27 de julio de 2000, un día antes de iniciar su frustrado tercer período de gobierno, Fujimori promulgó una nueva ley que otorgaba mayores facultades al Osiptel en este ámbito, y que establecía la posibilidad de fijar plazos y condiciones de acceso a la información en poder de las empresas, incluyendo sus secretos comerciales (con las debidas salvaguardas para manejar con reserva esta información), de llevar a cabo acciones de supervisión sin previo aviso y de recurrir, en caso necesario, al auxilio de la fuerza pública.

En relación con la transparencia, con la participación ciudadana y con la rendición de cuentas, fue muy poco lo que se hizo durante la década de 1990¹⁶. Durante estos años se institucionalizó una «cultura del secreto» que facilitó la corrupción en gran escala. Como se indicó anteriormente, había vacíos normativos que limitaban la capacidad de supervisión de las empresas por parte de los organismos reguladores. Al mismo tiempo, abusando del argumento referido a la protección de los secretos comerciales de las empresas, los reguladores tendían a calificar toda la información como reservada o confidencial, en algunos casos sin mayor sustento, privando a los usuarios y sus asociaciones de la posibilidad de informarse y de participar más activamente en los procesos de determinación de las tarifas.

¹⁶ Puede consultarse, al respecto, el «Country Report on the National Integrity System» elaborado por el Grupo Apoyo para Transparency International, así como también el informe de la Iniciativa Nacional Anticorrupción (2001).

Algunos organismos como la Defensoría del Pueblo empezaron a jugar un papel muy activo en este terreno; llevaron a cabo una campaña sistemática dirigida a promover la adopción de normas de transparencia y a sensibilizar a la opinión pública y a las autoridades sobre el derecho constitucional de los ciudadanos a acceder a la información de las diferentes instituciones del Estado. Como veremos, esta campaña, junto a otras iniciativas similares promovidas por el Consejo Peruano de la Prensa y por Transparencia, entre otras organizaciones, se tradujo en cambios sustantivos en el marco normativo durante la gestión del gobierno de transición.

Sin embargo, también es preciso destacar que por iniciativa propia algunos organismos reguladores, como el Osiptel y la CTE, empezaron a publicar sus proyectos de normas y reglamentos antes de su entrada en vigor con el objetivo de recibir comentarios, y a convocar a reuniones y audiencias públicas con el propósito de difundir la información relevante y promover una mayor participación de las empresas y los usuarios en los procesos de decisión¹⁷. En julio de 1999 el Consejo Directivo del Osiptel aprobó el Reglamento de Transparencia de la institución, el cual establece la publicación, en su página web, de la agenda de reuniones del Consejo Directivo, de las sumillas con las decisiones y acuerdos adoptados, y de las reuniones formales de los funcionarios y directivos del regulador con los representantes de las empresas y asociaciones de usuarios, entre otras informaciones relevantes.

Estas iniciativas eran ciertamente saludables, sobre todo teniendo en cuenta la naturaleza del régimen y el contexto político, pero al mismo tiempo mostraban algunas limitaciones. Tomando como referencia el caso del Osiptel, puede advertirse que la transparencia de su desempeño dependía de decisiones discrecionales que se iban tomando caso por caso. En relación con las audiencias públicas, por mencionar un ejemplo ilustrativo, el Reglamento establecía que «Osiptel dispondrá la convocatoria a Audiencia Pública a fin de propiciar la participación plural de los interesados y recoger sus aportes, en los casos en que así lo considere necesario». De otro lado, la adopción de medidas dirigidas a difundir y facilitar el acceso a información relevante podía verse mediatizada por los errores, ambigüedades e imprecisiones en el proceso de calificación de la información como confidencial¹⁸.

En síntesis, las normas de transparencia que se adoptaron en este período fueron el resultado de decisiones de autorregulación por parte de algunos organismos y, salvo algunas

¹⁷ En contraste, durante sus primeros años de vida el Osinerg se caracterizó por su opacidad. En varias ocasiones se negó a responder a requerimientos de información por parte de la Defensoría del Pueblo, y en una ocasión el presidente de ese organismo dispuso que su mesa de partes se negara a recibir la correspondencia de la Defensoría.

¹⁸ Según el Reglamento de Transparencia: «Los directores, funcionarios y servidores de Osiptel que desempeñen funciones o que hayan dejado de desempeñarlas se encuentran obligados a no transmitir total o parcialmente a terceros el contenido de la información de la cual tengan o hayan tenido conocimiento en el ejercicio concreto de sus funciones, salvo que se trate de información de conocimiento público o que medie mandato judicial que así lo requiera».

excepciones, no tuvieron como correlato la adopción de un marco normativo general de cumplimiento obligatorio. El gobierno central no tomó iniciativa alguna en este campo. Además de las audiencias públicas que eventualmente convocaron organismos como el Osiptel, se hizo muy poco para promover y facilitar la participación ciudadana. En realidad, el Gobierno utilizó y manipuló este término atribuyéndole una connotación muy precisa que, en cierto sentido, desnaturalizaba su contenido. En efecto, el término «participación ciudadana» fue utilizado para promover la venta de las acciones remanentes de las empresas privatizadas –una versión restringida del accionariado difundido–, con lo cual se asoció la participación ciudadana a los derechos de propiedad. La gran mayoría de ciudadanos y usuarios de los servicios públicos que no compraron acciones fueron, de hecho, excluidos de esta «participación ciudadana».

También es preciso destacar la ausencia de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas de los reguladores. Si dejamos de lado las labores de auditoría contable a cargo de la Contraloría, fue muy poco lo que se hizo al respecto. El Congreso de la República ciertamente merece una mención especial debido a su pasividad y subordinación al Ejecutivo. Salvo honrosas excepciones, el Congreso no representó contrapeso alguno.

Otro tema controvertido durante la década de 1990 fue el caso de numerosos funcionarios de los organismos reguladores, principalmente en telecomunicaciones y energía, que renunciaban a sus cargos y pasaban inmediatamente a trabajar en las empresas reguladas del sector. También se presentaron casos similares de tránsito de funcionarios desde la comisión de privatización hacia bancos de inversión. Un informe elaborado por una empresa consultora local sostiene que este tema no fue materia de preocupación para el gobierno de Fujimori y que «estas transferencias tuvieron lugar especialmente en la época de expansión de la economía y escasez de profesionales de primer nivel. La administración pública fue una vitrina para los más destacados». También afirma que «no queda claro si las empresas privadas se llevaban a esos funcionarios como recompensa por favores recibidos durante su gestión o por necesidad de contar con personal del nivel más alto y con experiencia y contactos» (Apoyo 2001: 6).

El hecho es que dicha conducta fue tolerada durante buena parte de la década y no había norma alguna que la prohibiera. Recién en 1999 se promulgó una norma de carácter general que restringía este tránsito, estableciendo un período de un año, contado a partir de la fecha de la renuncia o cese, durante el cual los funcionarios y directivos de estos organismos no podían trabajar para las empresas reguladas del sector¹⁹.

¹⁹ D.S. 023-PCM. Según el informe de Apoyo citado en el texto, «la restricción de un año establecida en 1999 fue producto del disgusto del entonces presidente Fujimori cuando fue informado de la participación de un miembro de una comisión del Indecopi que, a la vez, fue contratado como asesor de una empresa privada en un caso visto por otro organismo regulador» (Apoyo 2001: 6).

Por último, cabe anotar que en las postrimerías del régimen de Fujimori se promulgó la llamada «Ley Marco de los Organismos Reguladores». Esta ley no trajo consigo cambio alguno en relación con lo presentado en esta sección, particularmente en lo que atañe a la autonomía de los organismos reguladores y a la transparencia de los procesos de regulación. Simplemente legalizó el *statu quo* vigente en algunos sectores, estableció una composición homogénea para los consejos directivos y los tribunales de solución de controversias de estos organismos, y definió algunos requisitos e incompatibilidades para la selección de sus miembros²⁰.

5. CAMBIO DE RÉGIMEN Y REFORMAS EN LA REGULACIÓN

En noviembre del 2000 Valentín Paniagua asumió la Presidencia de la República y el liderazgo del gobierno de transición, luego de que el Congreso destituyera a Fujimori por incapacidad moral. El gobierno de transición se propuso como principal objetivo restablecer el orden democrático y organizar un nuevo proceso electoral con todas las garantías de limpieza e imparcialidad. También concentró sus energías en depurar a las instituciones del Estado de las personas involucradas en actos de corrupción y en procesar a los integrantes de las mafias organizadas durante el régimen de Fujimori.

Durante sus ocho meses de gestión, el gobierno de Paniagua intentó sentar las bases de un régimen de transición a la democracia. La situación económica heredada del régimen anterior mostraba un grave deterioro. La decisión de Fujimori de forzar una reelección por un tercer período consecutivo estuvo acompañada de una crisis política en un contexto de desequilibrios fiscales y de estancamiento económico.

A pocos meses de iniciar su gestión, el gobierno promulgó, en marzo del 2001, un decreto dirigido a «fortalecer los actuales niveles de autonomía e independencia de los Organismos Reguladores» y a facilitar el «desarrollo de mecanismos que permitan ejercer una mejor fiscalización de su desempeño»²¹. Este decreto expresa una nueva concepción sobre el diseño de la regulación y sobre el impacto que una reforma en este campo podía tener en el desarrollo de las industrias reguladas.

El decreto en cuestión postula que «la autonomía e independencia de los Organismos Reguladores en el ejercicio de sus funciones constituye, entre otras, una garantía para los

²⁰ Ley 27332, promulgada el 27 de julio de 2000. Esta ley establece que para ser miembro del consejo directivo se requiere: «a) ser profesional con no menos de cinco (5) años de ejercicio, y b) contar con reconocida solvencia e idoneidad profesional». Entre las incompatibilidades se incluyen: ser titular de más del 1% de las acciones de las empresas reguladas; los directores, asesores, funcionarios, consultores y empleados de dichas empresas; los inhabilitados por disposición judicial; y los directores y representantes de empresas declaradas en quiebra, entre otros.

²¹ D.S. 032-PCM.

usuarios de los mencionados servicios públicos, así como para las empresas que operan e invierten en los sectores respectivos». Asimismo obliga a los organismos reguladores a «establecer mecanismos que permitan: (i) el acceso de los ciudadanos a la información administrada o producida por ellos; y (ii) la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y en la evaluación del desempeño de dichos organismos». Entre estos mecanismos se incluye la obligación de publicar los proyectos de normas y resoluciones con su exposición de motivos, así como la correspondencia con las empresas y los organismos del sector, y un informe sobre el logro de sus objetivos.

La norma también introdujo, por primera vez, el mecanismo de renovación secuencial y escalonada de los miembros de los consejos directivos, de manera que una vez por año se renueva un miembro de dichos consejos²². En lo referido al proceso de selección, se estableció la obligación de publicar y difundir la relación de los candidatos a todas las partes interesadas. También se establecieron nuevas restricciones a la remoción arbitraria de los directores, con el propósito de fortalecer la autonomía de los reguladores. En efecto, estas remociones solo tendrían lugar «en casos de falta grave comprobada y fundamentada, previa investigación en la que se le[s] otorga un plazo no menor de 10 días para presentar sus descargos».

El gobierno de Toledo asumió sus funciones en julio del 2001. A los pocos meses, en diciembre del mismo año, promulgó un decreto dirigido a «establecer mecanismos de transparencia adicionales» a los contemplados por las normas vigentes, con el argumento de que «la aplicación de dichos mecanismos ayudará a dotar de una mayor legitimidad y predictibilidad a las decisiones de los Organismos Reguladores».

¿Cuáles son estos mecanismos? En primer lugar, la norma obliga a los reguladores a establecer y difundir los procedimientos de fijación de precios regulados, los cuales deben incluir una relación de los organismos competentes, la especificación de sus facultades, los plazos en que cada uno debe pronunciarse, los recursos que pueden interponer las empresas y los plazos relevantes. En segundo lugar, la norma establece que: «Las Empresas Prestadoras, los Usuarios y sus organizaciones representativas tienen el derecho a acceder a los informes, estudios, dictámenes o modelos económicos que sean el sustento de las Resoluciones que fijan precios regulados, salvo que esta información sea clasificada expresamente como confidencial por el Organismo Regulador, por afectar los intereses de

²² Con el objetivo de implementar la renovación secuencial o escalonada, la norma estableció, por excepción, nuevos plazos para los mandatos de los miembros de los consejos directivos que se encontraban en funciones. Se fijó un plazo de un año para los presidentes de los consejos directivos, contado desde la fecha de su nombramiento, lo cual en la práctica significó la remoción de los presidentes que habían sido designados bajo la gestión del gobierno anterior. El gobierno de transición inició el proceso de selección de nuevos presidentes mediante un concurso público, pero este proceso en realidad concluyó bajo la gestión del nuevo gobierno presidido por Alejandro Toledo.

alguna de las partes involucradas en el procedimiento». En este caso, «la declaración de cierta información como 'confidencial' deberá constar en una Resolución motivada del Consejo Directivo del Organismo Regulador».

De otro lado, la norma reconoce expresamente el derecho de las empresas reguladas y de las organizaciones representativas de consumidores a «solicitar y obtener audiencias con los funcionarios de los Organismos Reguladores, a fin de intercambiar opiniones respecto del proceso de fijación de precios regulados», y obliga a estos organismos a publicar en su página web una relación de las reuniones que hubieren celebrado. Finalmente, el decreto en cuestión establece que «[l]os Organismos Reguladores están obligados, con anterioridad a la publicación de la Resolución que fija precios regulados, a realizar una audiencia pública en la cual expongan los criterios, metodología, estudios, informes, modelos económicos o dictámenes que han servido de base para la fijación del precio regulado». También se establece que el incumplimiento de estas obligaciones «será considerado falta grave, sancionable con destitución, sin perjuicio de la responsabilidad penal».

Estas normas constituyen un hito en la aplicación de principios de transparencia y participación ciudadana durante los procedimientos de determinación de las tarifas. Posteriormente fueron incorporadas y elevadas a rango de ley, con la promulgación de la Ley de Transparencia y Simplificación de los Procedimientos Regulatorios de Tarifas en octubre del 2002²³.

