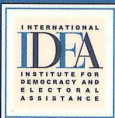


IDEA INTERNACIONAL
PROYECTO: SITUACIÓN DE LA DEMOCRACIA
EN EL MUNDO

Situación de la Democracia en el Perú (2000 - 2001)

Rolando Ames
Enrique Bernales
Sinesio López
Rafael Roncagliolo



Pontificia Universidad Católica del Perú
Fondo Editorial 2001



Rolando Ames es presidente del Instituto de Diálogo y Propuestas (IDS). Además, es consultor en temas de desarrollo de la sociedad civil y de la democracia desde los espacios locales. Asimismo, es Profesor Principal del departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Fue Senador de la República entre 1985 y 1990.

Enrique Bernales es doctor en Derecho y ejerce actualmente la dirección de la Comisión Andina de Juristas. En el plano internacional es Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Es profesor Principal en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú; también ejerce la docencia en la Universidad de Lima y en la Escuela de Graduados de la Universidad San Martín de Porras. Entre 1980 y 1992 fue Senador de la República.

SITUACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN EL PERÚ
(2000 - 2001)

IDEA INTERNACIONAL
PROYECTO: SITUACIÓN DE LA DEMOCRACIA
EN EL MUNDO

SITUACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN
EL PERÚ
(2000 - 2001)

ROLANDO AMES
ENRIQUE BERNALES
SINESIO LÓPEZ
RAFAEL RONCAGLILO



Pontificia Universidad Católica del Perú
Fondo Editorial, 2001

Primera edición: junio de 2001

Situación de la Democracia en el Perú
(2000 - 2001)

Rolando Ames
Enrique Bernaldes
Sinesio López
Rafael Roncagliolo

Carátula:

Copyright © 2000 por Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Av. Universitaria, cuadra 18, San Miguel.
Telefax: 460-0872. Teléfonos: 460-2870, 460-2291, anexos 220 y 356.
E-mail: feditor@pucp.edu.pe

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal: 1501052001-2240

Derechos reservados
ISBN: 9972-42409-X

Impreso en Perú – Printed in Peru

Índice

AGRADECIMIENTOS	9
PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	17
I. CIUDADANÍA, LEGISLACIÓN Y DERECHOS	
1. Nacionalidad y Ciudadanía	23
2. La Ley	44
3. Derechos Civiles y Políticos	67
4. Derechos Económicos y Sociales	88
II. ACCOUNTABILITY Y REPRESENTATIVIDAD	
5. Elecciones Libres y Justas	123
6. Rol Democrático de los Partidos Políticos	145
7. Eficacia del Gobierno y <i>Accountability</i>	170
8. Control Civil de las Fuerzas Militares y Policiales	196
9. Erradicación de la Corrupción	210
10. El Gobierno y los Medios de Comunicación	228
III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RECEPTIVIDAD DEL GOBIERNO	
11. Participación Ciudadana	247
12. Respuestas Gubernamentales	268
13. Descentralización	279
IV. DEMOCRACIA MÁS ALLÁ DEL ESTADO	
14. Dimensiones Internacionales de la Democracia	301
BIBLIOGRAFÍA	315

AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer en primer lugar al Dr. Johny Zas Fris, a quien se le encargó la preparación del capítulo XIII del Informe sobre el tema de la descentralización.

A la Dra. Ana María Vidal y al Dr. Javier Ciurlizza, quienes editaron cuidadosamente la primera versión de este texto, con lo que alcanzó los límites de extensión establecidos por IDEA Internacional y la integración entre las diversas elaboraciones de los distintos capítulos.

A la Sra. Beatriz Madalengoitia, secretaria ejecutiva del conjunto de trabajo del Grupo.

Por su parte, Enrique Bernaldes agradece a Raúl Mendoza y a Alberto Otárola haber colaborado con él en la concepción y el desarrollo de sus textos. Sinesio López quiere destacar las largas horas que Rocío Verástegui dedicó a asistirlo en sus tareas. Rafael Roncagliolo agradece a Jorge Valladares haberlo asistido en este trabajo. Rolando Ames, quien además asumió la función de coordinación general del proyecto en el Perú, quiere agradecer a Samuel Rotta, como asistente y también como encargado de supervisar la edición del presente libro.

Queremos renovar el agradecimiento a los comentaristas de la primera versión del texto, a los que hemos mencionado ya en la presentación: Beatriz Boza, Dante Córdova, Gino Costa, Pablo Checa, Javier De Belaúnde, Alfonso De los Heros, Graciela Fernández Baca, Gustavo Guerra García, Jorge Melo-Vega, José Távara, Jose Ugaz Sánchez-Moreno y Susana Villarán, con quienes nos reunimos en un fructífero Taller de trabajo en Octubre de 2000.

A IDEA Internacional, que nos permitió llevar a cabo esta experiencia, incorporando el caso del Perú a su proyecto de

estudio sobre «El Estado de la Democracia» a nivel mundial. A través de la correspondencia electrónica, el profesor Beetham, la Dra. Vittal, el Dr. Molutsi y la Srta. Ingrid Steffen, se han convertido en compañeros y colaboradores estrechos de este trabajo.

Quizás el agradecimiento original, del que debe quedar constancia aquí, corresponde objetivamente a Rafael López Pintor, un experto mundial en asuntos electorales quien, a nombre de IDEA Internacional, eligió al grupo de autores que hemos llevado adelante esta obra. Esperamos que no se arrepienta ahora de la elección que hizo.

Para concluir, debemos consignar un reconocimiento muy especial a la Pontificia Universidad Católica del Perú en la persona de su Rector Salomón Lerner. Los cuatro autores somos profesores de la PUCP, pero pese a que se trata de un trabajo independiente, el apoyo moral y material de la Universidad, a través del Fondo Editorial, para la edición de este libro, ha sido decisivo. Como lo ha sido también la contribución mancomunada de la Comisión Andina de Juristas, del Instituto de Diálogo y Propuestas (IDS) y de Transparencia, las otras instituciones a las que pertenecemos. A todos ellos nuestro reconocimiento profesional y personal.

LOS AUTORES

PRESENTACIÓN

Este libro presenta al público el resultado de un trabajo promovido por IDEA Internacional, una organización internacional con sede en Estocolmo, que está conformada por Estados nacionales así como por organismos multilaterales. Esta institución está interesada, entre otros proyectos, en la elaboración de instrumentos que permitan evaluar y comparar el estado real de la democracia en el mundo y, según esperan los organizadores, sus avances. En una fase primera, desarrollada durante el año 2000, IDEA eligió una muestra inicial de ocho países, entre ellos el Perú, en los cuales se ha realizado una primera evaluación de conjunto sobre el tema. Los países considerados en esta etapa del proyecto, además del Perú, han sido: Bangladesh, Corea del Sur, El Salvador, Italia, Kenia, Malawi y Nueva Zelandia. Un grupo de expertos contestó, simultáneamente y en breve tiempo, un cuestionario idéntico, bastante exhaustivo, tanto informativo como de valoración. La presente publicación entrega las respuestas a ese cuestionario para el caso peruano, elaborado por los autores a quienes IDEA hizo el encargo.

El estudio fue previsto para realizarse entre junio y noviembre del año 2000. Ello coincidió, en nuestro caso, con uno de los periodos más intensos y traumáticos de nuestra historia política moderna: la segunda reelección resistida e impuesta finalmente por el régimen de Alberto Fujimori y luego el colapso brusco de ese régimen de más de una década. En medio del fluir de hechos importantes e imprevistos, casi cada día, cuya huella no ha pretendido borrarse del texto que se ha conservado tal cual se redactó entonces, acordamos establecer como fecha de cierre del análisis el 30 de septiembre. Alberto Fujimori ya había decidido recortar su

mandato a un año y convocar a nuevas elecciones para abril de 2001. El colapso era ya el resultado de lo que tres meses antes anticipábamos como un proceso que se proyectaba a 5 años más.

Siguiendo también las pautas del trabajo internacional, organizamos un Taller de consulta a finales de octubre con distinguidos analistas y actores de posiciones distintas, incluidas personas que creyeron y colaboraron con el régimen sin conocer de su entraña corrupta. En esa ocasión nos acompañaron Beatriz Boza, Dante Córdova, Gino Costa, Pablo Checa, Javier de Belaúnde, Alfonso de los Heros, Graciela Fernández Baca, Gustavo Guerra García, Jorge Melo-Vega, José Távara, Jose Ugaz Sánchez-Moreno y Susana Villarán. Aunque sus opiniones nos han ayudado mucho a mejorar la versión final, la responsabilidad del texto es por supuesto exclusiva de quienes lo hemos escrito.

En esa versión final, terminada en diciembre y dada la magnitud de los cambios ocurridos, se nos pidió un primer recurso de actualización. La última pregunta de cada uno de los 14 capítulos del cuestionario demanda una suerte de recapitulación, interrogando por las medidas tomadas por el Gobierno para enfrentar los problemas planteados a lo largo del capítulo. Allí decidimos incluir ya la mención a las primeras medidas del nuevo Gobierno, el de Transición, presidido por el Dr. Valentín Paniagua, que se instalara a final de noviembre. Ellas fueron las respuestas iniciales, pero decisivas en varios aspectos, a las situaciones que se habían descrito. El texto logró registrar así el cierre objetivo del régimen Fujimori-Montesinos y la diferencia radical, con el estilo de gobierno en este interregno de tránsito.