Por último, es oportuno destacar una ley más reciente que refuerza la autonomía de los reguladores y establece nuevos mecanismos e instancias de participación. Esta nueva ley integra el contenido de las normas aprobadas por el gobierno de Paniagua y fija procedimientos más exigentes para los casos de remoción de los miembros de los consejos directivos de los organismos reguladores. En efecto, esta ley establece que «en el caso de remoción, el Presidente del Consejo de Ministros informará, dentro de los diez (10) días útiles, a la Comisión Permanente del Congreso de la República las razones que motivaron dicha decisión»²⁴.

De otro lado, de acuerdo con esta misma ley, «los Organismos Reguladores contarán con uno o más Consejos de Usuarios cuyo objetivo es constituirse en mecanismos de participación de los agentes interesados en la actividad regulatoria de cada sector involucrado». Estos consejos son competentes para emitir opinión respecto de las funciones que desempeña el regulador, participar en las audiencias públicas, realizar eventos académicos sobre

²³ Ley 27838, promulgada el 3 de octubre de 2002.

²⁴ Ley 28337, promulgada en agosto del 2004. Esta ley modifica de manera sustantiva la «Ley Marco de los Organismos Reguladores», promulgada en las postrimerías del gobierno de Fujimori, e incorpora en su integridad las normas contenidas en el D.S. 032-PCM, aprobado en marzo del 2001, perfeccionando algunas de ellas.

los problemas del sector, recibir y presentar consultas de los usuarios y proponer líneas de acción. Por último, la norma precisa que cada organismo regulador «establecerá la forma de financiamiento de los Consejos de Usuarios, pudiéndose destinar para tal fin un porcentaje de las multas impuestas por el Organismo Regulador».

Como puede apreciarse, esta ley eleva las exigencias del procedimiento de remoción de los miembros de los Consejos Directivos, involucrando por primera vez al Poder Legislativo. Otra innovación importante, que contrasta con la doctrina adoptada durante el régimen de Fujimori, es la creación de consejos de usuarios que contarán con financiamiento del organismo regulador. Esto puede dar lugar a relaciones de dependencia frente al regulador y, por tanto, al riesgo de que se neutralice o mediatice su funcionamiento; hubiera sido preferible adoptar modelos alternativos²⁵. Sin embargo, en contraste con la ausencia de políticas y de mecanismos para fortalecer la participación de los usuarios que caracterizó a la década de 1990, la norma en cuestión representa un paso en la dirección correcta.

En síntesis, puede afirmarse que desde el gobierno de transición a la democracia liderado por Paniagua, y luego durante el gobierno de Alejandro Toledo, se implementaron reformas sustantivas en la regulación de los servicios públicos ¿Qué factores explican estas reformas? En primer lugar puede destacarse la emergencia de nuevos actores y nuevas ideas en la escena política. Si bien es difícil separar las fuerzas de cambio asociadas a la difusión de nuevas ideas de los intereses económicos, es evidente que las concepciones intelectuales, las ideologías y la opinión pública, particularmente en el ámbito del control gubernamental de las empresas de servicios públicos, han jugado un papel fundamental en la historia de la regulación (Baldwin y Cave 1999: 26; MacCraw 1984).

Es probable que la desconfianza mostrada por sectores de la ciudadanía frente al discurso privatizador de la década de 1990, y más específicamente el malestar provocado entre los consumidores por la conducta abusiva de algunas empresas, haya elevado la sensibilidad de los distintos actores, particularmente funcionarios públicos y líderes políticos, sobre la importancia de fortalecer los sistemas de regulación. También puede haber jugado un papel destacado, aunque de manera indirecta, una corriente ideológica animada por grupos de profesionales, organismos no gubernamentales y sectores de Iglesia, que enfatiza la participación ciudadana en la toma de decisiones, así como la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública. Esta corriente ha estado involucrada en la organización de actividades en torno al Acuerdo Nacional y a las mesas de lucha contra la pobreza en los ámbitos local y regional, en la formulación de presupuestos participativos, y en diversas campañas dirigidas al combate a la corrupción y a la defensa de los derechos humanos.

²⁵ Por ejemplo, se debió considerar la creación de consejos de usuarios independientes del organismo regulador, con el objetivo de facilitar su labor de supervisión y fiscalización.

Con la caída del régimen de Fujimori los medios de comunicación empezaron a jugar un papel más activo, tanto en el ámbito de las denuncias como también, en algunos casos, en la promoción de los derechos de los usuarios y en la difusión de nuevas ideas. Algunas cadenas de televisión empezaron a cambiar de manos luego de que se difundieran videos de sus propietarios recibiendo dinero de Montesinos, y buena parte de la prensa amarilla adicta al régimen dejó de existir al agotarse su fuente de ingresos.

Un actor destacado en este proceso ha sido sin duda el Congreso de la República, no solamente por la promulgación de las leyes reseñadas en esta sección, sino también por el papel de fiscalización y supervisión que ha jugado en estos años. En contraste con el Congreso del régimen anterior, caracterizado por su sumisión al Ejecutivo, el Congreso actual ha mostrado mayor interés e iniciativa en la regulación de los servicios públicos. De hecho, una de sus primeras decisiones al respecto fue la creación, en la primera legislatura, de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.

Esta Comisión ha seguido muy de cerca el proceso regulatorio, y frecuentemente invita a los presidentes y funcionarios de los organismos reguladores a rendir cuentas y a explicar el sustento de sus decisiones. También convoca con frecuencia a representantes de las empresas, de asociaciones de usuarios y a la Defensoría del Pueblo. Si bien no todas las iniciativas de esta Comisión han estado bien encaminadas, es preciso señalar que la experiencia de regulación en el Perú es muy reciente y aún se están dando los primeros pasos en el desarrollo de una cultura política consistente con las mejores prácticas de regulación observadas en otros países. En este campo, como en muchos otros, la clase política se encuentra en pleno proceso de aprendizaje.

De otro lado, es preciso mencionar a organizaciones que durante el régimen de Fujimori jugaron un papel activo en la defensa de los derechos de los consumidores y de los ciudadanos en general, como es el caso de la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (Aspec) y la Defensoría del Pueblo, respectivamente²⁶. Con la caída del régimen de Fujimori la legitimidad de estas organizaciones se fortaleció, de manera que sus ideas y propuestas dirigidas a cautelar la autonomía de los organismos reguladores, asegurar la transparencia y promover la mayor participación ciudadana en los procesos regulatorios encontraron mayor acogida entre los actores políticos²⁷.

Por último, aunque no por ello menos importante, los propios organismos reguladores han constituido una de las fuerzas más importantes en el proceso de reforma. Como se indicó en

²⁶ Una reseña de las actividades de la Aspec puede encontrarse en la página web de esta institución: <http://www.aspec.org.pe>.

²⁷ Durante el régimen de Fujimori, la Defensoría del Pueblo enfrentó muchas limitaciones para participar en actividades vinculadas con la regulación de los servicios públicos. Con el nuevo régimen la situación cambió radicalmente. De hecho, la Defensoría fue invitada a presentar un diagnóstico general sobre la regulación de los servicios públicos en la primera sesión de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.

la sección anterior, durante el régimen de Fujimori algunos reguladores adoptaron, *motu proprio*, iniciativas dirigidas a elevar la transparencia de la regulación. Los pocos espacios de autonomía fueron bien aprovechados para seleccionar profesionales calificados, promover actividades de capacitación y constituir equipos bien afianzados. En este proceso se fue gestando una cultura corporativa marcada por una ética profesional, a contracorriente de la cultura burocrática que tradicionalmente ha caracterizado a otras instituciones del Estado peruano.

6. LA AGENDA PENDIENTE

A pesar de los avances registrados durante los últimos años, subsisten aún limitaciones que comprometen la autonomía y afectan negativamente el desempeño de los organismos reguladores. En primer lugar se destacan las restricciones de carácter presupuestal. Como se indicó, los recursos de los organismos reguladores provienen de los aportes de las empresas reguladas, calculados como un porcentaje de sus ingresos. Sin embargo, los reguladores están sujetos a normas de austeridad y racionalización del gasto que restringen, por ejemplo, la posibilidad de que sus funcionarios viajen a otros países a realizar consultas con sus pares o a participar en eventos y reuniones de trabajo sobre problemas comunes.

Considerando el dinamismo que caracteriza a las industrias reguladas, la participación de los funcionarios públicos en este tipo de actividades tiene una vital importancia pues permite compartir experiencias e información relevante para la toma de decisiones, asimilar las lecciones positivas y los errores observados en otros países, y al mismo tiempo facilita la coordinación requerida para la homologación de algunas normas en campos de interés común. Lamentablemente, y en contraste con lo que se observa en muchos otros países, los funcionarios públicos del Perú solo pueden participar en este tipo de eventos y reuniones cuando se consiguen recursos externos para financiar los viajes.

De otro lado, si bien se han registrado avances evidentes en el fortalecimiento de la autonomía de los reguladores, es posible perfeccionar el proceso de selección de los miembros de los consejos directivos con el propósito de hacerlo más transparente y abierto al escrutinio de la ciudadanía. En efecto, así como la selección de los actuales presidentes de los consejos directivos se ha realizado mediante concurso público, también es recomendable utilizar un procedimiento similar para la selección de los nuevos directores²⁸. Al respecto,

²⁸ Algunos ministerios han tomado la iniciativa de organizar concursos públicos para seleccionar a sus representantes en los consejos directivos de los reguladores. Sin embargo, no hay evidencia de que todos los organismos públicos estén cumpliendo con lo establecido en el D.S. 032-2001, en el sentido de utilizar «un procedimiento que garantice, por lo menos, la posibilidad de que los interesados tomen conocimiento de las candidaturas existentes».

sería recomendable una mayor participación del Poder Legislativo, por ejemplo ratificando a los miembros de los consejos directivos propuestos por el Poder Ejecutivo. La modificación de la ley marco destacada en la sección anterior, referida a la remoción de estos miembros, en el sentido de obligar al presidente del Consejo de Ministros a informar a la Comisión Permanente del Congreso sobre las razones de la remoción, no resulta consistente con la abstención del Poder Legislativo en el proceso mismo de selección.

Es necesario advertir, sin embargo, que los cambios sugeridos hacen más complejos los procesos de selección de los directores, y en esa medida pueden dilatar estos procesos y debilitar el mecanismo de la renovación escalonada actualmente vigente, que en principio permite renovar un miembro del consejo directivo cada año. De hecho, aun sin la participación del Poder Legislativo en el proceso de selección, se han registrado dilaciones en el reemplazo de directores cuyos mandatos han concluido. Estas dilaciones al parecer se explican por entrapamientos en el proceso de negociación política dentro del Ejecutivo, y afectan el funcionamiento de los consejos directivos, los cuales han debido operar con cuatro y hasta tres miembros por períodos relativamente prolongados, en lugar de los cinco miembros plenos que establece el marco normativo vigente²⁹.

Al mismo tiempo, es preciso reconocer los límites que debe tener la participación del Poder Legislativo. Por ejemplo, algunos congresistas han presentado iniciativas legislativas sobre problemas técnicos de carácter más complejo y específico, ignorando la competencia especializada que en estos temas tienen los organismos reguladores³⁰. Esto sugiere la necesidad de definir y acotar con mayor precisión el papel del Congreso en el proceso regulatorio. Es más apropiado que el Poder Legislativo concentre su atención en la promulgación de leyes de alcance general, así como en la fiscalización y el control de los organismos que intervienen en este proceso.

Un ejemplo ilustrativo de lo que se espera del Congreso es la aprobación de algunas leyes que se han venido postergando desde hace muchos años, como la que regula las concentraciones empresariales. De los países que cuentan con legislación de libre competencia, el Perú es el único que no ha adoptado un régimen que permita evitar la concentración excesiva del poder de mercado (Távora y Diez Canseco 2003). La oposición a que se promulgue una ley de esta naturaleza ha estado liderada por personas que dirigieron el Indecopi duran-

²⁹ Algunos analistas han propuesto añadir nuevas incompatibilidades para ser miembro de los consejos directivos, con el propósito de excluir a todos los funcionarios públicos en general que se encuentren en actividad. Sin embargo, la relación actual de cargos incompatibles ya es suficientemente larga. En efecto, no pueden ser directores, mientras ejerzan el cargo y hasta un año después de cesar en el mismo, los congresistas, ministros, viceministros y directores generales, entre otros. Considerando la relativa escasez de profesionales calificados no parece necesario ampliar esta relación.

³⁰ Puede mencionarse como ejemplo ilustrativo un proyecto de ley que pretende establecer, sin mayor sustento técnico, el método de cálculo de los cargos de interconexión en telefonía móvil. En otros casos, la presencia de la televisión en el Congreso parece haber inducido conductas demagógicas en algunos congresistas.

te la década pasada y, naturalmente, por abogados de las principales empresas de servicios públicos³¹.

También es preciso crear mecanismos para fortalecer a las organizaciones responsables de la defensa de los derechos ciudadanos, tanto en la sociedad civil como en el Estado. Durante el gobierno de transición algunos analistas cuestionaron el papel activo de la Defensoría del Pueblo en la defensa de los derechos de los usuarios durante el régimen de Fujimori, afirmando que «es peligroso y ambicioso que la Defensoría del Pueblo se convierta en tutora de los derechos económicos, cuya defensa está mejor en los sindicatos o en organizaciones de la sociedad civil que deben surgir con más fuerza». También expresaron su preocupación por las actividades de la Defensoría, en el sentido de que generaban «el riesgo de invadir las competencias funcionales de los organismos [reguladores] (...) o de interferir arbitrariamente en el libre juego entre oferta y demanda». Desde esta perspectiva, «la Defensoría del Pueblo tendría que mantener una intensa y fluida comunicación y coordinación con estos entes estatales y los diversos agentes económicos, asumiendo una función de supervisión, concertación y promoción antes que una de denuncia»³².

Al respecto, es preciso señalar que desde que empezó a operar, en 1997, la Defensoría efectivamente ha desempeñado «una función de supervisión, concertación y promoción». Sin embargo, durante los últimos años del régimen de Fujimori funcionarios de la Defensoría se vieron frecuentemente obligados a llamar públicamente la atención de las autoridades recurriendo a los pocos medios de comunicación independientes, con el objetivo de hacer frente a reiteradas violaciones de los derechos de los ciudadanos en general, y en particular de los usuarios de los servicios públicos, luego de agotarse las gestiones y los esfuerzos de persuasión frente a las autoridades competentes³³.