IDEA Internacional y las instituciones a las que cada autor pertenece de modo más estable —la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Asociación Civil Transparencia, la Comisión Andina de Juristas y el Instituto de Diálogo y Propuestas— nos han honrado con su decisión de apoyar la publicación del trabajo que terminamos al final de 2000 y que es la materia principal de este volumen. Adicionalmente,

IDEA Internacional ha contribuido para que incluyamos, en esta versión para el Perú, una segunda actualización más amplia. Ella lleva la información y el comentario hasta la reciente culminación de la segunda vuelta electoral y la elección de Alejandro Toledo como Presidente Constitucional de la República, en el presente mes de junio del año 2001. Este complemento se presenta respetando el cuestionario, es decir, organizado en partes separadas, referidas a los temas de cada capítulo. En ellas se incluyen una descripción y una breve evaluación, solo de lo más importante, a nuestro juicio, que ha ocurrido bajo el Gobierno democráticamente ejemplar del Presidente Paniagua. Un tipo de letra distinto permitirá al lector ubicar más rápidamente estos textos si así lo desea.

En estos temas que pretenden entender nuestro proceso político con alguna sistematicidad, estaremos seguramente en el Perú, y aún por buen tiempo, ante productos incompletos, ante resultados de etapa. Por este motivo no hemos elaborado una síntesis, que nos hubiese obligado a independizarnos del cuestionario que estructuró el proceso básico de trabajo. Esperamos que su valor instrumental para los intereses propios de cada lector quede así más explícito. Además, tanto IDEA Internacional como los autores peruanos, esperamos seguir trabajando juntos, perfilando mejor diagnósticos, propuestas y, quizás más adelante, síntesis temáticas o temporales más inclusivas.

Quisiéramos incluir aquí un comentario sobre el cuestionario que organiza el texto. Es necesario recalcar su carácter de instrumento de comparación internacional, elaborado con rigor, partiendo de la experiencia histórica de las democracias occidentales avanzadas. En cuanto a su lógica interna, su interés primero radica en la recolección de la información solicitada, para hacer posible la comparación de alcance universal que se busca elaborar. En ese marco se ubica la evaluación de los expertos de cada equipo nacional. Actualmente está en proceso final la elaboración del informe sobre el trabajo internacional, bajo el título, aún sin

versión en español, de *Comparative Democracy Assesments*, bajo la coordinación del Profesor David Beetham de la Universidad de Leeds, en Inglaterra, con la colaboración del equipo académico formado por IDEA Internacional, para este fin. El Profesor español Rafael López Pintor, quien eligió al equipo peruano, fue consultor del conjunto del Proyecto *State of Democracy*.

El cuestionario se organiza en cuatro secciones: I) Ciudadanía, Legislación y Derechos; II) *Accountability* y Representatividad; III) Participación Ciudadana y Receptividad del Gobierno; y IV) Democracia más allá del Estado. Las tres primeras se subdividen en capítulos, a través de los cuales se busca atender la mayor parte de dimensiones de la vida política de la sociedad en análisis. El cuestionario averigua sobre la real significación de la ley, la densidad y las formas de participación pública de la gente e, inclusive, sobre el tipo de relaciones internacionales del gobierno. Ello pasa por la revisión de temas tales como los derechos políticos y los económico sociales, el rol de los medios de comunicación, de los partidos políticos, de las fuerzas armadas, la lucha contra la corrupción, la descentralización, la capacidad del gobierno para responder a los intereses de los ciudadanos, entre otros.

La estructura metodológica del cuestionario exige poner énfasis en la información legislativa, para explicar luego los problemas en su aplicación. A través de estos problemas es que se busca analizar la pertinencia o integración de las instituciones estatales en la sociedad y el estado de la democracia, así como comparar sociedades distintas a través de los respectivos cuerpos legislativos. Este énfasis legal está contextualizado por la atención paralela que el cuestionario presta a la presentación de procesos sociales y políticos que no se expresan necesariamente en las leyes o que ocurren en tensión con ellas.

El texto permite distinguir bien la información de la evaluación. De este modo, puede resultar útil a estudiantes, periodistas y al público informado, así como a otros analistas, independientemente de su coincidencia o no con nuestros

puntos de vista. Esperamos que este propósito se cumpla. El diálogo serio sobre estos asuntos debería tener la mayor intensidad y audiencia por parte de las autoridades políticas recién elegidas, para que logremos entre todos materializar esa ansiada gobernabilidad democrática en las muy difíciles condiciones de este comienzo de siglo en el Perú.

Antes de concluir, permítasenos solo una reflexión sobre lo más sustantivo. El pensamiento democrático contemporáneo crítico, en sus diversas corrientes, tiende hoy a coincidir en la nueva relevancia de vincular Estado y sociedad, mercado e instituciones, política y cotidianeidad. De otro lado, en la práctica peruana de estos meses, el país ha disfrutado con el mensaje de credibilidad ética que ha despertado el actuar del Gobierno de Transición y muy particularmente la figura personal del doctor Valentín Paniagua Corazao. Ello ha hecho reiterar a los observadores que existe un vacío de referentes éticos, que atraviesa no solo a la política, sino a toda la vida pública y que es urgente promover respuestas convergentes, desde las diversas esferas de esa vida pública y desde los intereses legítimamente distintos.

Sobre estas premisas queremos concluir previniéndonos de los riesgos de todo triunfalismo, así como de la pasividad, frente al tiempo político futuro en el Perú. El peso combinado de viejas tendencias y de algunos de los rasgos de la nueva globalización, podrían hacer revivir en el país las alternativas autoritarias. Es mejor estar alertas a tal riesgo desde ahora. Con aquella clase de alternativas verticales se podrán responder siempre, pero por ciclos finalmente cortos, las dramáticas demandas de sobrevivencia de un país con más de la mitad de su población en la pobreza y sin empleo adecuado, pero no se reducirá sostenidamente la magnitud de esos males, de nuevo endémicos. De lo que acabamos de vivir, ojalá aprendamos a atender a las necesidades básicas de nuestra población, valorando el concurso, el trabajo, el «capital social» de esas gentes, es decir forjando con ellas mismas relaciones ciudadanas, políticas e instituciones democráticas y pluralistas en la sociedad y en el Estado. Sólo si

logramos forjar un proceso sostenido de esta naturaleza, se podrá ir rompiendo los círculos viciosos complejos en que se entrelazan las tendencias a la arbitrariedad, a la reproducción de las discriminaciones y desigualdades, y al crecimiento de la corrupción. Es decir, a mucho de lo que acabamos de dejar atrás y que es allí donde debiera quedar.

ROLANDO AMES

ENRIQUE BERNALES

SINESIO LÓPEZ

RAFAEL RONCAGLIOLO

Lima, junio del 2001

INTRODUCCIÓN*

El régimen autoritario, y hoy probadamente corrupto de Fujimori, tuvo una seria resistencia social y política desde que decidió forzar una segunda reelección y, este año 2000, desde el día mismo en que culminó en primera vuelta un proceso electoral cargado de irregularidades extremas. Elegido finalmente en la segunda ronda, pese al retiro de la campaña de Alejandro Toledo, su único opositor en esa ocasión, la Organización de Estados Americanos acordó establecer en Lima una Misión Especial para facilitar el diálogo entre gobierno, oposición y sociedad civil. Se organizó una agenda de 29 puntos para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Entonces, y de forma súbita, se agudizó la crisis por la revelación de dos fenómenos oscuros: tráfico de armas a las guerrillas de Colombia y corrupción de parlamentarios opositores.

Fue decisivo para el rumbo posterior de los acontecimientos el carácter filmado, el primer *vlaldi video* en que se registró la *adquisición* de un nuevo miembro de la bancada del Gobierno. Como consecuencia, el Presidente anunció el 16 de septiembre el adelanto de las elecciones y comenzó el colapso rápido. Apareció a luz una pugna, negada al comienzo, entre Fujimori y su hombre fuerte, el asesor de inteligencia Vladimiro Montesinos. La indignación social, la pérdida de la mayoría en el Congreso y esos conflictos de cúpula terminaron con el triste episodio del no regreso de Fujimori de un viaje oficial y la huida también de Montesinos. El Gobierno de Transición de Paniagua conduce ahora legal y li-

* Se reproduce lo principal del texto original, elaborado en diciembre de 2000.

brememente al país y debe entregar el poder en julio de 2001. Los conflictos de fondo con los núcleos de poder del régimen anterior que afectan especialmente a las Fuerzas Armadas, la debilidad que aún tienen los actores políticos democráticos y los problemas propios a una sociedad pobre y desigual como la peruana, mantienen sin embargo un margen de incertidumbre para la democracia que no debe ser desestimado.