Además, no tiene sentido excluir a las instituciones del Estado de la defensa de los derechos ciudadanos. La propia Constitución establece que «el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios», lo cual es ciertamente consistente con la función de promover el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Al respecto, debe anotarse que, con muy pocas excepciones, como es el caso de la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (Aspec), la mayoría de asociaciones de consumidores en el Perú son todavía muy débiles y han jugado un papel limitado en los procesos de regulación, aun

³¹ La oposición a regular las fusiones también ha sido muy activa dentro de organismos reguladores como el Osiptel, cuyo Consejo Directivo decidió archivar un proyecto de ley sobre la materia durante los primeros meses del 2003. Algunos meses después, se anunció la adquisición de los activos de Bellsouth en varios países de América del Sur por parte del Grupo Telefónica.

³² Véase al respecto la «Carta de Navegación» elaborada en el 2001 por un equipo dirigido por Richard Webb, Gabriel Ortiz de Zevallos, Juan Julio Wicht y Jaime de Althaus.

³³ Véase al respecto los informes presentados al Congreso por la Defensoría del Pueblo, disponibles en: <http://www.ombudsman.gob.pe>.

cuando la mayoría de sus dirigentes han mostrado disposición a participar cuando han sido convocados.

Uno de los principales problemas es que no cuentan con los recursos necesarios para asegurar una participación más efectiva. En particular, carecen de los medios necesarios para realizar estudios y contratar consultores independientes. Por lo general, las asociaciones tienen un nivel de especialización aún muy débil e incipiente. Como observa un dirigente de la Aspec, la mayoría de los nuevos afiliados son «socios caros», en la medida en que se afilian para que los ayuden a resolver sus problemas. Una vez que los resuelven, se desvinculan y dejan de contribuir con la asociación.

Algunos analistas observan que las reformas en curso «se concentran solo en lo relacionado con disponibilidad de información y poco en desarrollar la capacidad que debe tener la sociedad civil para procesar dicha información» (Gallardo y Pérez-Reyes 2004). Como se indicó en la sección anterior, recientemente se ha aprobado una ley que modifica la «Ley Marco de los Organismos Reguladores» y crea consejos de usuarios en cada uno de ellos. Esta ley establece que cada organismo regulador definirá la forma de financiamiento de estos consejos, lo cual ofrece precisamente la posibilidad de desarrollar esta capacidad.

Al respecto, es conveniente priorizar el «apoyo en especie», por ejemplo mediante la asignación de recursos para contratar consultores independientes y organizar actividades de capacitación y difusión con miras a fortalecer su participación en audiencias públicas y otros procesos de consulta. La asignación de recursos podría facilitarse con la creación de un fondo que permita financiar las mejores actividades seleccionadas mediante concursos públicos. Como se indicó anteriormente, el diseño adoptado para estos consejos de usuarios puede dar lugar a relaciones de dependencia frente al organismo regulador que es necesario evitar.

Por último, es necesario superar una serie de indefiniciones en el ámbito de la descentralización de los sistemas de regulación. El marco normativo vigente establece que los organismos reguladores son organismos públicos descentralizados que desempeñan diversas funciones³⁴. Lamentablemente, la Ley de Bases sobre Descentralización, promulgada en el 2001, dio lugar a ciertas imprecisiones y ambigüedades al incluir como competencias compartidas entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales la «promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel».

³⁴ Entre ellas se destacan la función supervisora (verificar el cumplimiento de las normas), reguladora (fijar tarifas), normativa (expedir normas), fiscalizadora y sancionadora (imponer sanciones por incumplimiento de normas y obligaciones contractuales), solución de controversias (entre empresas, y entre empresas y usuarios) y solución de los reclamos de los usuarios.

Estas imprecisiones aún subsisten y pueden dar lugar a conflictos innecesarios en el futuro³⁵. Al respecto, es necesario explicitar algunos criterios que pueden orientar la revisión del marco normativo y el propio proceso de descentralización, entre las cuales se destacan el desarrollo de capacidades institucionales en las distintas regiones, las necesidades de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y consideraciones de tipo costo-beneficio (por ejemplo la generación de economías de escala asociadas a la centralización de algunas funciones). En ausencia de economías de escala siempre es preferible asignar las funciones al ámbito de los gobiernos locales, en consonancia con el principio de subsidiaridad. Por ejemplo, es evidente que las funciones supervisora, fiscalizadora, de solución de controversias y de atención de reclamos pueden, y deben, ser desempeñadas de manera descentralizada. La descentralización requiere, ciertamente, la adopción de mecanismos y procedimientos dirigidos a facilitar la rendición de cuentas y la participación ciudadana en el ámbito local.

7. REFLEXIONES FINALES

La principal conclusión de este trabajo es que la transición a la democracia en el Perú ha estado acompañada por cambios significativos en el marco normativo que regula la provisión de los servicios públicos. Puede afirmarse que, en términos generales, estos cambios han elevado la autonomía de los organismos reguladores y se han orientado a promover la transparencia y la participación ciudadana en los procesos de regulación.

Estos cambios legislativos son muy recientes, y por tanto no se dispone aún de suficiente evidencia como para determinar si ellos han tenido o no consecuencias significativas en la conducta de los agentes económicos y, en esa medida, en el desarrollo de las industrias reguladas y en la calidad de vida de los usuarios. Además, hay una serie de temas en la agenda de reformas que requieren de atención inmediata. Sería ciertamente ingenuo afirmar que basta con promulgar nuevas reglas de juego para cambiar la realidad. Algunos autores observan al respecto que lo que marca la diferencia no son las reglas de juego adoptadas, sino más bien los valores y los procesos democráticos con los que se diseñan y se implementan estas reglas (Palast *et al.* 2003).

³⁵ Artículo 36 de la Ley 27783. La Ley de Gobiernos Regionales aclara que «la regulación de los mercados de servicios públicos corresponde al Gobierno Nacional, a través de los organismos reguladores, en concordancia con la Constitución, en cuanto a la capacidad de los gobiernos regionales para regular los servicios de su responsabilidad». Al mismo tiempo, esta Ley otorga a los gobiernos regionales una serie de funciones vinculadas a las políticas de desarrollo de la infraestructura. En el caso de las telecomunicaciones, establece como una función de los gobiernos regionales «formular, aprobar, ejecutar, evaluar dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de telecomunicaciones de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes regionales».

Por último, es preciso reconocer que la evolución del marco normativo que hemos examinado en este artículo ha tenido lugar en un contexto de transición a la democracia que aún no termina de consolidar instituciones suficientemente sólidas, con la capacidad de neutralizar y controlar el ejercicio del poder. Sin embargo, es preciso destacar la importancia de esta evolución en la medida en que puede facilitar el fortalecimiento de los espacios de debate público en foros abiertos y con toda la información disponible. El impacto de estos cambios en la calidad de vida de las personas dependerá, finalmente, de nuestra capacidad de poner en práctica los valores democráticos en los procesos de regulación.

BIBLIOGRAFÍA

- Apoyo (2001). «Country Report on the National Integrity System». Informe para Transparency International. Lima.
- Baldwin, Robert y Martín Cave (1999). *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2002). «La paradoja de la privatización». En: *América Latina. Políticas Económicas* 18, pp. 1-8.
- Chong, Alberto y Florencio López de Silanes (2002). «Privatization and Labor Force Restructuring Around the World». World Bank Policy Research Working Paper 2884, septiembre.
- Defensoría del Pueblo (2001). *El acceso a la información pública y la cultura del secreto*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Gallardo, José (2000). «Privatización de los monopolios naturales en el Perú: economía política, análisis Institucional y desempeño». Documento de Trabajo 188. Cisepa.
- Gallardo, José y Raúl Perez-Reyes (2004). «Diseño institucional y desconcentración de funciones de Osinerg». Documento de Trabajo N° 9. Lima: Oficina de Estudios Económicos del Osinerg.
- Iniciativa Nacional Anticorrupción (2001). *Un Perú sin corrupción. El secreto de la ética pública es la transparencia*. Primera y segunda parte. Lima: julio, pp. 1-98.
- Islam, Azizu y Carolina Monsalve (2002). «Privatization: A Panacea or a Palliative». Development Papers 22. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Development Research and Policy Analysis Division.
- Jamison, Mark; Sanford Berg, Farid Gasmi y José Távora (2005). *The Regulation of Utility Infrastructure and Services. An Annotated Reading List*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Levy, Brian y Pablo T. Spiller (1996). «A Framework for Resolving the Regulatory Problem». En: Levy, Brian y Pablo T. Spiller (eds.). *Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies in Telecommunications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MacCraw, Thomas (1984). *Prophets of Regulation*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University.

- McKenzie, David y Dilip Mookherjee (2002). «Distributive Impact of Privatization in Latin America: An Overview of Evidence from Four Countries». Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, octubre.
- Nellis, John (2003). «Privatization in Latin America». Working Paper 31. Center for Global Development, agosto.
- Palast, Greg; Jerrold Oppenheim y Theo MacGregor (2003). *Democracy and Regulation - How the Public Can Govern Privatised Essential Services*. Londres: Pluto Press.
- Ruiz Caro, Ariela (2002). «El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002». Serie Gestión Pública 22. Santiago de Chile: Ilpes-Cepal.
- Smith, Warrick (1997). «Utility Regulators: The Independence Debate, Roles and Responsibilities». En: *The Private Sector in Infrastructure. Strategy, regulation and Risk*. Washington, D.C.: The World Bank Group.
- Stigler, George (1971). «The Theory of Economic Regulation». En: *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, Spring, pp. 3-21.
- Távora, José (2000). «Privatización y regulación en el sector eléctrico y las telecomunicaciones. Lecciones de la experiencia peruana». En: Sulmont, Denis y Enrique Vásquez (eds.). *Modernización empresarial en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Távora, José y Luis Diez-Canseco (2003). «Estabilizando el péndulo: control de fusiones y concentraciones en el Perú». En: *Themis Revista de Derecho* 47. Diciembre, pp. 159-73.
- Torero, Máximo y Alberto Pascó-Font (2001). «El impacto social de la privatización y de la regulación de los servicios públicos en el Perú». Documento de Trabajo N° 35. Lima: Grade.

EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL EN EL PERÚ

Richard Webb¹

En la década de 1990, particularmente entre los años 1992 y 1995, se produjo una ola de innovaciones institucionales en el Perú. Mirando hacia atrás a lo largo de varias décadas, sin embargo, observamos un proceso continuo de cambios institucionales en todos los niveles, que abarcaron desde iniciativas nacidas en las bases hasta reformas constitucionales. Muchos de estos cambios contribuyeron al desarrollo político, económico y social, pero, aunque hubo un proceso de desarrollo, este no fue sostenido. Este fracaso es generalmente atribuido a las reformas llevadas a cabo a lo largo de los años anteriores, que impulsaban cambios concebidos como de «desarrollo institucional». Sin embargo, en los hechos, «cambio» no quiere decir «desarrollo». Al fin y al cabo, la experiencia peruana consiste de una variedad de formas institucionales, de tal manera que –hasta cierto punto– el cambio mismo se ha convertido en institución. Sin temor a exagerar, se puede decir que la única institución que nunca ha estado presente es la estabilidad institucional.

Este capítulo analiza la relación entre cambio institucional y financiamiento. En el año 2003, cuando se le preguntó al entonces ministro de Economía y Finanzas, Jaime Quijandría, si tenía planes de llevar a cabo una reforma del Estado, este respondió: «No poseemos los fondos para ello ahora», una respuesta singular cuando se considera el derroche en la actividad gubernamental. Aunque la idea de que para realizar mejoras institucionales se requiere de un financiamiento por adelantado es ampliamente compartida, el presente capítulo sugiere que esto es muy cuestionable.

La relación entre desarrollo institucional y dinero es compleja. Muchas veces el dinero es proporcionado por un agente externo a cambio de la exigencia de llevar a cabo determinadas transformaciones. Tal ha sido el caso de los préstamos de ajuste estructural y sus respectivos condicionantes. En otros casos, el dinero sirve para costear el cambio, generalmente en la forma de una asistencia técnica o de pequeños préstamos para capacitación y

¹ El autor trabajó como presidente del Banco Central de Reserva del Perú entre 1980 y 1985, y nuevamente entre 1991 y 1993. También trabajó como consultor y es cofundador de *Cuánto*, publicación de estadísticas anuales de la economía peruana, sociedad e instituciones.

equipamiento. El financiamiento también sirve para potenciar agentes de cambio, como es el caso de fondos destinados a gastos sociales, los cuales, canalizados a través del Ministerio de Economía y Finanzas, contribuyen a su vez al robustecimiento de dicho ministerio frente a los otros. Cuando una institución se fortalece con ingresos previamente designados, o tiene la autorización para generar recursos propios, entra en juego otro tipo de relación. Pero suele ser la falta de fondos, y no su disponibilidad, lo que origina el cambio, ya sea a raíz de una crisis fiscal que empuja al Gobierno a mejorar la administración impositiva o a reformar el sistema de pensiones, o a causa de una recesión que lleva a la creación de iniciativas de base como los comedores populares.

Los conceptos de «instituciones» y «desarrollo» son poco específicos, y su definición es susceptible de discrepancia. De ahí que el enfoque usado aquí se concentre mayormente en el análisis de los esfuerzos tendientes a mejorar las reglas y las estructuras organizativas que rigen las acciones del Estado y la economía de mercado, aunque estos no necesariamente impliquen un mejoramiento sostenido. No se examinan aquí los cambios en las instituciones sociales, como los relacionados con la familia, la justicia y la religión.

De esta manera, este capítulo analiza el desarrollo institucional en el Perú desde 1960 desde una perspectiva histórica, para dar a conocer la interacción entre financiamiento y cambio. En esta narrativa encontraremos una combinación entre una manipulación continua de las estructuras organizativas de gobierno, una evolución persistente aunque pendular de las instituciones que rigen la economía y explosiones ocasionales de activismo institucional. La exposición del período está dividida en cinco partes.

1. LA JUNTA DE 1962 Y LA PRIMERA ADMINISTRACIÓN DE BELAUNDE (1962-1968)

1962, año en que la Junta Militar se apoderó del poder y lo retuvo durante doce meses, es un ejemplo de una de estas explosiones de activismo. La Junta creó un instituto de planificación dentro de un marco más amplio de planificación económica y social. Al mismo tiempo, estableció las bases legales para la reforma agraria y la estatización de la industria petrolera. La oficina de planificación y las iniciativas de reforma agraria se diseñaron y pusieron en marcha con asistencia técnica externa, en la que la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (Cepal) jugó el papel preponderante. En el área financiera, la Junta creó un banco con apoyo estatal, con el objetivo de ampliar el recientemente establecido sistema de asociaciones de ahorro y préstamos (mutuales). Este sistema fue muy exitoso, pero las mutuales resultaron eliminadas a causa de la hiperinflación vivida hacia fines de la década de 1980. En la mayoría de los casos, estas iniciativas de la Junta requirieron pocos gastos adicionales, de modo que el financiamiento no desempeñó un papel significativo.

El siguiente gobierno democrático, encabezado por Fernando Belaunde (1963-1968), concentró sus esfuerzos en un ambicioso programa de infraestructura y gasto social, más que en temas institucionales u organizativos. Durante ese período de gobierno las iniciativas institucionales tuvieron una calidad evolutiva: se continuó la creación progresiva de nuevas agencias semiautónomas de gasto público, particularmente las corporaciones de desarrollo regional (Cordes), que fueron financiadas con ingresos fiscales específicamente asignados a tal propósito. Una innovación fue Cooperación Popular, un programa de desarrollo dirigido a pequeñas comunidades que promovía la autoayuda ofreciendo asistencia técnica y el uso de equipos de construcción a las comunidades que iniciaran obras públicas de pequeña escala. Esto fue acompañado por una variante peruana del Cuerpo de Paz de los Estados Unidos, por medio de la cual voluntarios jóvenes trabajaban en comunidades rurales. Sin embargo, el paso más radical y profundo que dio Belaunde fue político: convocar a elecciones municipales en 1963 y 1966, con la intención de reestablecer los gobiernos locales elegidos, revirtiendo así cuatro décadas de alcaldes designados y una centralización extrema de gobierno.

En sus últimos meses de gestión, entre junio y agosto de 1968, se observó un impulso repentino de legislación reformista en materia fiscal y financiera. Este avance, poco característico, fue una respuesta a la crisis fiscal y de balanza de pagos que había provocado una devaluación de la moneda en 1967 y un rebrote de la inflación. Un acuerdo político logró superar un punto muerto legislativo y dio lugar a una legislación extraordinaria, por medio de la cual el Congreso delegó autoridad legislativa al Ejecutivo por un período de sesenta días (Philip 1979). En ese período, el gabinete dirigido por el Primer Ministro Manuel Ulloa elevó los impuestos y decretó nueve leyes orgánicas que reformaron el Banco Central de Reserva (BCR), otros bancos estatales y otras leyes claves, regulando las actividades financieras y empresariales. La mayor parte de estas leyes se mantuvo vigente a lo largo del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas que le siguió, y durante los gobiernos de Belaunde y Alan García en la década de 1980².

2. EL GOBIERNO MILITAR (1968-1980)

El golpe militar izquierdista de octubre de 1968 dio inicio a una nueva ronda de renovación institucional. Encabezado por el general Juan Velasco, el nuevo régimen –tanto por ideología como por cultura administrativa– se mostró muy inclinado a las reformas. Aunque el Perú había experimentado muchas dictaduras militares en el pasado, el gobierno de Velasco fue el primer régimen militar «institucional», en el sentido de que involucró un compromiso corporativo por parte de las Fuerzas Armadas en su conjunto. Los militares ocuparon

² Véase Kuczynski (1977).

casi todos los puestos altos y medios, y durante los dos o tres primeros años de gobierno lanzaron una nueva ola de innovaciones que afectó a una amplia gama de instituciones sociales, económicas, políticas y administrativas.

El financiamiento, tanto interno como externo, parece haber tenido poca relación con estos cambios. La economía era fuerte en aquel momento y la comunidad internacional de cooperación mostraba cierta simpatía por las políticas impulsadas por Velasco. Aunque la nacionalización del petróleo fue una excepción significativa en este sentido, el tema no se vinculó con otras iniciativas. Por su parte, la comunidad internacional no presionaba con una agenda de cambio institucional en ese momento, salvo por la insistencia de larga data del Banco Mundial sobre planificación. No obstante, en este caso no era necesario presionar sobre este punto, ya que el papel de la planificación estatal estaba suficientemente valorado por los militares.

La agenda institucional del Gobierno requería de escaso financiamiento. Se refería mayormente a una reingeniería administrativa, para dar una mayor participación al Estado y a las cooperativas de trabajadores en sectores productivos claves, establecidos a través de la legislación y la expropiación. También incluía cambios políticos que sí involucraban a nuevas organizaciones, pero que requerían presupuestos relativamente pequeños en relación con la estructura global de gobierno³. Quizás la reforma más exitosa, en términos de sus efectos sobre el desarrollo, fue la menos política, la menos notable y probablemente la menos costosa en términos de su implementación, a saber, los nuevos procedimientos de gestión del personal de gobierno. La institución clave para estos cambios procedimentales fue una entidad relativamente pequeña pero influyente, el Instituto Nacional de Administración de Personal (INAP), y muchos de sus nuevos procedimientos gerenciales se mantuvieron en vigencia a partir de ese momento.

Durante los últimos años del régimen militar, particularmente entre 1978 y julio de 1980, el cambio institucional pasó nuevamente al primer lugar de la agenda gubernamental. La manifestación más significativa de esto fue la Asamblea Constituyente (elegida en 1978), que aprobó una nueva Constitución en 1979, y también la adopción de un paquete de estabilización para hacer frente a una crisis financiera e inflacionaria. La necesidad del financiamiento de emergencia facilitó la entrada de instituciones financieras internacionales, las que se encontraban en condiciones de impulsar su propia agenda en las esferas nacionales de toma de decisiones. Este agenda se concentraba, sin embargo, casi enteramente en medidas de política macroeconómica, e involucraba muy poco del campo netamente institucional. Los cambios institucionales importantes se referían a los introducidos por medio de la negociación política en la Asamblea Constituyente; entre ellos estaban el

³ La deuda externa pública se elevó rápidamente durante la década de 1970, pero como consecuencia de adquisiciones de equipo militar y préstamos para una gran infraestructura y proyectos industriales no relacionados con cambios institucionales.

retorno del Estado a un papel subsidiario en la actividad económica directa, autonomía del BCR, el fortalecimiento de los poderes del Ejecutivo y la ampliación del derecho a voto para los analfabetos. Estas decisiones institucionales no requerían de mayor financiamiento. Es particularmente destacable que la decisión constitucional en favor de la autonomía del BCR estuviera totalmente ausente de la agenda del FMI, y en esencia era la iniciativa de un funcionario de rango mayor del Banco⁴.

Hubo una innovación institucional a fines de la década de 1970 que sí tuvo efectos positivos y duraderos –la aparición de los comedores populares–, pero esta resultó más de la escasez de fondos que de su abundancia. Eran años de recesión e inflación y, gracias únicamente a la iniciativa de pobladores, comenzaron a aparecer comedores populares en las áreas marginales urbanas de Lima y de otras grandes ciudades⁵. Los políticos no repararon en los comedores sino hasta más tarde, momento en el cual decidieron brindarles subsidios y así cooptarlos.

3. EL SEGUNDO GOBIERNO DE BELAUDE Y EL DE GARCÍA (1980-1990)

La década de 1980 fue un período relativamente tranquilo en cuanto al desarrollo institucional. Una posible explicación de esto es que ambos gobiernos –Belaunde entre 1980 y 1985, y Alan García entre 1985 y 1990– se vieron abrumados por los problemas de estabilización y de seguridad interna, además de una aguda temporada de la corriente de El Niño en 1983, pese a que en otros gobiernos las crisis habían producido respuestas institucionales. Las agendas de las instituciones financieras internacionales de Washington ejercieron bastante influencia en el período de Belaunde, pero el desarrollo institucional en este momento todavía no formaba parte del «preconsenso» de Washington. Ni Belaunde ni García tenían las inclinaciones ideológicas que podían resultar en nuevas instituciones o en una reingeniería institucional. Para ambos, los instrumentos de gestión gubernamental parecían limitarse a la política y al gasto, quizás porque ninguno tenía la voluntad o la capacidad de enfocar objetivos de mediano plazo, y mucho menos de largo plazo. Se podría especular que en el caso de García su personalidad dominante se oponía a la delegación de autoridad, aspecto inherente en las instituciones en las que los sistemas de normas y

⁴ Alonso Polar, entonces Gerente General del Banco Central de Reserva, había introducido el concepto de autonomía en el Banco cuando ingresó a trabajar allí por primera vez, a fines de la década de 1960. En 1978, Polar aprovechó la oportunidad que ofrecía la reforma constitucional propuesta y solicitó audiencia con los comités de la Asamblea encargados de asuntos bancarios y constitucionales, para conseguir su apoyo. Por una coincidencia afortunada, su padre era entonces un senador clave y presidente del Comité Bancario en el Congreso.

⁵ El ingreso per cápita real del PIB disminuyó en seis por ciento entre 1976 y 1979, en tanto que los salarios del sector moderno en Lima –manufacturas, comercio, construcción, banca y servicios no gubernamentales– declinaron de un índice de 100 en 1978 a 65 en 1979. Las cifras de salarios corresponden a Weeks (1985: 181). Los datos sobre el PIB son de Webb y Fernández Baca (1990).

organización reemplazan a la discreción individual⁶. Este sesgo antiinstitucional fue reforzado por la naturaleza altamente clientelista del gobierno del APRA. También en el sector privado se observaba más continuidad institucional que creatividad, pese a la importante innovación que supuso la creación de una organización paraguas del sector empresarial, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), en 1983.

No obstante, vale la pena mencionar cuatro iniciativas de la gestión de García. Una de ellas se refiere a un programa de empleo de corto plazo denominado Programa de Apoyo de Ingreso Temporal (PAIT), aunque vigente en una escala significativa solo entre 1986 y 1988. En este caso, el financiamiento del presupuesto nacional fue crucial, primero para promover el PAIT durante sus años de auge (1986-1987) y luego, cuando se agotaron los fondos con la crisis de 1988, para llevar a cabo su desactivación. En el caso del PAIT cabe hacer notar que el concepto de programas de empleo artificial enfrentó una desaprobación casi universal, tanto de la izquierda como de la derecha, a pesar del éxito de un programa similar de empleo temporal llevado a cabo en Chile (el Programa de Empleo Temporal) para amortiguar el impacto de los rigurosos programas de estabilización y ajuste en esa nación a mediados de la década de 1970 y principios de la de 1980.

Una segunda iniciativa, también poco ortodoxa, era el nada costoso programa de diálogos públicos entre líderes campesinos y funcionarios gubernamentales, conocido como «Rimanacuy». Una vez más, la vida del programa fue breve. Funcionó como una serie de eventos personales dirigidos por García, más que como un programa plenamente institucionalizado. La tercera iniciativa institucional fue el esfuerzo fallido y políticamente nocivo de la nacionalización de la banca en 1987, a la cual el público reaccionó de manera tan sorprendentemente negativa que obligó a García a retroceder. Por último, en 1988 García finalmente dio luz verde al largamente postergado proceso de descentralización por mandato de la Constitución de 1979. Sin embargo, poco después de la elección de las asambleas regionales bajo el gobierno de García el proceso fue interrumpido por el nuevo régimen de Alberto Fujimori, quien suspendió la transferencia de autoridad a los gobiernos regionales electos. Con todo, las medidas de García habían avivado las demandas regionales, y cuando el Gobierno cambió de manos nuevamente en el 2000, se permitió finalmente que la regionalización procediera.

Sin embargo, las reformas institucionales de la década de 1980 resultaron menos significativas que la destrucción institucional no intencionada resultado de políticas erróneas, de una recesión severa con hiperinflación y del legado de la corrupción. El grado de la destrucción es difícil de medir, pero no hacen falta los indicadores de regresión institucional. El

⁶ Véase al respecto Graham (1992). Graham señala que «(...) se aplicaron programas como PAIT y Rimanacuy –siempre desde arriba y sin respeto alguno por las organizaciones existentes– que limitaron su potencial» (Graham 1992: 131). También véase Crabtree (1992).

clientelismo era desenfrenado y destruyó lo que previamente había habido en cuanto al reclutamiento objetivo de personal y a la promoción y procedimientos de gestión relativamente honestos y meritorios. La contratación de docentes —una herramienta muy común del clientelismo— creció en la colosal tasa de 7,4 por ciento anual durante la década, y se duplicó así el número total de maestros. Aunque esto podría considerarse positivo desde un punto de vista social, los métodos utilizados para su contratación descuidaron todas las normas y procedimientos existentes. Al principio de la década de 1980, el 80 por ciento de los maestros tenía títulos; mientras que, de los contratados entre 1980 y 1990, solo un 19 por ciento contaba con ellos. Más aún, la mayoría de los archivos de personal de maestros en el Ministerio de Educación desaparecieron. Este estilo tan destructivo de administración era común en todo el sector público. Incluso el BCR fue testigo de un 80 por ciento de incremento en el número de empleados, junto a una reducción de las normas de contratación y de promoción. Peor aún, la introducción de tipos de cambio múltiples y controles de importación en 1986 llevó la institución a la corrupción⁷. Esta degradación generalizada de la calidad de las instituciones vigentes, causada por la contratación masiva e indisciplinada, era claramente resultado de la disponibilidad de fondos.

La destrucción institucional no intencionada cobró una nueva forma entre 1988 y 1991, como consecuencia de la crisis económica que afectó tanto a las instituciones estatales como a las privadas. Con el desplome del financiamiento, las instituciones perdieron su autoridad y su capacidad administrativa. El gasto estatal decayó en 30 por ciento en términos reales entre 1987 y 1990. A partir de 1991, el gobierno de Fujimori procedió al retiro en gran escala de empleados, al cual se añadía la emigración voluntaria masiva del sector público, mayoritariamente al extranjero. Naturalmente, entre los que se marcharon estaban los mejores. En este período, el sector privado también perdió capacidad institucional debido a la emigración, al colapso de la inversión y al empobrecimiento de las universidades. Empero, continuaron desarrollándose organizaciones de autoayuda. Se podría argumentar que el efecto indirecto del desastre político de la década de 1980 y la crisis financiera contribuyeron a achicar el Estado y a legitimar la economía privada y la actividad cívica; de esa forma, contribuyeron tal vez a la reforma institucional.