Formalmente el Perú es una República con un Estado democrático y representativo desde 1821. Sin embargo, en el siglo XIX los años de gobierno militar fueron setenta y cuatro en comparación con solo cinco años de gobierno civil. Esta proporción mejora, pero solo parcialmente en el siglo XX: treinta y un años de gobiernos militares, veintiuno de regímenes civiles autoritarios, (Leguía y Fujimori) y cuarentisiete años de gobiernos civiles pluralistas. Esta proporción pone al descubierto la superficialidad de las raíces sociales de nuestra democracia política y del Estado de derecho. Es pertinente recordar aún que el Estado peruano surgió, y se sostuvo en sus primeras décadas, más por obra de los ejércitos que por el comercio o la producción interna. Nuestra legislación no expresa la negociación entre distintos actores sociales. Las instituciones del Estado independiente, importadas de Europa como texto, se superpusieron a una sociedad rural estamental y tradicional.

Un largo proceso de modernización y democratización social a lo largo del siglo XX ha modificado y acercado lentamente sociedad y Estado pero no se ha logrado una integración democrática de conjunto. La sociedad sigue estando marcada por el mestizaje amplio pero siempre difícil entre sus componentes autóctonos, la población criolla y las minorías de inmigrantes europeos, asiáticos y africanos. La desigualdad social ha sido siempre un problema constitutivo. Las presiones crecientes de las clases populares y los grupos de clases medias, lograron una intervención entre asistencialista o redistributivista del Estado, sobre todo en la segunda mitad del siglo, lo que contribuyó a su legitima-

ción y democratización. Sin embargo, este proceso cambió, como en el resto del mundo, a fines de los años ochenta y durante la última década.

El régimen autoritario de Fujimori surgió precisamente de la crisis fiscal del Estado intervencionista anterior. El Presidente Alan García (1985-1990) ensayó una política económica *heterodoxa*, muy intervencionista, cuando ya la integración económica mundial colocaba en primer plano el control de la inflación y la apertura de los mercados. Cuando Fujimori fue elegido legalmente en 1990, estábamos en medio de una hiperinflación fuera de control con recesión económica y aislamiento financiero internacional por el no pago de la deuda externa. Ello, sumado a una guerra política basada en el terror, desatada por el grupo «Sendero Luminoso» y la represión militar indiscriminada, llevó a la sociedad entera, en todos sus sectores, particularmente los populares, a una sensación de inseguridad extrema. En ese contexto se produjo el colapso del régimen democrático liberal entonces existente y la casi desaparición de los partidos políticos. Más del 80 % del país apoyó el «autogolpe de Estado» (5/4/1992) que diera Fujimori instalando un «Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional». Se cerró el Congreso, se intervino el Poder Judicial y el Ministerio Público.

Este régimen surgió del acuerdo entre el outsider Fujimori y las Fuerzas Armadas y logró, por su control de recursos de acción y en parte por el azar, resolver la inflación y la violencia política. Cuando Fujimori, que ya había implementado drásticamente las medidas de liberalización económica del llamado «Consenso de Washington», prometió *regresar* al Estado de derecho y a las elecciones, el apoyo público y privado internacional fortaleció plenamente la alianza en el poder. Los sectores organizados de las clases populares tuvieron que aceptar los altísimos costos del *ajuste económico* porque ya estaban muy debilitados y porque la mayoría se sintió aliviada por el control de una crisis nacional que amenazaba tanto la sobrevivencia social cotidiana como la del país. Una Asamblea Constituyente y un Referéndum (1993) aprobaron una

nueva Constitución y permitieron que Fujimori se presentara con legitimidad formal a una primera reelección (1995), imposible con la Constitución anterior de 1979. Así un régimen político con activo soporte militar, con partidos reemplazados por movimientos electorales independientes, con una pequeña tecnocracia aparentemente eficiente en la gestión de la política económica, dada la recuperación de la estabilidad y el crecimiento (1993-1997) parecía, para muchos, susceptible de institucionalizarse democráticamente.

El rumbo que el Gobierno eligió fue sin embargo el contrario. Poco después de la primera reelección, empezó a hacerse evidente la pretensión de prolongar el mandato del Presidente vía una segunda e inconstitucional presentación de su candidatura en el año 2000. Con la visibilidad de esas intenciones, el carácter autoritario del régimen reapareció y se consolidó, al menos para los observadores mejor informados. El autoritarismo, que en la coyuntura de 1992 podía aparecer como un recurso de emergencia frente a la guerra y a la crisis económica, ya no se podía justificar. En 1998 la situación económica empezó a estancarse y a empeorar, no solo por el efecto de las crisis internacionales. La evolución interna en la reducción de la pobreza se detuvo y hasta ha regresionado, y el empleo precario alcanza a más de la mitad de la población, prolongándose según los indicadores hasta cerca de los dos tercios. En síntesis, es con pocos años de intervalo que el Perú vive el colapso no solo de dos Gobiernos sino de dos regímenes políticos y de sus instituciones. Ahora que finalmente se ha instalado un Gobierno de Transición donde han confluído antiguos políticos democráticos, con personalidades respetadas de la sociedad civil, el Perú debe enfrentar mucho más que un proceso electoral si quiere avanzar en construir relaciones democráticas reales para el conjunto de su población.

Finalmente, es indispensable tomar en cuenta que fue bajo el fujimorismo que el país se adaptó a los cambios profundos del Estado y de la política que recorrían el mundo a comienzos de los noventa. La adaptación cultural más que

política al nuevo contexto mundial no se produjo suficientemente en los partidos de oposición y los nuevos movimientos independientes.¹ Por eso el carácter más o menos democrático de los vínculos que se establezcan desde el Estado y la política con una sociedad civil pobre y joven de un lado y con los llamados *poderes fácticos* de afuera y de adentro está por ser inventado.

Lima, diciembre de 2000

NOTA: Como se señaló en la presentación, en el cuerpo del volumen que sigue a continuación, se encontrará incluida, al final de cada capítulo, la actualización correspondiente del texto, a junio del 2001. El contraste profundo entre las acciones del Gobierno de Transición y el régimen Fujimori - Montesinos, es una muestra viva, de las potencialidades democráticas que anidan en la sociedad y en la política peruana. (VI/2001)

¹ TANAKA, Martín. "Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú. 1980-1995", es una muestra representativa de la literatura analítica al respecto.

I. CIUDADANÍA, LEGISLACIÓN Y DERECHOS

1. NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA

¿Existe un acuerdo público sobre una ciudadanía común sin discriminaciones?

En la práctica, en nuestra sociedad no existe un acuerdo efectivo sobre una ciudadanía compartida sin discriminaciones. Sin embargo, al nivel declarativo, la suma de opiniones individuales podría afirmar mayoritariamente lo contrario. Esta discordancia revela un problema en la raíz de las bases sociales de la democracia en el Perú. El acuerdo declarado sobre lo negativo de las discriminaciones convive con la adaptación a ellas reflejada en hábitos históricos antiguos y aún fuertes. Nuestra sociedad tuvo un orden jerárquico y estamental durante toda la Colonia y este se mantuvo casi intacto hasta comienzos del siglo XX. El mestizaje ocurrido desde el comienzo era negado al mismo tiempo como legítimo dentro de las pautas culturales vigentes, jerárquicas y discriminatorias. Un fuerte proceso democratizador basado en la migración a las ciudades y a la costa durante todo el siglo XX, y los penetrantes procesos de la actual comunicación globalizada han erosionado mucho la organización vertical pero no la han sustituido aún por un orden ciudadano democrático. La discriminación es principalmente cultural y económica. La de tipo étnico, sutil pero importante todavía, no opera por sí misma sino asociada a las otras.

La *ciudadanía estatal* está condicionada por este contexto. La población pobre, el 54% del país, expresa mayoritaria-

mente que no considera el orden jurídico como impersonal e igualitario. La percepción de la ley como producto de un contrato entre iguales es solo parcial. La existencia de ciudadanías de segunda y tercera clase es empíricamente comprobable. El proceso de afirmación de la propia individualidad es, sin embargo, cada vez más intenso y abarcante. La magnitud de la pobreza y la desigualdad económica es por ello hoy, al lado de lo que subsiste de los equívocos culturales, el elemento activo más importante para la carencia de una experiencia plena de la ciudadanía.

1.1. ¿Cuán inclusivas son la comunidad política y la ciudadanía estatal para todos aquellos que viven dentro del territorio?

La Constitución del Perú señala que la ciudadanía es un derecho político o la condición para el ejercicio de los derechos políticos.¹ Si la ciudadanía se mide únicamente a partir de las leyes vigentes, se podría concluir que existe una ciudadanía formalmente plena para los peruanos de nacimiento pero no para los peruanos por naturalización u opción.

Las discriminaciones básicas aludidas al comienzo no tienen una forma legal sino cultural, se dan en las prácticas cotidianas y abarcan, por tanto, las instituciones y los organismos públicos estatales, que están en contacto directo con los ciudadanos. Muchos estudios atestiguan este fenómeno pese a su complejidad y su inherente tendencia a ocultarse. En un trabajo empírico y teórico más vasto sobre el tema, basado en una encuesta nacional (1997), Sinesio López obtiene el siguiente resultado:

¹ Sus requisitos son nacionalidad peruana (por nacimiento, naturalización u opción) y edad mayor de 18 años. Ser ciudadano otorga derechos a participar en los asuntos públicos, a votar, a elegir y ser elegido, con excepción de los miembros activos de las Fuerzas Armadas y Policiales (aunque son ciudadanos). La Ley Orgánica de Elecciones (Ley N.º 26859) señala que para ser elegido Presidente o Congresista se requiere ser peruano de nacimiento.