4. EL PERÍODO DE FUJIMORI (1990-2000)

Como se ha observado más arriba, entre 1991 y mediados de la década de 1990 el Perú experimentó un ímpetu de iniciativas institucionales. En los primeros momentos, las metas dominantes del nuevo gobierno fueron la estabilización económica y la lucha contra el

⁷ Los tipos de cambio oficial e intercambio de mercado existían en la década de 1980, pero con una pequeña diferencia: la brecha de dos por ciento de diciembre de 1984 se elevó a 24 por ciento en diciembre de 1985 y rebotó a 641 por ciento en diciembre de 1987, como efecto de controles más severos.

terrorismo; pero a estas pronto le siguió (lo que sirvió como un refuerzo) un paquete coherente de políticas e innovaciones. Un elemento clave era una nueva Constitución, la cual fue aprobada en 1993. La atención del Ejecutivo al desarrollo institucional aumentó con la consolidación de la estabilización, la confrontación del terrorismo y el cierre del Congreso. La desaparición del Congreso –de hecho un revés institucional– le otorgaba al Ejecutivo la libertad para proceder con despidos de personal estatal en gran escala. Esto era un prerrequisito para varias reformas institucionales importantes, como fueron las llevadas a cabo en las agencias recaudadoras de impuestos. El principal impulso del paquete de políticas y reformas institucionales consistió en la formalización de la reducción de facto de los poderes del Estado por medio de la liberalización y la privatización, así como de la creación de instituciones que regularían y promoverían mercados competitivos. El paquete tenía otros dos objetivos principales: reforzar el control financiero dentro del Estado y crear un sólido programa para combatir la pobreza.

Estos cambios tuvieron una importante legitimidad en los medios de comunicación y entre los grupos políticos, en gran medida porque parecían constituirse en la alternativa inevitable y necesaria frente a las políticas que habían producido el desastre en la década de 1980. En las esferas gubernamentales, la opinión experta pasó a estar dominada por profesionales jóvenes, muchos de ellos formados en el exterior. Ellos se inclinaron hacia la economía abierta de mercado, idea que cobró mayor legitimidad gracias al ejemplo dado por otros países en vías de desarrollo. Al mismo tiempo, el impulso general de las reformas fue enérgicamente incentivado, incluso presionado, por la cooperación internacional. Aun antes de asumir el gobierno, Alberto Fujimori parecía decidido a aceptar los términos ofrecidos por la comunidad financiera internacional: un arreglo de la deuda externa junto a un financiamiento renovado, pero condicionado a un acuerdo con el FMI y la adhesión estricta a las políticas recomendadas por la banca multilateral. A principios de la década de 1990, esta agenda de «Washington» había evolucionado con la incorporación de reformas de «segunda generación», las que eran vistas como el complemento necesario a las reformas estructurales de la década de 1980. Muchas de estas reformas de segunda generación eran, por su naturaleza, institucionales. Fujimori le dio más poder a los tecnócratas peruanos, firmes partidarios de estas reformas que a su vez trabajaban cómodamente con los donantes. La necesidad de resolver la situación financiera externa peruana y reabrir el acceso al capital externo operó, por tanto, de la mano con el viraje de la opinión local en favor de una economía más abierta y orientada al mercado⁸.

Se apoyaron varias iniciativas institucionales específicas con financiamiento externo, pero ninguna reforma parece haber sido totalmente dependiente de tal apoyo. En su mayor parte,

⁸ Empero, las instituciones creadas para redistribución social, especialmente Foncodes, pronto comenzaron a perder su carácter estrictamente técnico y social y a ser utilizadas con propósitos políticos.

los cambios institucionales eran partidas de bajo costo. Sin embargo, el financiamiento extranjero era decisivo en aquellos casos en que las reformas se veían obstaculizadas, no tanto por la falta de financiamiento sino por los procedimientos que regulaban el uso de fondos gubernamentales para la contratación, la promoción, el gasto, la contabilidad y las auditorías. En un contexto en el que las ventanas de oportunidad política son pasajeras, la disponibilidad de financiamiento externo en condiciones de flexibilidad coadyuvó mucho a la realización de las reformas.

Entre las reformas institucionales más destacadas de este período se incluyen las siguientes: dos que tuvieron que ver con entidades recaudadoras de impuestos, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) y la Aduana; la creación del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) para regular la competencia extranjera y local; las trabas impuestas al BCR (que tenía prohibido por la Constitución de 1993 el otorgar préstamos al Gobierno y que estaba severamente restringido en su capacidad de ofrecer préstamos a los bancos); y el refuerzo del control del sector financiero por medio de una nueva ley bancaria. Se crearon asimismo entidades especiales para poner en marcha la privatización: una entidad paraguas, la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (Copri), y entidades sectoriales denominadas Comisiones Especiales para la Promoción de la Inversión Privada (Cepri).

La reforma interna lograda por la Sunat y la Aduana y la institucionalización del Indecopi fueron todas facilitadas por el grado de autonomía financiera de cada una de estas entidades. Inicialmente la reforma de la Sunat fue posible gracias al uso gratuito de un equipo de funcionarios del Banco Central de Reserva, y posteriormente sus gastos se sostuvieron con la asignación de recursos provenientes de una fracción de los ingresos por impuestos (Durand y Thorp 1998). La Aduana es financiada principalmente con una asignación similar de una cuota de sus ingresos. Cerca del 80 por ciento del presupuesto del Indecopi es financiado con recursos generados por aranceles. Un aspecto común relacionado con estas innovaciones institucionales es el alto grado de autonomía administrativa del que disfrutaban estas entidades, sean estas reformadas o nuevas. En el caso del Indecopi, la entidad goza de bastante autonomía administrativa y política, pero además funciona como la organización paraguas para siete comisiones, cada una dedicada a una tarea reguladora y conducida por un directorio autónomo reclutado entre el sector privado. En virtud de tan novedoso arreglo, las comisiones independientes y autónomas regulan la protección al consumidor, la competencia desleal, el acceso al mercado, el *dumping* y los subsidios de que disfrutaban los países extranjeros, la libre competencia, las regulaciones técnicas y los procedimientos por quiebra financiera.

En el recuadro siguiente se brinda un panorama más detallado de la reforma aduanera.

Recuadro 11.1

REFORMA DE LA ADUANA

La Oficina de Aduana del Perú (Aduanas) fue transformada en el curso de la década de 1990. Otrora un sinónimo de corrupción e ineficiencia, pasó a ser un modelo de administración pública moderna admirado internacionalmente. Los ingresos aumentaron dos veces más rápido que las exportaciones e importaciones, pese a que los niveles arancelarios fueron recortados a una fracción de los niveles anteriores. Las mercancías, que en otros tiempos permanecían durante semanas, e incluso meses, a la espera de ser despachadas, obtenían el visto bueno en menos de 24 horas, y se puso fin a las interminables trabas burocráticas⁹. Además, la actividad empresarial en el Perú ahora es menos insegura, ya que los cargos de importación y los impuestos son mucho más previsibles. En 1990, Aduanas se transformó en la primera institución pública del Perú que obtuvo una clasificación ISO 9000¹⁰. En el ámbito mundial, fue la segunda oficina de aduana en recibirla¹¹. De hecho, el Servicio de Aduanas del Perú era mencionado por las organizaciones internacionales como un modelo de reforma y ha proporcionado asistencia técnica a otros países.

La mayor parte de los cambios tuvo lugar en el curso de unos cuatro años, entre fines de 1990 y 1994. La reforma consistió en una secuencia de iniciativas legislativas y administrativas, cada una de las cuales promovía el proceso. Incluso después de 1994 se dieron pasos significativos: la actual Ley General de Aduanas, que modificó de manera importante las legislaciones anteriores, data de enero de 1997. En realidad, uno de los principales logros de Aduanas ha sido crear una capacidad de cambio continuo.

Hubo quienes se opusieron y obstaculizaron tal reforma. En sus primeras etapas el Congreso se mostró reacio, y los funcionarios de Aduanas se movilizaron para proteger sus empleos y privilegios. También la objetaron los grupos de *lobby* empresarial, pues temían que facilitar las importaciones disminuiría la protección de que disfrutaban sus importaciones y eliminaría las bases para el tratamiento especial que favorecía solo a unos cuantos. Por último, la reforma no tuvo apoyo público, y habría sido frenada si Fujimori no hubiera apoyado de manera continua y personal a la superintendente Carmen Higaonna. En los primeros años, él se reunía frecuentemente con ella y le dio su protección frente a las presiones que sufría para

⁹ De acuerdo con el informe anual del Servicio de Aduanas (1995: 10), el retraso promedio en el despacho de importaciones en 1990 era de 28 días.

¹⁰ La certificación ISO 9000, proporcionada por la Organización Internacional para Normalización, tiene como base medidas de calidad en gestión.

¹¹ El servicio de aduanas de El Salvador también calificó para la ISO 9000, pero para una proporción menor de sus transacciones totales.

utilizar las planillas de Aduanas con fines clientelistas. La oposición parlamentaria dejó de existir cuando Fujimori cerró el Congreso en abril de 1992.

¿Cuán autónoma era la oficina de Aduanas? Por ley, es una «institución pública descentralizada, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, que goza de autonomía administrativa, económica, presupuestaria, financiera y técnica»¹². Pero en el nombramiento del superintendente intervenían una propuesta del ministro de Economía y Finanzas, una decisión del Presidente y una resolución de gabinete. El superintendente tenía, a su vez, la capacidad para contratar y despedir a todos los otros funcionarios de Aduanas. En otras palabras, la oficina gozaba de autonomía administrativa y política en la medida en que sus acciones contaban con la aprobación presidencial. Aduanas se encuentra formalmente bajo la tutela del Ministerio de Economía y Finanzas, al cual debe informar de manera mensual y anual.

Además, su autonomía presupuestaria era igualmente contingente a la decisión gubernamental. Por ley, se le asignó el tres por ciento de los ingresos de importación, y podía cobrar honorarios por sus servicios; pero estos derechos podían modificarse con una mayoría simple en el Congreso a solicitud del Ejecutivo. Es más, en períodos de escasez financiera, era posible persuadir a Aduanas de que compartiera los recortes generales de costos y entregara parte de su tres por ciento al Tesoro, tal como ocurrió en 1999; hasta entonces, Aduanas no había recibido ni devuelto fondos al Tesoro. Cabe señalar, no obstante, que la independencia financiera fue tolerada durante un período de rápido ascenso de los ingresos por importación, cuando los mayores ingresos de Aduanas contribuían a legitimar un presupuesto amplio y en expansión. El crecimiento de su presupuesto facilitó enormemente su inversión en personal y en equipo, infraestructura y capacitación. No se sabe a ciencia cierta, sin embargo, si en una situación de restricción fiscal se le hubiera permitido retener la misma cuota de ingresos aduaneros.

Se pueden destacar otras dos innovaciones en el período de Fujimori. Una de ellas es la creación del Fondo de Desarrollo y Compensación Social (Foncodes), en 1991, para la focalización del gasto social hacia la población rural pobre. Esta reforma estuvo fuertemente motivada por la guerra contra el terrorismo y recibió un apoyo presupuestario sustancial del Banco Mundial (BM), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de otras entidades de cooperación externa. Este apoyo financiero fue crucial durante las primeras etapas del Foncodes, entre 1991 y 1993 en particular, cuando el gasto gubernamental se mantuvo restringido a causa de las elevadas tasas de inflación y la recesión. Aunque ese apoyo se extendió a lo largo de la década, es poco probable que el programa hubiera sufrido alguna reducción presupuestaria importante, aun en ausencia de dicho respaldo. Una de las razo-

¹² Artículo 1 del Decreto Ley 26020, y Ley General de la Superintendencia Nacional de Aduanas.

nes de ello es que la amenaza subversiva a la que dio lugar el programa no había desaparecido por completo, pero probablemente la razón más importante fue que el programa asumió una función política durante las campañas electorales de Fujimori: el referéndum constitucional de 1993, las campañas para su reelección en 1995 y el 2000, y las elecciones municipales. Una de las contribuciones del Foncodes que es importante destacar, es el establecimiento de programas focalizados contra la pobreza en el Perú, que ya ha resultado ser un método ampliamente utilizado. Antes de 1990, el término «pobreza» no formaba parte del discurso operativo o de procedimientos del Gobierno, pero hacia fines de la década de 1990 se había convertido en algo rutinario y obligatorio. El Foncodes trajo consigo tanto la retórica como el aparato estadístico para medir el alivio de la pobreza, y reemplazó conceptos vagos e imprecisos –como «objetivos sociales», «justicia social» y «generación de empleo»– que anteriormente habían constituido los puntos de referencia para el discurso gubernamental y la justificación del gasto. La segunda innovación fue un programa de titulación de tierras a cargo de la Comisión de Formalización de la Propiedad (Cofopri), creada en 1996 (aunque los procedimientos legales para la titulación masiva se habían iniciado a fines de la década de 1980). A pesar de que la Cofopri fue respaldada con fondos del Banco Mundial, estos eran una partida pequeña dentro del Presupuesto General, y pudo haber sido financiada directamente por el Gobierno.

Esta lista de innovaciones exitosas, la mayoría de las cuales sobrevivieron al cambio de gobierno en el 2000, contrasta nítidamente con el fracaso de Fujimori en su intento de mejorar las instituciones estatales básicas, especialmente en educación, salud, seguridad y justicia. Si bien se desplegaron esfuerzos para iniciar reformas institucionales en cada uno de estos sectores con bastante financiamiento externo y asistencia técnica, fue poco lo que se logró. La reforma educativa recibió un importante apoyo financiero del Banco Mundial y del BID, al igual que de entidades bilaterales, con especial énfasis en: el mejoramiento de la calidad de la enseñanza, sus métodos y el currículo; el aumento de la participación de los padres y la comunidad; y elevar la prioridad otorgada a la educación rural. Sin embargo, al final de década las evaluaciones de estos esfuerzos concluyeron que los cambios logrados habían sido mínimos pese a las grandes erogaciones financieras.