30,2% de peruanos tiene niveles bajo y muy bajo de ciudadanía

25,7% de peruanos tiene niveles intermedios de ciudadanía

43,9% de peruanos tiene niveles relativamente altos de ciudadanía²

Describiremos aquí los problemas de inclusión de los ciudadanos de segunda y tercera categoría, para luego mostrar un caso en el que la pugna política entre elites de poder, en los niveles altos de ciudadanía, puede llevar a retirar la condición ciudadana a un adversario político.

Una manifestación específica de las desigualdades en la calidad de la ciudadanía fue, durante toda la historia republicana, el llamado Servicio Militar Obligatorio. Esta institución debía asegurar una dedicación temporal de todos los civiles al servicio castrense, pero se aplicó solo a los sectores populares y en las provincias alejadas, con frecuencia a través del reclutamiento forzado. Aunque el servicio ha sido recientemente derogado,³ los problemas de los jóvenes de 18 años llamados *omisos*, por no tener al día su inscripción militar, han recobrado importancia como consecuencia aún

² LÓPEZ, Sinesio. *Ciudadanos reales e imaginarios. Mapas objetivos de la ciudadanía en el Perú*. Lima: IDS, 1997. Los índices de ciudadanía están contruidos a partir de considerar: (a) la ciudadanía política, cuyos indicadores tienen que ver con la participación en el proceso electoral de 1993; (b) la ciudadanía social, según los datos del Censo Nacional sobre Calidad de Vida, del mismo año; y (c) la ciudadanía civil o autonomía de las personas, medida según el carácter contractual o no de las relaciones de trabajo. Los resultados se estiman tanto en porcentajes de población como según circunscripción local (el *distrito*). También se cruza el conjunto de estos índices con un estudio sobre modernización y otro sobre pobreza, como se apreciará luego.

³ Según la Ley N.º 27178 (setiembre de 1999), el servicio es ahora semi-voluntario.

vigente de la guerra interna entre el Estado y el grupo Sendero Luminoso (1980-1993). Hasta en condiciones normales, dados el carácter artesanal de los archivos de nacimientos en zonas rurales y la intensidad de la migración desde esas zonas, es frecuente que jóvenes que llegan ya en las ciudades a la edad de la inscripción en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), tengan también dificultades para regularizar los documentos que prueben su identidad ciudadana.

Las gestiones para obtener los dos documentos identificatorios (Libreta Militar o Documento Nacional de Identidad) son, además, más difíciles en las zonas rurales pobres donde operó la violencia terrorista.⁴ Los desplazados por ella iniciaron desde 1994 los procesos de retorno. Para 1998 habían vuelto a sus lugares de origen unas 250 000 personas. (Programa de Apoyo al Repoblamiento). Sin embargo, dada la subsistencia del terrorismo y de la delincuencia común (Huánuco, Alto Huallaga, Satipo, etc.) muchos optan por el retorno temporal. Ello genera los problemas para el reconocimiento de su identidad: requisitorias injustificadas por delitos de terrorismo, omisión al servicio militar obligatorio o no reconocimiento del servicio prestado en los llamados Comités de Autodefensa —durante la guerra contra Sendero— como servicio militar. Aun cuando se ha expedido un Documento Provisional de Identidad, este no es siempre reconocido. Un problema concomitante es el de los conflictos por la tenencia de la tierra entre las comunidades campesinas y la población retornante.⁵

⁴ La información que se presenta ha sido tomada del Primer y Segundo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, 1996-1998 y 1998-1999, respectivamente.

⁵ Los requisitos y procedimientos establecidos por el Ministerio de Defensa para pagar indemnizaciones en favor de quienes participaron en los Comités de Autodefensa y quedaron inválidos o de los deudos de quienes perdieron la vida son muy complicados y su simplificación es urgente, más aun si se considera que las personas afectadas son en su mayoría campesinos quechuahablantes, de muy precaria situación económica.

Finalmente, debemos mencionar en este rubro un caso particular de discriminación ciudadana, por su gravedad y porque ejemplifica comportamientos posibles dentro del régimen autoritario actual y la forma de resolver conflictos al interior de su núcleo central. En 1997 estalló una disputa entre el Gobierno y el ciudadano judío, nacionalizado peruano, Baruch Ivcher, principal accionista del Canal 2 de televisión, que hasta entonces había apoyado activamente al Gobierno y estaba ligado amistosamente a la cúpula del poder. Cuando, como producto de pugnas internas aún no conocidas, este medio denunció graves violaciones a los derechos humanos, se invalidó la nacionalización de Ivcher, alegando irregularidades en el trámite original. Al perder la nacionalidad, Ivcher perdió el derecho a ser propietario de sus acciones y se entabló un conflicto con sus socios, con evidentes presiones gubernamentales a fin de propiciar el cambio de orientación política del canal. El caso ha llegado hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos, está en la agenda de diálogo promovido por la OEA y prueba las restricciones al ejercicio de la libertad de prensa.

1.2. ¿Qué tan reconocidas son las diferencias culturales y qué tan bien protegidas se encuentran las minorías?

Como se ha dicho, las diferencias culturales son reconocidas y, teóricamente, las minorías se encuentran bien protegidas al nivel de la legislación: A diferencia de Ecuador o Bolivia, en nuestro país el mestizaje ha sido aceptado, en los términos descritos, aunque continúa existiendo veladamente una fuerte discriminación. Sobre aquel proceso de mestizaje practicado y negado secularmente durante la Colonia, los intelectuales indigenistas que defendían la igualdad de los indios, en el siglo XX evolucionaron mayoritariamente hacia sostener que la causa objetiva del sometimiento de esta raza estaba en las condiciones de propiedad de la tierra por parte de grandes terratenientes. Ello llevó a que la organización de estas capas se diera hasta hoy más en tanto campesi-

nos que en tanto indígenas. Por otra parte, la lenta ampliación del mercado a las zonas andinas y, sobre todo, la migración a las ciudades han permitido un más profundo proceso de integración social de hecho. Frente a él, el indio, para conseguir ascenso social, se adaptó a presentarse como cholo (término que alude al mestizo de fuerte ascendencia quechua o aymara). Actualmente, las discriminaciones étnicas se superponen con las económicas y con las regionales (mala calidad de vida, de servicios públicos de educación y salud). Por lo expuesto, no es posible cuantificar con precisión el volumen de las etnias indias que han pasado por un fuerte y secular proceso de mestizaje.⁶ De otra parte, la discriminación de género tiende a coincidir con los patrones de discriminación en las regiones y zonas pobres, agudizándolos.

La Constitución Política del Perú reconoce que la identidad étnica y cultural es un derecho fundamental de la persona, y el Estado protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación.⁷ En ese sentido, múltiples normas pretenden dar protección a los ciudadanos de las etnias discriminadas.⁸ Sin embargo, los objetivos de estas normas no son alcanzados

⁶ La excepción serían las etnias amazónicas, que se han mantenido aparte, y la pequeña minoría negra.

⁷ La propia Constitución señala, además, que todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete; que el Estado fomenta la educación bilingüe e intercultural según las características de cada zona; que el Estado preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país y promueve la integración nacional; que son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, el quechua, el aymara y las demás lenguas aborígenes; que las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas, siendo autónomas en su organización, y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco legal; que las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus costumbres, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona

⁸ Asimismo, existen normas aplicables a las comunidades campesinas y nativas en la Constitución Política, el Código Civil, el Código Penal, el

satisfactoriamente en la práctica. La Defensoría del Pueblo señala que «en nuestro país, la legislación especial relacionada con los pueblos y comunidades indígenas tiene un carácter declarativo y general que, en su mayor parte, no ha sido desarrollado a través de políticas públicas que comprometan la acción del Estado y los sectores sociales no indígenas en el debido respeto a los derechos de dichos pueblos y comunidades».⁹

En este campo, la situación más grave es la de las comunidades nativas de la selva. A una extracción descontrolada de las materias primas en su hábitat natural, se suma la posibilidad de que las tierras comunales sean declaradas en abandono por falta de protección constitucional, al considerárselas solo como bienes económicos. Otros peligros surgen de la explotación minera y de hidrocarburos. Los 28 lotes de la Amazonía concedidos a empresas petroleras se ubican en áreas habitadas por pueblos indígenas y se teme que el impacto ambiental y sociocultural genere graves consecuencias.¹⁰

Como un ejemplo de la complejidad del tema de nuestra integración étnico cultural, un estudio reciente muestra que la mayoría está de acuerdo en que los más discriminados son *los indios* pero los que más discriminan son *los ricos*. El

Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, el Código del Niño y del Adolescente, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley General de Educación, la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, la Ley Orgánica que norma las actividades de hidrocarburos, la Ley de Tributación Municipal, la Ley del Impuesto a la Renta, etc., y se han ratificado distintos tratados o acuerdos internacionales que forman ya parte del Derecho peruano.