No es posible atribuir este fracaso a la falta de apreciación por parte de Fujimori de la importancia de la educación y de la administración pública. En 1992, él promulgó tres decretos para la reforma administrativa de la educación. También lanzó los Consejos Comunales de Educación (Comuned), un programa para crear la participación comunitaria en la gestión escolar, comenzando por 10.200 escuelas. Sin embargo, en mayo de 1993 Fujimori revirtió esta política anterior declarando que había cambiado de opinión. Aparentemente optó por el curso de acción políticamente más conveniente de no desafiar al sindicato izquierdista de los maestros (Sutep), pues se creía que este mantenía relaciones con el movimiento terrorista. Al mismo tiempo, podría ser que Fujimori apreciara el valor político de los enormes recursos presupuestarios que otorgaba el sector de educación para la manu-

tención de prácticas de clientelismo político. Un fracaso similar en la reforma judicial llevó a Fujimori a una confrontación abierta con el Banco Mundial, entidad que canceló públicamente sus préstamos para dicha reforma.

La historia en el rubro de salud fue algo diferente. A la atención primaria y rural de salud se le dio prioridad total, y un apoyo financiero sin precedentes proveniente tanto de fuentes externas como domésticas. Institucionalmente, se concedió mayor autonomía y autoridad a los establecimientos de salud en aras de un futuro autofinanciamiento, y la gestión de muchas postas de salud primaria fue delegada a las comunidades locales a través del programa del Consejo Local de Administración de Salud (CLAS). Gran parte de este avance en el campo de la salud sobrevivió al período de Fujimori, pese a que burócratas y políticos que habían perdido autoridad y oportunidades de clientelismo hicieron lo posible por desgastar la autonomía local. Mientras tanto, la delegación que tenía como base la autonomía financiera actuó en contra del objetivo original de combatir la pobreza. El personal y los establecimientos de salud del sector público en la práctica se transformaron en cuasi privados, pues se financiaban con el cobro a sus pacientes y buscando una clientela con mayores ingresos. Al final, se podría argüir que las reformas en salud sufrían de una contradicción interna debido a la falta de voluntad para responder plenamente al costo financiero de un servicio público de salud para los pobres.

En los esfuerzos de Fujimori por lograr una reforma institucional había una paradoja mayor. En diversas áreas del Gobierno, notoriamente en educación y salud, pero también en justicia y en muchas unidades más pequeñas de la administración pública, la solución que se tomó frente a los obstáculos burocráticos y legales fue ignorarlos, y se aplicaron «parches» como respuesta. Un ejemplo destacado es el de los contratos laborales de corto plazo utilizados para soslayar la estabilidad laboral y los beneficios de que disfrutaban los empleados públicos. Es así como la dotación de personal para sostener una gran expansión de los establecimientos de salud primaria se hizo contratando a un ejército de médicos, enfermeras y técnicos, primero por tres meses, luego por seis y luego por doce, sin ninguno de los beneficios que corresponden a la administración pública (como pensiones, seguro de salud o derecho a vacaciones). Esto cambió el sentido de la ley de una manera solo posible bajo un gobierno autoritario y con la legitimidad política que le permitían una crisis económica y la insurgencia terrorista; pero que en el largo plazo demostró ser insostenible, en el contexto de un régimen democrático débil. Desde el año 2000, este ejército de contratados en los sectores de salud y educación han presionado exitosamente por un nombramiento pleno en condiciones laborales normales. Aunque en lo inmediato el costo era financiero, en un nivel más profundo había un costo institucional, debido a la incapacidad de reformar las condiciones de trabajo en la administración pública¹³. De hecho, en parte como res-

¹³ Véase Webb y Valencia (2005).

puesta al abuso implícito en la contratación de corto plazo, los sindicatos de empleados públicos, con apoyo público, consiguieron aun más beneficios, especialmente en términos de estabilidad laboral. Por último, dado que esto es financieramente inviable, ello agravó los problemas ya arraigados dentro de la administración pública, especialmente en cuanto a la falta de motivación y disciplina.

El autofinanciamiento de las instituciones gubernamentales a través de cuotas y otros cargos por servicios pasó a ser una práctica aceptada para sobrevivir a la crisis fiscal de principios de la década de 1990, y se le confirió una legitimidad a través del concepto de «recuperación de costos». El efecto indirecto, sin embargo, era la privatización de muchas de las funciones del Gobierno como proveedor de bienes públicos. Por ejemplo, en el Ministerio de Salud la proporción del gasto total financiado por cuotas y otros ingresos subió de un 6,7 por ciento a un 13 por ciento en el año 2003; o, en el 2001, el personal del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) dedicaba al menos la mitad de su tiempo a atender las necesidades de clientes privados que habían pagado por estudios especiales o por bases de datos estadísticos. Se podría mencionar otros ejemplos a través de los cuales se desvirtuó el propósito real de las entidades gubernamentales con el autofinanciamiento.

Otro «parche» análogo que provee una atractiva innovación institucional es el programa de titulación de tierras administrado por la Cofopri, diseñado para evitar las trabas que impiden que la titulación regular esté al alcance de los pobres. Empero, los títulos de tierras otorgados por la Cofopri estaban al margen de los procedimientos de búsqueda y registro; por lo tanto, no tienen el mismo grado de confiabilidad que los títulos regulares. Si se considera mejor tener un título de la Cofopri que no tener ninguno –al igual que la contratación de un maestro o médico rural era mejor que no tenerlos–, el problema institucional básico de requisitos legales, no realistas, nada prácticos y financieramente insostenibles, no ha sido resuelto y es posible que incluso se agrave. En tales casos, el obstáculo para una mejora institucional duradera fue no tanto la falta de financiamiento sino la incapacidad (o falta de voluntad política) para desafiar los intereses especiales.

5. LOS PERÍODOS DE PANIAGUA Y TOLEDO (2000-2005)

A partir del 2000, los gobiernos de Paniagua y Toledo demostraron poco interés en el cambio institucional, con la significativa excepción de la descentralización administrativa a través de la creación de gobiernos regionales. De hecho, el efecto indirecto de muchas prácticas gubernamentales ha sido la erosión institucional.

Uno de los primeros actos de gobierno de Toledo fue la convocatoria a la elección de gobiernos regionales, pensada inicialmente para cada departamento, pero que tenía la

posibilidad de —a partir de referendos locales— crear macroregiones a través de la fusión de los departamentos existentes. Paralelamente se creó el Consejo Nacional de Descentralización como el instrumento ejecutivo para la transferencia gradual de competencias desde el gobierno central hacia las regiones, en función de la acreditación de las capacidades de las últimas. Un tercer paso hacia la descentralización en esta gestión de gobierno fue el importante incremento en los presupuestos para los gobiernos locales, provinciales y distritales, cuya participación en el gasto público total aumentó del 4,3 por ciento que tenía en el 2002 al 7,4 por ciento para el 2005; cambio aun más radical que el aumento correspondiente a la participación de los gobiernos regionales (del 12,5 por ciento que tenía en el 2002 a 15,9 por ciento para el 2005)¹⁴.

Si bien el marco legal así establecido contiene vacíos y contradicciones, y el proceso de transferencia en algunos casos ha sido resultado más bien de acciones de facto que de regulaciones formalizadas por escrito (por ejemplo, la designación de algunos gerentes de los gobiernos regionales), pocos dudan de que la descentralización ya sea un proceso irreversible.

Las consecuencias financieras de este proceso han sido controversiales. Muchos predecían que la descentralización sería inevitablemente una fuente de gasto público adicional, en parte porque muchas funciones y puestos terminarían duplicándose. Además, se pensaba que la descentralización debilitaría el sistema centralizado de control fiscal. Sin embargo, durante el gobierno de Toledo al menos, no hay evidencia de que la regionalización haya resultado en grandes costos fiscales o en formas vetadas de endeudamiento. En la práctica, el costo del proceso no es óbice para un avance gradual hacia su consolidación, lo que representaría un cambio histórico en la manera en que el Perú ha sido gobernado.

La faceta negativa del balance, a partir del año 2000, ha sido el desgaste de la autonomía técnica y de los procedimientos en muchas instancias de gobierno. El retroceso se evidencia en varias de las entidades creadas o reformadas durante la década de 1990, tales como las reguladoras o aquellas que administran los programas sociales, sin contar muchas de las agencias más antiguas y centralizadas, como ocurre en el Poder Judicial y en los ministerios de Educación y Salud. En gran parte, la erosión institucional obedece al mayor nivel de interferencia política en el manejo institucional cotidiano y a mayores niveles de corrupción y clientelismo. Paradójicamente, en casi todos los casos el retroceso se ha producido a pesar de la existencia de programas de reforma y modernización, algunos heredados del gobierno anterior y otros de orígenes más recientes.

El Indecopi, por ejemplo, ha sufrido repetidas renunciaciones entre los miembros de varias de sus comisiones autónomas. Por varios años el estatus de la Defensoría del Pueblo había sido

¹⁴ Véase Consejo Nacional de Descentralización (2005).

minado por la incapacidad política de nombrar un nuevo Defensor. Los nombramientos políticos han producido una situación similar en el BCR, donde se ha dado una rotación excesiva y no se ha logrado que su presidencia se encargue del nombramiento de su personal. La Aduana modernizada fue integrada a la Sunat por motivos políticos y sufrió en el proceso una pérdida de eficacia. El Foncodes fue colonizado por nombramientos políticos. Por su parte, el deterioro de la educación pública, proceso de larga data, se ha amplificado por una excesiva rotación de sus autoridades, nombramientos políticos y por una debilidad política frente a las presiones sindicales.

Como hemos visto en otros capítulos en este libro, los procesos de reforma en la seguridad interna y en el Poder Judicial fueron paralizados por intereses políticos y burocráticos. Sin embargo, en ninguno de estos casos el retroceso se ha relacionado con una falta de financiamiento, e incluso es posible decir que hasta cierto punto la causa ha sido la inversa, a saber, el apetito político y la corrupción, muchas veces despertada por la disponibilidad de financiamiento en distintas áreas del Gobierno.

6. CONCLUSIONES

De la breve revisión de la historia institucional efectuada en este capítulo se puede concluir que el proceso de cambio institucional ha sido casi continuo y muy variado, pero en pocos casos se puede detectar una relación importante entre cambio y disponibilidad de financiamiento. Cuando el financiamiento sí ha desempeñado un papel importante ha sido durante los momentos de crisis fiscal, en los cuales ha impulsado los casos más dramáticos de innovación institucional; pero no ha jugado un papel fundamental en la disponibilidad de dinero. La administración de Toledo parece confirmar esta tesis. El poco interés y el descuido del desarrollo institucional experimentado durante esta etapa estuvieron relacionados con una relativa bonanza fiscal que redujo el interés por contar con un gasto más eficiente.

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Nacional de Descentralización - CND (2005). «Informe al Congreso». Lima: Consejo Nacional de Descentralización.
- Crabtree, J. (1992). *Peru under Garcia: An Opportunity Lost*. Londres: Macmillan; y Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Durand, F. y R. Thorp (1998). «Tax Reform: the SUNAT Experience». En: Crabtree, J. y J. Thomas (eds.). *Fujimori's Peru: The Political Economy*. Londres: ILAS.
- Graham, C. (1992). *Peru's APRA, Parties, Politics and the Elusive Quest for Democracy*. Londres: Lynne Rienner.
- Kuczynski, P. P. (1977). *Peruvian Democracy under Stress: An Account of the Belaunde Administration, 1963-1968*. Princeton: Princeton University Press.
- Philip, G. (1979). *The Rise and Fall of the Peruvian Military Radicals, 1968-76*. Londres: London University Press.
- Servicio de Aduanas (1995). *Memoria 1991-94*. Lima: Servicio de Aduanas.
- Webb, R y G. Fernández Baca (1990). *Perú en Números 1990*, Lima: Cuánto.
- Webb, R. y S. Valencia (2005). «Human Resources in Public Health and Education in Peru» (borrador). Lima: The World Bank y Centro de Investigación de la Universidad San Martín de Porres.
- Weeks, J. (1985). *Limits to Capitalist Development. The Industrialization of Peru, 1950-1980*. Boulder: Westview Press.

CONCLUSIONES

John Crabtree

1. EL PESO DE LA HISTORIA

Uno de los propósitos de este volumen es llamar la atención sobre la manera en que las instituciones y prácticas institucionales participan en un proceso histórico con profundas raíces en el pasado. Porque para el debate sobre la reforma institucional es necesario recurrir al pasado. Al ignorar el peso de la historia se suele esperar de las reformas más de lo que es posible. Con demasiada frecuencia, la discusión sobre el cambio institucional no logra identificar ni comprender plenamente las tendencias de largo plazo que hay detrás. Los remedios rara vez responden al contexto cultural más profundo en el cual se supone que encajarían las reformas propuestas. De modo que, para hablar de instituciones y desarrollo institucional en el Perú, hemos procurado referirnos a lo que está detrás de tales tendencias. Si bien es posible que las instituciones «importen», lo que importa más es su manera de vincularse con la dinámica política y social a la cual quieren influir. Hemos tratado, asimismo, de hacer énfasis en los diversos niveles y distinguir entre las reglas de juego –formales e informales– y los jugadores.

En el capítulo inicial, Paulo Drinot cita a North y la distinción que este hace entre «instituciones» y «organizaciones», lo cual resulta útil, pues nos ayuda a comprender mejor el contexto social, cultural e incluso racial en el que tienen lugar estas reformas institucionales. Ayuda a explicar algunas de las ambigüedades inherentes a la reforma –por qué algunas cosas cambian y otras no, y por qué algunas áreas de la reforma decepcionan una y otra vez–. ¿Hasta dónde podemos llegar en la reforma de las instituciones, si las reglas inherentes al juego –valores, cultura e incluso relaciones de propiedad– se mantienen inmutables? Estas características más estructurales suponen obstáculos reales claros a cualquier proceso de reforma, enclavadas como están en la base cultural que no es susceptible de transformación administrativa autorizada o acelerada. Al referirnos a la reforma es importante, por tanto, considerar no solo a las instituciones definidas en el sentido más estricto de la palabra, sino comprender por qué han evolucionado de la manera en que lo hicieron. Como muestra Drinot, esto a veces puede significar hacer frente a incómodas verdades.