⁹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Compendio de Legislación para los Pueblos Indígenas y Comunidades Nativas*. Lima, 2000, p. XIII.

¹⁰ En cuanto a otra clase de minorías, las personas discapacitadas, la Constitución señala que estas tienen derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad (artículo 7). La Ley General de la Persona con Discapacidad-Ley N.º 27050 señala que ellas cuentan con los mismos derechos que el resto de la población, sin perjuicio de ciertos derechos especiales. Además, crea el CONADIS, encargado de formular y de aprobar las políticas para la prevención, atención e integración social de las personas con discapacidad.

eje no es, pues, unidimensional: mezcla lo étnico y lo económico. Es también relevante que, al ser encuestadas, la gran mayoría de personas se suele ubicar al medio, esto es ni como discriminador ni como discriminado.¹¹

1.3. *¿Cuánto consenso existe con relación a los límites territoriales del Estado y a los arreglos constitucionales?*

En el Perú no existen grupos separatistas que nieguen la soberanía del Estado en una parte del territorio. Los problemas limítrofes con estados vecinos sí han tenido importancia y han comportado confrontaciones bélicas graves, pero la población los vive más bien como fuente de unidad nacional. Por ello han sido muy importantes el acuerdo que ha puesto fin a la demarcación pendiente de la frontera con el Ecuador en el Norte¹² y los avances para culminar los puntos pendientes de un viejo conflicto fronterizo con Chile.¹³ El primer acuerdo, sin embargo, ha generado una fuerte oposición en algunas de las poblaciones fronterizas afectadas por ciertas concesiones territoriales y de comercio bilateral.

En cuanto a los acuerdos constitucionales, la actual crisis de legitimidad del Gobierno tiene que ver en última instancia con la falta de pleno consenso sobre el autogolpe de abril del 1992, que originó el cambio de la Constitución de 1979 por la de 1993.¹⁴ Si bien la necesidad del autogolpe para tomar las medidas de emergencia fue y es muy discuti-

¹¹ Sobre la percepción de desigualdad en términos generales, el 90% piensa que los derechos no se respetan por igual. Son los que tienen más ingresos y mejor educación los menos discriminados. Asimismo, el 85% se siente en desigualdad de condiciones ante la ley y percibe que otros tienen más «capacidad de influencia» ante la ley. LÓPEZ, Sinesio. Los ciudadanos por dentro. Aspectos subjetivos de la ciudadanía en el Perú (en preparación).

¹² El Acuerdo de Paz se firmó el 26 de octubre de 1998 y fue aprobado por el Congreso el 14 de noviembre (Ley N.º 26995).

¹³ Acta del 13 de noviembre de 1999.

¹⁴ La presión para que el Gobierno convocara a una Asamblea Constituyente vino más del frente externo (Conferencia de Cancilleres de la OEA en Bahamas, mayo de 1992) que de la oposición interna.

ble, esta maniobra produjo la imagen de un gesto de fuerza indispensable para mantener el orden social. La hiperinflación y la violencia política eran problemas realmente críticos. Por ello, el autogolpe recibió la aprobación masiva que se señala más adelante, mientras la Constitución fue aprobada en un referéndum con un margen muy estrecho. Las opiniones opositoras se basaron sobre todo en la desaparición de muchos derechos sociales del texto de esta nueva Constitución. Los siguientes datos recogen la actitud de la gente hacia la medida de fuerza tomada en abril del 92:

- a. ¿Está totalmente, parcialmente de acuerdo o en desacuerdo con las últimas medidas tomadas por Fujimori?¹⁵

Totalmente de acuerdo	57%
Parcialmente de acuerdo	34%
En desacuerdo	8%
NS/NC	1%

- b. ¿Está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes medidas tomadas por el gobierno de Fujimori?

Medidas	De acuerdo	En desacuerdo	NS/NC
Reorganización del Poder Judicial	95%	2%	3%
Reorganización del sistema educativo	90%	7%	3%
Disolución del Congreso	84%	12%	4%
Reestructuración de gobiernos regionales	83%	7%	10%
Modif. de la Constitución	78%	16%	6%

¹⁵ Fuente de estos tres cuadros: Datum. *El Comercio*, 10 de abril de 1992.

c. ¿Cree usted que las medidas adoptadas por Fujimori permitirán mejorar la situación del país?

Sí	82%
No	15%
NS/NC	3%

Y compárese estos datos con los resultados en el referéndum del 31 de octubre del 93, referido a la aprobación del proyecto de Constitución Política del Estado:¹⁶

Sí	53,1%
No	46,9%

El alto número de Constituciones en la República refleja los problemas de integración profunda entre institucionalidad estatal y sociedad. Entre las décadas del 20 al 80, el debate sobre la naturaleza democrática o no democrática del Estado fue intenso y permanente. El recurso político de la lucha armada fue fugaz en el Perú (1965-66) hasta la aparición de Sendero Luminoso, pero no la polémica sobre la legitimidad de dicho recurso. La frecuencia de los gobiernos militares expresa aun más visiblemente la débil legitimidad de la cultura y las constituciones democráticas. Sendero Luminoso, un grupo políticamente pequeño y marginal, experimentó un sorpresivo éxito cuando confrontó al Estado y a todos los otros actores políticos, a través de acciones paramilitares y terroristas, cuando las guerrillas clásicas declinaban en la mayor parte de Latinoamérica. Inició su acción en el año 1980 desde los territorios y poblaciones más atrasadas y débiles, a las que impuso un control por la fuerza. En 1992, con el apresamiento de su líder, Abimael Guzmán, el grupo perdió brusca-mente la vigencia alcanzada cuando sus acciones terroristas habían llegado ya a Lima, a la selva amazónica y a otras regio-

¹⁶ Datos extraoficiales de la consulta popular del 31 de octubre de 1993. Fuente: Datum. *El Comercio*, 1 de noviembre de 1993.

nes del país. Aunque hoy ha perdido ya su vigencia, su mero surgimiento expresa la clase de tensiones y desigualdades que forman parte de nuestra historia.

1.4. ¿Qué tanto los acuerdos políticos y constitucionales permiten que las mayores divisiones sociales sean reconciliadas o moderadas?

Los rasgos autoritarios del presente régimen impiden que en este marco político puedan expresarse, moderarse y resolverse las mayores divisiones sociales, sobre todo desde el momento en que la división pública principal se da hoy respecto de la legitimidad del régimen mismo. Esta división comenzó a salir a primer plano desde que se hizo evidente la voluntad de una segunda reelección en 1997. Y se ha convertido en asunto crítico irresuelto desde abril de este año 2000, cuando ha sido evidente que más de la mitad del país considera irregular la segunda reelección del Ingeniero Alberto Fujimori.¹⁷ Es necesario sintetizar los antecedentes y etapas de este proceso.

Con el autogolpe del 92 de Fujimori y su posterior legitimación constitucional, empezó un nuevo tiempo político en que las divisiones basadas en el conflicto entre clases sociales y en la desigual distribución de ingresos perdieron el lugar político central que habían tenido durante muchas décadas. Esta situación no implicó necesariamente la reconciliación de tales divisiones, sino simplemente la pérdida de vigencia de esos temas, hecho explicable por la desaparición del Blo-

¹⁷ Pregunta: ¿Con cuál de las siguientes actitudes se identifica usted?

- | | |
|---|-----|
| 1) Tenemos un gobierno dictatorial. Se requiere nuevas elecciones: | 35% |
| 2) Tenemos un gobierno legalmente elegido pero se requieren grandes cambios para lograr una auténtica democracia. | 32% |
| 3) Tenemos un gobierno democrático. La mala imagen internacional es por culpa de la oposición. | 17% |
| 4) No me interesa la política. Me da lo mismo. | 12% |
| 5) No precisa. | 4% |

Fuente: APOYO. OPINIÓN Y MERCADO. Fax de opinión, julio del 2000.

que del Este, por los otros cambios mundiales y por el fracaso nacional de la política de intervencionismo económico intenso llevada adelante por el gobierno de Alan García.

Durante el período 1993-1996, la nueva institucionalidad política constitucional pareció capaz de moderar a su interior las tensiones sociales. Después de años de crisis económica y política, y de desconcierto nacional agudo, la demanda de orden era intensa. Las críticas a la desregulación, a la brusca apertura de la economía y al ajuste social estaban presentes en las encuestas, pero sin llevar a un cuestionamiento del nuevo orden. La expectativa era que esas medidas, atribuidas en parte correctamente a corregir las consecuencias de la política del anterior gobierno de Alan García, dieran finalmente sus frutos.

En agosto de 1996, se aprueba ya una objetable *Ley de interpretación auténtica* para abrir el camino a la segunda reelección, alegando que sería la primera bajo la nueva Constitución (cf. 5.1). Aparecen, entonces, las primeras señales de un nuevo descontento. Así se ha llegado a que la mayor división política y la mayor divergencia social activa ocurra hoy no tanto sobre las políticas del gobierno de Alberto Fujimori, sino sobre la legitimidad de su mandato. Está ya directamente cuestionado el carácter autoritario e impositivo de un régimen político que ejerce control sin equilibrio de poderes políticos o sociales. De ahí que este régimen político -más que el marco constitucional propiamente dicho, que ha sido violado por sus propios autores- no tenga la capacidad de manejar una división social del país que él mismo origina. Por ello, como todo régimen autoritario en dificultades, trata de deslegitimar totalmente a sus opositores, propiciando campañas mediáticas en que los presenta como permisivos o propiciadores de un llamado *neoterrorismo*.

Deben señalarse tres rasgos sociales y políticos centrales en la agitada e indefinida situación actual. Primero, la demanda política democrática es muy fuerte en sectores juveniles y medios, y tiene un componente cultural y ético importante. Segundo, el tema económico social del desempleo

y la pobreza comienza a reaparecer en medio de señales de que la crisis fiscal y económica del régimen, ocultada por el proceso electoral, podría ser muy grave.¹⁸ Tercero, las oposiciones políticas que se han fortalecido relativamente no logran, sin embargo, dibujarse aún como alternativas sólidas de gobierno y construir canales de articulación institucional con una sociedad civil también débil y fragmentada.

Podrían considerarse otros aspectos de las normas jurídico políticas como parte del marco político constitucional para el manejo de las divisiones sociales. Habría que enumerar críticamente, entonces, las restricciones impuestas a la inscripción de partidos políticos, la falta de apoyo estatal para el financiamiento de campañas electorales (cf. capítulos 6 y 5, respectivamente) y, sobre todo, la falta de garantías para la libertad de expresión y para la de prensa (cf. capítulos 3 y 10, respectivamente).

1.5. *¿Qué tan imparciales e inclusivos son los procedimientos de enmienda constitucional?*

La evaluación de la Constitución de 1993 está, por lo ya visto, muy ligada a su forma de uso por el régimen que se legitimó a través de ella. Durante estos años no ha habido enmiendas constitucionales propiamente dichas y, sin embargo, sí se han producido distorsiones graves de normas de la Constitución, que la han enmendado *de facto*.

¹⁸ Pregunta: Al finalizar el segundo gobierno de Alberto Fujimori, ¿considera que los siguientes aspectos han mejorado, siguen igual o han empeorado? (La lista es más extensa, pero se ha tomado los aspectos que dan cuenta de la percepción de la gente sobre la marcha de la economía.)

	Mejor	Igual	Peor	No precisa
El nivel de vida	14%	41%	40%	5%
Las expectativas en el futuro	26%	27%	28%	19%
La generación de empleo	7%	32%	60%	1%

Fuente: APOYO. OPINIÓN Y MERCADO. Fax de opinión, julio del 2000.

En efecto, uno de los aspectos positivos de la Constitución de 1993 fue la inclusión de mecanismos de participación ciudadana directa, antes ausentes en el país, como el referéndum, la revocación de autoridades o la demanda de rendición de cuentas (artículo 31). Sin embargo, por razones políticas, la Ley N.º 26592 (17 de abril de 1996) restringió el derecho al referéndum, uno de cuyos objetivos posibles es, precisamente, la reforma constitucional (artículo 32). Esa ley estableció que aquel recurso solo procede si es aprobado por dos quintos del número legal de congresistas. De este modo se marcó el umbral de votos que la oposición no podía pasar y se frustró la posibilidad de éxito de un referéndum organizado por la oposición para derogar la llamada *Ley de interpretación auténtica*. Posteriormente, la destitución de tres magistrados del Tribunal de Garantías Constitucionales (Resoluciones Legislativas del 29 de mayo de 1997) hizo de este organismo un ente sin ninguna significación práctica. Entonces comenzó la reacción de la opinión pública contra el autoritarismo del régimen, pues se hizo ya evidente que este no tenía dificultad en pasar por encima de la propia Constitución que había promulgado.

Desde el punto de vista teórico, los procedimientos de enmienda constitucional son aceptables. Toda reforma total o parcial debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta, para luego ser ratificada mediante referéndum (artículo 206).¹⁹ Este puede omitirse cuando el acuerdo del Congreso se obtiene con una votación favorable superior a los dos tercios del número legal de congresistas, en dos legislaturas ordinarias sucesivas. La iniciativa de reforma constitucional, aparte de a la iniciativa ciudadana, corresponde al Presidente con aprobación del Consejo de Ministros y también a los congresistas. Otras violaciones constitucionales sustantivas, que permitieron el control político del Poder

¹⁹ El referéndum requiere un número de ciudadanos no menor al 10 por ciento del electorado nacional (artículo 38, Ley N.º 263000).

Judicial, el Jurado Nacional de Elecciones y de otras instituciones por parte del Poder Ejecutivo, son tratadas en próximos capítulos.

1.6. *¿Qué medidas, si las hay, se han adoptado para solucionar los problemas identificados en esta área, y qué grado de prioridad política y apoyo público tienen?*

Los fenómenos en este campo, dada su complejidad histórica y social, son muy profundos y no podrían resolverse en un período corto. La crisis y la caída del régimen de Fujimori han dejado claramente al descubierto, no obstante, las inconsistencias de las instituciones y la presencia actual de un interés más crítico por identificar los problemas que causan la precariedad de nuestra democracia. Incluso, las preguntas por el tipo de integración social que tenemos y queremos, y por la existencia de una viabilidad nacional están más presentes ahora que antes en las conversaciones cotidianas. Las imputaciones sobre la corrupción de Montesinos y Fujimori, o la arbitrariedad del funcionamiento del Estado en el régimen pasado dan mayor materia de análisis a la pregunta central de hoy: ¿qué significa una transición hacia la democracia?

Se puede sostener que ha empezado un giro cultural, cuyo destino es aún incierto, pero que permite evaluar la importancia de una integración social democrática y respetuosa de la dignidad de todos los ciudadanos, incluso de los más pobres que dependen de la ayuda estatal. El enorme alcance de los casos de corrupción —bien documentados en vídeo por Montesinos, el asesor de inteligencia— puede, no obstante, llevarnos a malinterpretar la gravedad de los eventos y a acostumbrarnos a la felonía pública o a confirmarnos aquello de que los que están arriba hacen siempre lo que quieren. La crisis económica impide al Gobierno de Transición avanzar en políticas sociales de mayor magnitud, mientras que la pobreza promueve condiciones que limitan el desarrollo de una cultura ciudadana plena.

La única medida de este gobierno referida a los temas tocados aquí es la restitución de la nacionalidad peruana al empresario Baruch Ivcher y, por consiguiente, de su derecho a la propiedad del canal de televisión del que fue despojado. Sin embargo, es necesario señalar que la discriminación que él sufrió fue de tipo más bien político que social.

En el proceso electoral del 2001, hay varios hechos que revelan que la unión entre la etnicidad plural y las viejas discriminaciones, previamente analizadas, todavía está presente.²⁰ También podemos dar cuenta del lento proceso social de los prejuicios involucrados. Sería posible aprovechar las experiencias ásperas en este campo para darle a la transición política la proyección de un proceso más deliberado de cambio cultural de sentido democrático. Es muy positivo, como una señal simbólica de esto, que el evento programado por la comunidad empresarial nacional —parte del grupo social *rico-blanco* del país— (CADE), durante el año 2001, tiene precisamente como un subtema el análisis cultural de la sociedad peruana.

1.7. ¿Qué medidas han sido tomadas por el Gobierno de Transición?

El signo característico del Gobierno de Transición, desde que se instaló a fines de octubre de 2000, es el ajuste de su

²⁰ Dos ejemplos: El líder de la oposición a Fujimori, Alejandro Toledo, que es social y étnicamente un *cholo emergente*, un migrante exitoso, va adelante en la intención de voto. No obstante, tanto en las clases sociales altas, como en las más bajas, hay grupos que no lo aceptan debido a su identidad. Segundo ejemplo: la plancha presidencial de Unidad Nacional, grupo democrático relativamente conservador, ha reunido a tres personas de origen social muy diferente: a la presidencia postula una abogada de clase media (Lourdes Flores); el candidato a la vicepresidencia es economista y empresario exitoso, además de ser blanco; y el candidato a la segunda vicepresidencia es un obrero sindicalista de izquierda y de raza negra. Estos casos, a pesar de poder obedecer a meras estrategias electorales, muestran que hay una tendencia a reducir las viejas discriminaciones.

comportamiento a la ley y el respeto al estado de Derecho. Ello implica directamente un mensaje positivo contra la aceptación de las discriminaciones culturales, étnicas y económicas que traban, como dijimos antes, la experiencia real de la ciudadanía por las mayorías. Este sometimiento al estado de Derecho es una línea de conducta coherente, visible para la población. El contraste con la arbitrariedad del régimen anterior hace fácil percibir la diferencia.

En segundo lugar, la organización de un nuevo proceso electoral limpio, en pocos meses, ha permitido que la mayor división social del momento —el conflicto con los grupos de poder del antiguo régimen— quede encuadrada dentro de la institucionalidad democrática. Ello significa que la lucha anticorrupción está finalmente sometida a las decisiones de un Poder Judicial autónomo. Por eso, tenemos figuras civiles y militares de primera importancia del gobierno de Fujimori ya en prisión; pero contamos, al mismo tiempo, con el derecho a la libre acción política de los partidarios del fujimorismo. Ellos se han presentado en dos listas parlamentarias a las últimas elecciones, aunque con muy poco éxito. En breves meses, y luego de las últimas elecciones de junio de 2001, el régimen político legal se ha vuelto así efectivamente representativo.