En cada una de las áreas de la reforma aquí analizadas, los que bien podrían denominarse «problemas de siempre» vuelven a surgir de renovadas maneras y restringen lo que es posible hacer en la práctica. La historia peruana de los últimos 50 años está plagada de episodios en los que el Perú ha hecho esfuerzos por liberarse de las trabas del pasado y reconstruirse. Mirando hacia atrás, con la ventaja de hacerlo de manera retrospectiva, es fácil observar las enormes expectativas que han dado lugar a sentimientos de frustración y desilusión. Probablemente, el clásico ejemplo de ello es la experiencia del gobierno de Velasco, quien se dispuso a desbaratar muchas de las instituciones tradicionales del Perú. Empero, sus audaces reformas no lograron resolver los problemas de la manera en que se lo había propuesto. También el gobierno de García se dispuso a presidir una serie de cambios para lograr un «Perú diferente», pero poco es lo que transformó, al menos para mejorar. Así, se perdió otra oportunidad (Crabtree 1992). La administración de Fujimori también puso sobre el tapete un cronograma de reformas institucionales, principalmente en el campo de la liberalización económica, pero esta energía reformista terminó con un perjuicio espectacular. De manera similar, el gobierno de Toledo —núcleo de la discusión de gran parte de este libro— asumió el poder en medio de una ola de optimismo reformista, pero, como los de sus predecesores, este espíritu de confianza se vio rápidamente diluido y su gestión concluyó en un ambiente de frustración y desencanto.

Los valores, costumbres y actitudes sobre los cuales Drinot llama nuestra atención no son estáticos o fijos en el tiempo, sino que tienden a alterarse lentamente y a menudo de formas difíciles de discernir con nitidez hasta mucho después. Tampoco son uniformes en toda la sociedad. Evidentemente hay momentos más propicios para el cambio que otros. En los períodos de crisis, por ejemplo, se puede observar los valores y patrones de comportamiento que cambian radicalmente y, de esa forma, abren el camino para hacer cosas que previamente parecían imposibles. La crisis económica, política y de seguridad de fines de la década de 1980 provocó un punto de quiebre que dio lugar a nuevos enfoques. Fujimori fue capaz de reconocerlo y aprovechó la nueva situación para idear reformas institucionales que no habrían sido posibles anteriormente. Esto condujo a virajes importantes en los patrones de propiedad y de poder económico. Parte de la aptitud de los reformadores es, por tanto, reconocer de qué formas los cambios en los valores de la población abren nuevas oportunidades.

Aun con la ayuda de encuestas de opinión sobre una amplia gama de problemas e indicadores del estado de ánimo del ciudadano común, no está del todo claro si los políticos de hoy perciben mejor las oportunidades que sus antecesores. Las encuestas suelen reflejar solo parte de la historia y las respuestas dependen de la forma en que se formulan las preguntas, y tienen que ver con la capacidad del entrevistado para responder objetivamente. Las propias reformas serían importantes para modificar los valores sociales y, de esa manera, estimular un mayor cambio. Así se crearían círculos virtuosos, pero no es fácil identificarlos de antemano y, con demasiada frecuencia, los resultados de las reformas no son los que sus arquitectos habrían deseado.

2. BARRERAS ESTRUCTURALES

Mirando hacia atrás, en la historia de los cambios institucionales en el Perú destacan dos tendencias en las dos últimas décadas. En primer lugar, la persistencia de altos niveles de desigualdad, particularmente respecto a la propiedad. En el capítulo nueve, Francisco Durand subraya la escala de esta transformación en gran parte –pero no enteramente– ocasionada por la magnitud de las privatizaciones en el Perú. Fernando Eguren pinta un panorama similar en un lienzo más pequeño, cuando grafica la creciente brecha en la tenencia de tierras entre los campesinos tradicionales de las tierras altas y las relativamente escasas empresas agrícolas destinadas (principalmente) a nichos para exportación. En segundo lugar está el intento de construir un sistema de gobierno más democrático, más participativo y menos centralizado. Hasta cierto punto, este se inició a principios de la década de 1980, pero cobró ímpetu como reacción al autoritarismo y centralismo del período de Fujimori. En términos de la localización del poder, es posible considerar que cada una de estas dos tendencias jala para su lado.

El capítulo de Durand describe la medida de los cambios en la propiedad dentro de la economía peruana. El Estado se ha retirado de gran parte de la esfera productiva, abdicando la propiedad en favor del sector privado. La mayoría de los activos ha sido transferida a propietarios extranjeros, al menos en los sectores más dinámicos de la economía. Durand observa asimismo el achicamiento del empresariado local y que apenas unos cuantos de los «doce apóstoles» de Alan García lograron sobrevivir al nuevo contexto económico. Evidentemente, las reformas económicas liberales pretendían reducir el grado de intervención estatal para revertir la tendencia de las reformas de Velasco; una transformación que se debió en gran parte a la crisis fiscal del Estado en la década de 1980 y a las presiones impuestas al Perú por la comunidad financiera internacional. Esta crisis alteró profundamente la relación entre los sectores público y privado e incrementó sobremanera la capacidad de influencia del sector privado en las decisiones.

Aunque es necesario investigar más sobre la influencia que tienen los intereses privados en las decisiones públicas (se trata de un área «nebulosa»), Durand sugiere que hoy en día estos son menos «institucionales» en su conducción y privilegian escenarios informales que vinculan a los empresarios más destacados y a los funcionarios de los escalones más altos del Gobierno. Los intermediarios institucionalizados, como la Confiep, por tanto, han sido dejados de lado. Esto explica en parte el creciente aislamiento entre la gestión económica y el «ruido» que emana del mundo político. Impasibles a los acontecimientos en el mundo de la política, las empresas buscan cumplir sus propios cronogramas. No obstante, «los negocios como de costumbre» implican que esta separación será respetada y que la política no se entrometerá de manera decisiva para desafiar los principios básicos de la economía liberal.

En el ámbito político, el gobierno de Toledo se vio embarcado en un proyecto con diferentes perspectivas. El acento se puso en la recuperación de la legitimidad del Gobierno, para lo cual se aumentó los niveles de participación y se permitió que las presiones populares encontraran canales institucionales a través de los cuales expresarse. Como hemos visto, la prioridad era aumentar la confianza pública en el Gobierno, duramente estremecido por los «Vladivideos» y la imagen negativa que estos habían proyectado respecto de cómo y para qué intereses trabajó realmente el Gobierno durante la gestión de Fujimori. Empero, la preocupación fue más allá; pues para que la democracia peruana fuera más eficiente era necesario forjar una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil, entre el Gobierno y los electores, entre Lima y el resto del país.

Como argumentan otros estudiosos (Tanaka 2002), el reformismo militar de mediados de la década de 1970 en efecto destruyó el «estado oligárquico», pero no creó un «estado democrático» en su lugar. Esta es una tarea pendiente, y un objetivo de la nueva generación de reformadores (algunos de ellos autores del presente estudio), que logro destacarse en la administración de la política pública tras la caída de Fujimori. Ellos pretendieron alcanzar la meta de una reforma democrática con una mayor influencia de la sociedad en el proceso político y escenarios de decisión más amplios. Este era ciertamente el caso de quienes defendían la reforma de los partidos políticos (capítulo dos) como instituciones que cumplían específicamente su papel de puentes entre el Gobierno y el pueblo. En el capítulo sobre descentralización, Carlos Monge complementó esto observando detalladamente los esfuerzos (sin precedentes) por crear no solo una estructura menos centralizada sino más participativa, en la cual los que antes estaban excluidos del sistema político encontrarán una voz política. En ambos casos se hizo evidente que estas reformas eran incipientes y que el verdadero desafío no estaba tanto en la reforma de las instituciones como tales, sino en garantizar que las reformas tengan un impacto real en una regeneración del sistema político.

Una de las ambiciones más profundas del denominado Consenso de Washington –y sus secuelas– fue unir las metas de la liberalización económica y política en un proceso de mutuo respaldo. Se esperaba que la democratización contribuyera a legitimar el nuevo orden económico, en tanto que el dinamismo económico resultante del crecimiento por exportaciones facilitaría la consolidación de una nueva democracia al crear nuevos grupos de interés con la ambición material de su preservación. En este contexto, el papel de la «segunda generación» de reformas institucionales fue clave en la construcción de un ambiente más propicio para los negocios y para consolidar las instituciones democráticas. La experiencia en América Latina en su conjunto durante la última década parecería poner en duda esta tesis; parecería señalar que la relación entre afirmación de la primacía de la economía de mercado y profundización de la democracia sería bastante más compleja que la imagen proyectada por el Consenso. El Perú, al igual que algunos de sus vecinos andi-

nos, pone de manifiesto estas dificultades y nuestra investigación sobre el desarrollo institucional plantea preguntas que son fundamentales para todo análisis político: ¿cómo se toman las decisiones?, ¿quién las toma y para quién?

Es necesario, por tanto, considerar las experiencias de la reforma institucional, las frustraciones y tensiones generadas a la luz de ello: obstáculos claros a los procesos de democratización (entendidos como compartir el poder entre muchos) y un modelo económico que concentra las decisiones reales (especialmente las más estratégicas e importantes) en manos de muy pocos. A fin de cuentas, los votantes tienen que estar convencidos de que su voto hace alguna diferencia, pues de no ser así perderán confianza en las instituciones democráticas (no importa cuán débiles e incompletas) y quienes desean ver prevalecer su voluntad escogerán otros métodos, probablemente violentos, que para ellos parecen más efectivos.

En este sentido, la historia reciente de Bolivia resultaría ilustrativa, pues ha demostrado que olas de protesta pública son efectivas para obligar a las elites políticas y económicas a escuchar las demandas populares cuando la confianza en los partidos políticos –como intermediarios representativos– está en franca decadencia. En el Perú, la fuerza de tal protesta de ninguna manera es tan efectiva como para obligar a las elites a escuchar las demandas públicas. Corre igualmente el riesgo de escaparse de las manos de los intermediarios políticos profesionales. Durante el gobierno de Toledo ha habido varios ejemplos de conflictos políticos locales en los que se ha puesto de manifiesto la ineficacia (en algunos casos inexistencia) de instituciones estatales en el ámbito local, una situación que mal podría ofrecer confianza a los propietarios respecto de las virtudes de la seguridad legal.

3. VARIABLES DE LA REFORMA

Con todo, es importante no ser demasiado deterministas. Ante una situación en la que presionan en sentido opuesto dos lógicas, una de democratización y otra de concentración económica, la experiencia de años recientes en el Perú brinda algunos indicios útiles a ciertas variables importantes que podrían hacer una diferencia cuando se quiere determinar si las reformas prosperarán o morirán antes de cumplir su propósito. Las experiencias de las diversas reformas emprendidas en el Perú desde el año 2001 no son idénticas en todos los casos, y los capítulos anteriores –muchos de ellos escritos por personas directamente involucradas– ofrecen importantes testimonios e interpretaciones acerca de lo que hace la diferencia.

En primer lugar, la reforma requiere un liderazgo desde arriba. En una forma de gobierno donde las instituciones políticas son débiles y tienen una larga tradición presidencialista, resalta la determinación del jefe de Estado de mantener la presión. Esta conclusión ha sido

reiteradamente puesta de manifiesto en el Perú a partir de la década de 1970. Los presidentes inician su gobierno con la autoridad que les otorga la legitimidad política, pero el impulso reformador declina a medida que tal autoridad decae. En este sentido, la descripción de Fernando Rospigliosi (capítulo cuatro de este libro) es ilustrativa. Como actor clave en el proceso mismo que analiza, Rospigliosi arguye que un intento serio de «modernizar» a las fuerzas de seguridad terminó siendo socavado porque al Gobierno (y especialmente al Presidente) no le preocupó la necesidad de llevar adelante transformación profunda alguna. Sostener una política que naturalmente choca con intereses creados requirió voluntad política de parte del Primer Mandatario, especialmente cuando estos recuperaron su equilibrio y se reagruparon luego de la debacle de los años 2000-2001. Este episodio tiene paralelo con muchos otros –por ejemplo, con el de Dargent sobre la reforma judicial (capítulo siete)– y no es fácil evitar la conclusión según la cual la pérdida de autoridad política por parte de Toledo en los años que siguieron y su creciente preocupación por mantenerse en la Presidencia debilitaron la dinámica de la reforma en todos sus aspectos y fortalecieron a los oponentes en su capacidad de descomponer e incluso sabotear la reforma.

En segundo lugar, la reforma requiere un anteproyecto claro y capacidad para desarrollar la política. En el Perú nunca han sido muy fuertes las funciones de planificación del Estado y sus capacidades de gestión/administración que permiten poner en práctica los planes, pese a esfuerzos a veces contrarios. Instituciones como el Instituto Nacional de Planificación (INP) –una entidad siempre excesivamente burocrática– no sobrevivieron a la expurgación neoliberal de principios de la década de 1990. La noción misma de planificación estatal estaba desacreditada. La planificación del sector privado se mantuvo interesada principalmente en temas empresariales inmediatos y no en metas sociales más amplias, y los ejercicios relacionados con la «responsabilidad corporativa social» han sido aislados y, en definitiva, de interés propio. Como muestra Pedro Francke (en el capítulo cinco), instituciones como el Foncodes, creadas por Fujimori para organizar la política social, se transformaron en maquinarias clientelistas, y las tentaciones del clientelismo han sido tan fuertes para Toledo como lo fueron para Fujimori. La segunda generación de reformas trajo consigo casos aislados de eficiencia estatal, como la entidad recaudadora de impuestos Sunat, y contribuyó a mejorar los niveles de competencia y honestidad en oficinas que antes eran sumamente corruptas, como la administración del Servicio de Aduanas. En el capítulo diez, José Távara se refiere a las instituciones reguladoras, que fueron establecidas para supervisar la prestación de servicios privatizados pero distan mucho de consolidarse realmente como instituciones protectoras del interés público. A su vez, las principales áreas del Gobierno encargadas de la prestación social en el país en su conjunto –como los ministerios de Educación y Salud– seguían siendo muy limitadas y la calidad de sus servicios muy pobre. Otros ministerios seriamente recortados durante el gobierno de Fujimori, en términos de recursos y responsabilidades, no tuvieron la capacidad de cumplir con las expectativas que se tenía de ellos. La descripción de Eguren sobre el Ministerio de Agricultura es un ejemplo de ello.