El proceso que constituye la lucha contra la corrupción, al abarcar por primera vez en mucho tiempo a miembros de las élites de poder, tiene también consecuencias sociales simbólicas de impacto. Ayuda directamente a que la sociedad vea una superación posible del sistema habitual de discriminaciones, que llevaba a favorecer siempre a los grupos con más poder y prestigio.

Finalmente, innovando el enfoque político del régimen anterior, y el dominante históricamente, en las relaciones Estado - sociedad, este gobierno ha instalado una serie de acuerdos y mesas de diálogo sobre diversos problemas, con actores de la sociedad civil. En varios casos, ellos están siendo asociados a la formulación de propuestas para decisiones efectivas del Poder Ejecutivo. En los próximos capítulos, se encontrará el detalle de estos puntos; la aprobación de la formación de una Comisión de

la Verdad y la organización a nivel nacional, departamental y provincial de una Mesa para la Lucha contra la Pobreza son dos ejemplos destacados de esta práctica nueva. Ello nos parece relevante para lo descrito en el tema de este capítulo.

1.8. Balance sobre el impacto de estas medidas

Lo descrito antes muestra que en su corto periodo de existencia el Gobierno de Transición ha venido planteándole a la sociedad peruana referentes de democratización importantes, aunque no ha tenido tiempo para formular de una manera orgánica un plan de reforma del Estado. Dentro de la vorágine desatada por el colapso brusco del régimen anterior, por la aparición de la corrupción filmada en videos y la lucha en su contra, por la organización de las nuevas elecciones, entre otras actividades, las nuevas autoridades han debido enfrentar el corto plazo tratando de solucionar aspectos muy diversos de la crítica situación en que quedó el país.

Pero los referentes de democratización vividos estos meses abren el camino a procesos de más largo aliento, como los que hacen falta en el país, para enfrentar las viejas y nuevas discriminaciones. Ellas son, como dijimos antes, más bien sutiles, negadas y practicadas por la mayoría. El hecho de que un gobierno se ajuste al mandato de la Constitución tiene un correlato cultural en la experiencia de lo que es el cargo público en una democracia. Es la prueba de que los gobernantes no son superiores ni distintos a los demás ciudadanos. Sin embargo, debe precisarse que este mensaje de la mayor parte de los actos del Gobierno de Transición es probablemente más percibido en el medio urbano y más por los sectores más informados.

Reiteramos la valoración positiva de la lucha contra la corrupción entre las élites, en medio de una realidad en la cual la ley se percibe frecuentemente como inútil para impedir el abuso de los poderosos.²¹ Así mismo, en el campo de la discrimina-

²¹ Revisese el siguiente capítulo, sobre la ley.

ción, tiene impacto muy sano ver sentados juntos a las autoridades del Estado con dirigentes de diversas actividades de la sociedad civil, incluidas las organizaciones sociales de los sectores más pobres o relegados, que son tratados en una relación de horizontalidad.

Todos estos aspectos positivos no bastan, sin embargo, para asegurar los cambios de fondo que se requieren. El conocimiento de la profundidad y magnitud de la corrupción de las élites políticas y de poder también ha traído, como consecuencia negativa, la acentuación en el descreimiento y desconfianza hacia la clase política. En un momento de la campaña electoral de la segunda vuelta, el voto en blanco o viciado llegó muy alto en las encuestas. Aunque al final regresó a sus porcentajes normales, ello es un síntoma de lo señalado. En la campaña, los candidatos Toledo y García mostraron prácticas políticas cargadas de promesas desmedidas o de ataques entre sí, que hacían recordar los estilos tradicionales y los de las campañas pro-fujimoristas del año anterior.

Para terminar, cabe una reflexión sobre el candidato Alejandro Toledo. Social y étnicamente, se le puede definir como un «cholo», es decir, el indio mestizado, el migrante del campo que hizo realidad el mito del progreso por la educación. Su elección como Presidente de la República abre posibilidades valiosas para que la conciencia nacional reelabore sus viejos prejuicios discriminadores y de desvalorización de su población autóctona. Esos prejuicios continúan hasta hoy, aunque, como dijimos en el texto básico del capítulo, se reduzcan lentamente.

2. LA LEY

¿El Estado y la sociedad están sujetos consistentemente a las leyes?

La respuesta a esta pregunta es negativa por dos razones. La primera es que los problemas materiales y culturales de nuestra sociedad han limitado hasta hoy los alcances efectivos e incluso la percepción del sentido último de la ley escrita como expresión y garantía de un orden democrático. No hay estudios empíricos suficientes, aunque sí valiosos ensayos analíticos sobre casos, que aborden el tema de cómo este contexto sociocultural incide sobre el proceso político y sus actores, sobre el funcionamiento del Estado y sobre los procesos de reformas del Estado.²² El problema central estriba en que, para vastas capas sociales, la ley no aparece como expresión propia de los colectivos sociales de que se sienten parte.²³ La segunda razón es que los rasgos del presente régimen autoritario han tendido a la confusión entre Estado y gobierno, y a la subestimación de la ley frente a las decisiones del gobierno. En un país con pautas tradicionales de autoridad aún muy fuertes, esta década ha vuelto a reforzar así antiguas ideas sobre el valor relativo de la ley.

La pregunta exige explorar también las relaciones públicas entre personas y grupos sociales, así como el grado de sujeción de ambos a la ley, y distinguir el nivel de conoci-

²² Los trabajos de Guillermo Nugent *El Poder Delgado y Composición sin Título* son dos ejemplos de un renovado interés en el tema. Para un tratamiento sintético del tema a nivel latinoamericano, véase DA MATTA, Roberto. *Lo social y lo estatal*.

²³ Bertrand Badie y Guy Hermet, en su libro *Política comparada*, tipifican a las culturas políticas latinoamericanas como «híbridas» y «huérfanas», porque sus fuentes coloniales o autóctonas y la manera como se han dado sus combinaciones no están presentes con claridad en la memoria colectiva actual.

miento de la eficacia de las leyes mismas. Una respuesta general es que las personas naturales y jurídicas se someten a la ley de modo desigual, según su situación y las circunstancias propias a cada ocasión. En las décadas de los sesentas a ochentas, los rasgos materiales y culturales de nuestra sociedad propiciaron que, dada la intensidad de los procesos migratorios y de cambio social, se hablara de un «desborde popular» sobre las instituciones anteriores. Como consecuencia se analiza cada vez más la llamada «informalidad legal».²⁴ Ella expresa el fenómeno de pluralidad de formas de relación posibles de la persona con la autoridad como entre las mismas personas en cada circunstancia. Obedecer la ley es una de las posibilidades abiertas y no es vista con frecuencia como la más aconsejable o esperada por los demás. La percepción de una tendencia al deterioro en el respeto a la ley se tipificó por eso a comienzos de los ochenta como *achoramiento*.²⁵

Estos fenómenos han llevado a otros autores a hablar simplemente de anomia legal. Esta tendencia creció al parecer en las zonas sometidas al terror de Sendero Luminoso y a una represión militar muchas veces también «sin ley». El gobierno actual ha propagandizado, por su parte, la eficacia en los resultados de su acción como un rasgo «pragmático» superior a los procedimientos formales que caracterizarían a la que llamó la «democracia anterior», vinculada con los «partidos tradicionales».²⁶ En este contexto debe considerar-

²⁴ MATOS MAR, José. *Desborde Popular*. Lima: IEP, 1990.

²⁵ El *achoramiento* es el hábito de buscar el mayor beneficio propio en las relaciones públicas, engañando y burlando a la ley, pero asumiendo tal comportamiento como normal, una suerte de hábito semidelictivo permanente.

²⁶ Hernando de Soto, el autor de *El Otro Sendero*, había ya criticado nuestra tradición estatista y burocrática reforzada por «el populismo del Estado intervencionista», que ahogaba al mercado y a la iniciativa individual incluso de los sectores populares que se pretendía proteger. Su prédica por un contractualismo flexible pareció al comienzo ser adoptada por el gobierno de Fujimori. Sin embargo, este optó finalmente por identificar la flexibilidad con su propia conveniencia y arbitrariedad.

se el impacto que tiene, sobre el prestigio de la ley escrita, una política que en todo el mundo se define principalmente según las imágenes de la TV y su lógica comercial. En el Perú, ellas están, a su vez, condicionadas por el dinero, el rating y el propio poder político.²⁷

Probablemente, sin peligro de caer en tesis simplistas, puede decirse que la ley en el Perú pasó de ser la norma legal, lejana y burocrática a ser solo una modalidad opcional de comportamiento; y que, en este tránsito, los sectores mayoritarios han aprendido a comportarse según las circunstancias, negociando sus intereses, obediencias y lealtades. Su precaria inclusión actual, económica o política, es por eso más informal que legal y ciudadana. Ello deja un profundo vacío que corroe a las instituciones pero que quizás abra posibilidades de crear otras: nuevos contratos sociales legales, reales e inclusivos.