En tercer lugar, es más probable que una reforma tenga éxito cuando los beneficiarios logran poder político a costa de quienes se ponen en su camino. Como señala Durand, las reformas neoliberales de la era de Fujimori deben mucho a que otorgó poder al sector empresarial, el cual disfrutó de una relación privilegiada con el Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo, el declive del poder de organizaciones ya críticamente debilitadas por la hiperinflación –como los sindicatos– contribuyó favorablemente a ello, al igual que la caída de la izquierda a fines de la década de 1980. En el período posterior al 2001, la capacidad de aplicar políticas como la descentralización se vio limitada por la debilidad de las autoridades y, en términos más generales, de la sociedad, para conducir hacia delante el proceso en los ámbitos regional, provincial y local. Revertir la tendencia centralista histórica siempre será una tarea difícil en un país donde la concentración demográfica e industrial continúa reafirmando la primacía de Lima, lo que debilita aún más la capacidad política de las provincias para revertir estas tendencias de larga data. El tema del «empoderamiento» de los excluidos por medio de la defensa de los derechos –una noción que muchas ONG y especialistas en desarrollo (DFID 2005) tomaron muy en serio– está claramente orientado hacia el cambio en las relaciones locales de poder. Sin embargo, es más fácil hablar de cómo se lograrían estos cambios en una sociedad donde la estructura de poder se mantiene intacta, que ponerlos en práctica. Parecería que la capacidad de defender y fomentar los derechos sociales en un país como el Perú depende en gran medida de la postura que adopte el Estado. Sin un apoyo comprometido del Estado es poco probable que se llegue muy lejos.

El cuarto factor importante para que una reforma avance o se estanque es la actitud de los medios de comunicación. Como en otros lugares, en el Perú los medios de comunicación cumplen un papel importante en la configuración de las actitudes del público hacia los problemas sociales o económicos. De hecho, las posturas editoriales que adoptan medios clave y la forma de abordar las políticas influyen, de manera crucial, en el apoyo del público a la reformas políticas. En el Perú, los medios de comunicación no son homogéneos o ajenos a la competencia entre sí, ya que en años recientes han surgido como espacios donde las posturas editoriales a menudo incorporan los intereses empresariales y luchas internas de las elites. La ausencia de un capítulo sobre los medios de comunicación en este volumen probablemente constituya una omisión. Ya es bien conocida la forma en que Fujimori y Montesinos manipularon a los medios, pero los intereses corporativos de los grupos de medios continuaron afectando su cobertura durante el gobierno de Toledo; muchos defendían de la misma manera a quienes estaban involucrados en la corrupción y en el tenebroso mundo que el régimen prometía barrer cuando se inició.

En quinto lugar, la reforma se fomenta cuando hay «lobbies» efectivos de la sociedad, más allá de los confines del Gobierno, que la promuevan. Estos *lobbies* operan de manera que mantienen vigentes los temas de la reforma en el debate público e interactúan con los actores estatales para ejercer su influencia sobre cómo se toman decisiones. Un ejemplo

destacado y enfatizado en este libro se refiere a la historia de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, tal como lo relata Coletta Youngers. Tenemos ante nosotros a una institución que de manera efectiva logró articular los esfuerzos de organizaciones locales de todo el país; desarrolló un perfil institucional que permitió enfrentar de manera directa a quienes estaban en el Gobierno (aun durante el régimen de Fujimori); y lo reforzó generando credibilidad en el ámbito internacional, al punto que incluso el presidente Bill Clinton lo consideró una referencia clave en su política hacia el Perú. La Coordinadora no está sola, evidentemente. El país cuenta con redes bastante compactas de ONG que influyen en la política general, pero particularmente en los temas sociales. Muchas han desarrollado su propia capacidad de entregar comentarios informados sobre diseño de políticas e influir así en las decisiones del Gobierno de maneras que a veces son cruciales. Luego de la caída de Fujimori en el 2000, muchos de los reformadores fueron reclutados de estos círculos. Algunos de quienes contribuyeron con este volumen han estado involucrados en estas entidades por mucho tiempo. Así, el Cepes, dirigido por Fernando Eguren, tiene un largo historial en temas de política agraria, y Propuesta Ciudadana, donde trabaja Carlos Monge, se ha transformado en protagonista importante para impulsar una vigorosa descentralización.

Un último punto –más negativo que positivo– es que, para ser atinada, la reforma no puede ser un mero problema de dinero. En el capítulo once Richard Webb identifica algunos ejemplos de desarrollo institucional durante las dos últimas décadas. Aunque el financiamiento extranjero puede ser útil para ciertos propósitos (como préstamos del Banco Mundial o del BID, por ejemplo), no es el factor determinante y hasta podría ser perjudicial para la sostenibilidad. Algunas de las reformas institucionales más exitosas del período de Fujimori incluyen el desarrollo de instituciones con una capacidad presupuestaria autónoma. El apoyo externo suele transformarse en un mecanismo de cohecho disfrazado. En este sentido, Webb argumenta que la falta de dinero, más que su disponibilidad, podría ser el detonante para el cambio institucional. De hecho, este mismo principio podría aplicarse a la administración de Toledo, cuya parquedad en términos de un desarrollo institucional duradero no refleja la ausencia de fondos, sino todo lo contrario. El crecimiento económico de estos años generó una situación fiscal más saludable que en muchos de los veinte años anteriores.

4. OBSTÁCULOS A LA REFORMA

En resumen, se puede decir que algunas coyunturas son claramente más propicias al cambio que otras, y que la caída de Fujimori, a fines del 2000, representó un momento particularmente prometedor. Con todo, pese al número de propuestas para una reforma institucional y a la energía con la que algunas de ellas se pusieron en práctica, sus efectos resultaron desalentadores en términos de su perdurabilidad. En la historia peruana reciente, no es la primera vez que el entusiasmo reformista se desvanece y se desperdicia la mayor parte de

las oportunidades. A menudo se han perdido oportunidades cuando se pretendió responder a las expectativas puestas en ellas. Esto invita a reflexionar sobre por qué un proceso de cambio institucional resulta tan difícil en un país como el Perú. Una parte importante de ello obedece a la naturaleza de la economía política del país, particularmente a la distribución extremadamente desigual de los poderes político y económico. En tales circunstancias es difícil forjar el tipo de consenso básico necesario para el desarrollo institucional. Al parecer, estos modelos de desigualdad han sido más –y no menos– pronunciados en años recientes, lo que hace más difícil construir una sociedad en la que se observen los derechos democráticos y en la que la ciudadanía sea una realidad.

La presión hacia el cambio no se detendrá. El gobierno que se elija en el 2006 va a tener una nueva oportunidad de luchar por resolver algunos de estos problemas heredados del pasado. Un mandato democrático flamante ofrece renovadas oportunidades, y la Historia, importantes lecciones. Se espera que los futuros líderes del Perú mediten sobre ello y se pregunten por qué los esfuerzos anteriores no respondieron a las expectativas. Es necesario al menos debatir acerca de cada uno de los temas que involucran a todos los niveles de la sociedad. Es de esperar que este libro contribuya un poco a esa tarea.

BIBLIOGRAFÍA

- Crabtree, J. (1992). *Peru under García: An Opportunity Lost*. Basingstoke: Macmillan; y Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Department for International Development – DFID (UK) (2005). *Alliances against Poverty: DFID's experience in Peru 2000-05*. Londres: DFID.
- Tanaka, M. (2002). «State-Society Relations in Peru: Deconstruction without Reconstruction» (artículo escrito para el DFID).

SOBRE LOS AUTORES

John Crabtree

Investigador asociado al Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford, Inglaterra, y miembro de Saint Antony's College. Autor de numerosos trabajos sobre el Perú y Bolivia, incluido *El Perú de Fujimori* (coeditado con Jim Thomas), publicado por la Universidad del Pacífico y el Instituto de Estudios Peruanos (2002) y *Alan García en el poder: Perú 1985-90*, publicado por Peisa (2005). También es autor de *Perfiles de la protesta: política y movimientos sociales en Bolivia*, publicado por UNIR y el PIEB en La Paz (2005).

Eduardo Dargent

Abogado. M.A. en Filosofía Política por la Universidad de York. Actualmente es estudiante de doctorado en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Texas, Austin. Ha sido investigador del área de justicia de la Comisión Andina de Juristas, donde participó en las investigaciones 'Reforma de la justicia en la Región Andina', 'Debido proceso y defensoría del pueblo', 'Corrupción judicial: mecanismos de control y vigilancia ciudadana', entre otros.

Paulo Drinot

Es profesor de Historia de la Universidad de Manchester, Inglaterra. Se doctoró en la Universidad de Oxford en el año 2000, y ha enseñado tanto en Oxford como en la Universidad de Leeds. Ha coeditado (con Leo Garofalo) el libro *Más allá de la dominación y la resistencia: estudios de historia peruana*, publicado por el Instituto de Estudios Peruanos. Ha publicado artículos sobre la historia social peruana en varias revistas, y actualmente investiga la historia de la prostitución en Lima.

Francisco Durand

Ph.D. University of California at Berkeley. Profesor principal en el Departamento de Política de la Universidad de Texas, San Antonio, EE.UU. Ha publicado siete libros sobre temas de empresa y política en el Perú, y numerosos artículos en diversas revistas internacionales. Ha sido consultor para el BID, CIAT y DAI y, entre 1992 y 1994, participó en la reforma de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat).

Fernando Eguren

Sociólogo por la Universidad de Lovaina, con estudios de postgrado en el École Pratique des Hautes Etudes de París, y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en Lima. Ha sido presidente del Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA) y, actualmente, forma parte de su consejo directivo. Es presidente del Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes) y director de *Debate Agrario*.

Pedro Francke

Investigador y consultor experto en pobreza y políticas sociales. Es Magíster en economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú, y profesor en la misma Universidad. Ha sido director ejecutivo del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes), secretario técnico de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, y secretario ejecutivo del Comité Interministerial de Cooperación Internacional. Investigaciones publicadas incluyen obras sobre el gasto en educación y los pobres, focalización individual, focalización geográfica, pobreza rural, determinantes del atraso escolar, focalización del gasto en salud, focalización de los programas sociales, crecimiento y pobreza, medición de la pobreza, estrategias de lucha contra la pobreza y políticas de salud. Es profesor en el Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Carlos Monge

Ph.D. en Historia por la Universidad de Miami. Ha sido investigador en el Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas e investigador del Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes). También ha sido investigador asociado del Centro Norte Sur de la Universidad de Miami y profesor del área de Antropología de la Universidad Católica del Perú. Actualmente se desempeña como responsable de comunicaciones en el Grupo Propuesta Ciudadana.

Fernando Rospigliosi

Sociólogo, periodista y analista político. Se desempeña actualmente como investigador en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), donde publicó 'El consumo tradicional de la hoja de coca en el Perú' (2004). Durante el gobierno de Toledo fue dos veces Ministro del Interior y jefe del Consejo Nacional de Inteligencia. Ha escrito varias publicaciones sobre la democratización en América Latina.

José I. Távara

Ph.D. de la Universidad de Massachusetts, en Amherst. Es Profesor Principal y Director Académico de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, miembro del Consejo Directivo de Osiptel y del Consejo Consultivo de Radio y Televisión. Ha sido Presidente del Consorcio de Investigación Económica y Social. Se ha desempeñado como Viceministro de Comunicaciones y como Defensor Adjunto para los servicios públicos en la Defensoría del Pueblo. También ha sido Economista Principal de Macroconsult, y ha trabajado como consultor para diversas instituciones. Ha publicado sobre temas de desarrollo local, políticas de competencia y reformas regulatorias en el Perú.

Colletta A. Youngers

Es consultora independiente y *Senior Fellow* en la Washington Office on Latin America (WOLA). Es autora de *Violencia política y sociedad civil en el Perú* (IEP, 2003). Como analista de derechos humanos, desarrollo político y la política estadounidense hacia la región andina, ha publicado muchos artículos, informes y capítulos. Es coeditora de *Drugs and Democracy in Latin America: Their Impact of US Policy*, publicado por Lynne Rienner en noviembre del año 2004.

Richard Webb

Economista. Ph.D. en la Universidad de Harvard. Consultor internacional y director del Centro de Investigación de Economía de la Universidad San Martín de Porres del Perú. Ha sido presidente del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) en dos oportunidades (1980-86 y 2001-03), y profesor universitario en varias universidades peruanas y estadounidenses. Es autor de varios libros, entre ellos, *Government Policy and the Distribution of Income in Peru 1963-1973* (Harvard University Press, 1974) y una historia del Banco Mundial, cuyo título es *The World Bank, Its First Half Century* (Brookings Institution, 1997).

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
Correo e.: tareagrafica@terra.com.pe
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582
MARZO 2006 LIMA - PERÚ

CONSTRUIR INSTITUCIONES:

democracia, desarrollo y
desigualdad en el Perú desde 1980

La consolidación democrática de un país depende de la calidad de sus instituciones. Eso suena a lugar común. Pero lo que en realidad importa es cómo definimos estas instituciones; cómo las instituciones formales se relacionan con las informales, con las prácticas cotidianas de la gente, con la cultura política. Las instituciones sí son relevantes, pero lo fundamental es su relación con las dinámicas políticas y sociales subyacentes que quieren cambiar.

Al analizar la naturaleza del desarrollo institucional en el Perú de los últimos años, este libro destaca la necesidad de una visión de largo plazo que tome en cuenta plenamente el contexto histórico en el que las instituciones puedan crecer. En el último cuarto de siglo no han faltado intentos de construir nuevas instituciones democráticas, pero los logros duraderos –que sí los hay– han sido decepcionantes. Las bases para una democracia verdadera son aún débiles.

Este libro reúne ponencias escritas tanto por destacados observadores de la realidad peruana como por quienes se han involucrado activamente en el diseño e implementación de las reformas institucionales en los últimos años. Sus reflexiones proveen un valioso marco para el cuestionamiento y la autocrítica, en un momento en que los peruanos miran hacia el futuro para construir un país mejor.

ISBN 9972-57-094-0



9 789972 570940