2.1. ¿Qué tan eficaz y operativa es la ley a lo largo de todo el territorio?

Los límites a la operatividad de la ley no tienen que ver principalmente con diferencias territoriales. Solo durante la guerra interna con Sendero Luminoso (SL) y con el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), ello fue distinto, pero este fenómeno ya concluyó. En las zonas rurales alejadas, en las sierras de los Andes o en la selva amazónica, la presencia del Estado es naturalmente más débil que en las ciudades y la fuerza de las costumbres tradicionales es mayor. Se trata, sin embargo, de diferencias de grado. En las zonas populares de Lima, ciudad con ocho millones de habitantes, esta combinación con costumbres tradicionales de

²⁷ Sobre este asunto mundialmente polémico, hay investigaciones peruanas que señalan que nuestra cultura oral se refuerza por las imágenes electrónicas, con lo que se da un desgastamiento mayor del razonamiento propio a la cultura escrita que no había terminado de asimilarse. Cf. Juan BIONDI, Max HERNÁNDEZ y Guido LOMBARDI. «Cambios culturales e imágenes de la política». *Cuestión de Estado* n.º 12, Lima: IDS, 1996.

los migrantes en los barrios populares es también importante. La hibridez cultural antes señalada corre a lo largo de toda la sociedad y es ella la que limita la eficacia y operatividad de la ley, combinándola con las pautas informales.

Las leyes para el comportamiento de la administración pública son obviamente impersonales y universales. Sin embargo, como producto de la historia secular, la capacidad que tienen las personas con dinero, prestigio e influencia de influir y distorsionar su aplicación, sigue considerándose natural (cf. cap. 1). La relación de la corporación militar con la ley es también *sui generis*. Como se verá en el capítulo 8, las Fuerzas Armadas se consideran y son consideradas «instituciones tutelares», desde los comienzos mismos de la República, puesto que fue en torno de ellas, más que de la sociedad civil, que se organizó y sostuvo el Estado. Aun en condiciones de normalidad democrática, la fuerza de la autoridad política civil sobre la militar tiene sutiles distorsiones a las que la sociedad está habituada.²⁸

El prestigio limitado de la carrera de funcionario público y la corrupción habitual en el Poder Judicial y en la Policía, dos instituciones centrales para la seguridad ciudadana, califican también los límites con los que la ley opera en una sociedad, que, sabemos, es vertical, pobre y desigual. Concluimos la respuesta refiriéndonos a dos problemas especialmente críticos: seguridad ciudadana y narcotráfico.

Seguridad ciudadana.— Respecto de los medios urbanos es necesario destacar que últimamente se han agudizado los problemas de seguridad ciudadana en algunas zonas de las grandes ciudades, especialmente Lima y Callao. En ciertos barrios marginales, es clara la relación entre marginalidad,

²⁸ Un ejemplo es la tendencia en los estamentos militares a considerar que, a través del Ministro de Defensa y de sus Comandantes Generales, ellos se expresan como instituciones en la vida pública, o a considerar normal que los oficiales tengan prerrogativas muy superiores a las del personal civil (tendencias reforzadas en el gobierno de Fujimori).

carencias económicas y débil presencia de las autoridades del Estado, lo que genera una violencia social que finalmente se expresa en la delincuencia. El Gobierno, en años recientes, ha dictado directivas concernientes a las instituciones policiales para la represión de las bandas criminales en su intento por frenar las olas de secuestros y otros delitos tipificados como actos de terrorismo agravado.²⁹ Estas normas, jurídicamente cuestionables, parecen haber logrado detener solo parcialmente el avance de este fenómeno.

Narcotráfico.— Según algunos analistas, a pesar de los notables avances en la represión oficial a cargo del Gobierno, el narcotráfico se habría acentuado en la última década. En 1999 se reportaron 38 700 hectáreas cultivadas de hoja de coca, especialmente en el Valle del Alto Huallaga y en la Selva Central. Se estima que ese mismo año se produjo en el Perú 175 toneladas métricas de clorhidrato de cocaína y que por el sistema financiero formal han pasado entre 500 y 600 millones de dólares anuales provenientes del narcotráfico.³⁰ En las zonas de la Selva Central subsisten evidencias de cultivo, procesamiento y comercialización de drogas, actividades vinculadas a las redes internacionales de narcotraficantes. Estas actividades son objeto de represión oficial, así como de programas de sustitución de cultivos a cargo de instituciones gubernamentales, en especial de Contradrogas.

2.2. *¿En qué medida los funcionarios públicos están sujetos a la ley y a reglas transparentes en el desarrollo de sus tareas?*

Las consideraciones anteriores establecen un marco para esta respuesta. Analicemos ahora al proceso de reducción y de re-

²⁹ Esta tipificación penal ha sido cuestionada por los especialistas, pues revela un estilo militar y autoritario, y prolonga la imagen de guerra interna que favorece políticamente al Gobierno.

³⁰ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. Políticas de control de drogas en la región andina. <www.cajpe.org.pe/11.htm>

organización del Estado, en el marco de las tendencias mundiales de globalización y desregulación de la economía. En el caso peruano, el desprestigio del intervencionismo estatal abrió las posibilidades para un cambio y para una modernización profunda del Estado. La crisis fiscal aparecía tan evidente que los procesos de reducción de personal e incluso los de privatización no encontraron una resistencia sostenida entre 1990 y 1995, durante el primer gobierno de Fujimori. Las medidas de reforma de la llamada «primera generación» (desregulaciones y liberalización económica) se aprobaron muy rápidamente entre 1991 y 1993. También tomaron forma las nuevas funciones estatales de supervisión técnica de los servicios privatizados, la modernización tributaria, la focalización en la lucha contra la pobreza, etc. Esta fuerte voluntad modernizadora se estancó, sin embargo, y no culminó. La reforma del aparato estatal no llegó a su llamada «segunda fase» de fortalecimiento institucional. Han quedado, así, algunas llamadas burbujas de modernidad y funcionamiento eficiente en instituciones como Indecopi, la Sunat, los Registros Públicos y otras entidades. Sin embargo, ellas no son precisamente representativas del Estado peruano actual.

El sistema de control de la administración pública, por otro lado, reposa en la Contraloría General de la República, entidad a la que la Constitución y su Ley Orgánica reconocen autoridad para incoar procedimientos administrativos contra aquellos funcionarios públicos que delinquen en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, la estructura de control político del gobierno ha afectado la capacidad de la Contraloría y, en particular, disminuido la figura del Contralor. Aparte de los casos de corrupción que no han merecido ninguna acción por parte de la Contraloría, recientemente fue nombrada como Contralora Carmen Higaona, una controvertida funcionaria pública.

En cuanto a la sujeción de los servidores públicos o funcionarios del Estado a las leyes, la idea fundamental es que esta no ha sido políticamente una prioridad institucional del Gobierno. En el país subsisten graves problemas estruc-

turales relacionados con la corrupción de los funcionarios públicos y con una creciente incapacidad de las instancias de control para ejercer una efectiva supervisión en algunos sectores, especialmente aquellos relacionados con la seguridad nacional.

El Gobierno aprobó incluso un marco legal específico para el control de los funcionarios públicos, dentro del cual podemos destacar el reciente dispositivo que rige el proceso de formulación presupuestal.³¹ Sin embargo puede decirse sintéticamente que las medidas propias de esta tendencia fueron progresivamente o bien subordinadas o bien desplazadas por las de la vigilancia y el control políticos de la administración pública y de todos los poderes del Estado. El principal criterio de institucionalización no fue ya el de la eficiencia objetiva, medida según resultados de la aplicación de reglas transparentes, sino el de la confianza del aparato político dirigido desde el Servicio de Inteligencia Nacional.

Visto desde el presente, queda claro que el sentido mismo de la carrera pública se ha debilitado y que el aparato estatal más poderoso que surge de esta década, resulta siendo ese Servicio de Inteligencia Nacional (SIN). En él parecen haberse combinado, por un lado, las tareas de estrategia política y de comunicación mediática, el control y la supervisión del funcionamiento de los aparatos centrales del Estado, muy especialmente de las Fuerzas Armadas, y, por el otro, la policía política y medidas de espionaje, chantaje y amedrentamiento para asegurar el funcionamiento de tales tareas. Los funcionarios públicos han estado sujetos ante todo a este sistema de control. El escándalo moral que acaba de revelarse con el soborno y la compra de congresistas para formar mayoría en el Congreso, es el que ha precipitado la crisis del Gobierno.

La enumeración de las disposiciones técnicas bien orientadas sería larga: leyes orgánicas, y reglamentos de organi-

³¹ Ley N.º 27245-Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 39-2000-EF.

zación y funciones, así como leyes y directivas para la simplificación administrativa; leyes y directivas específicas para la gestión del presupuesto público, como la Ley de Prudencia y de Transparencia Fiscal, la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, la Ley contra el Nepotismo en la Administración Pública, además de la actualización regular de los denominados Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (Tupa); las leyes y reglamentos en materia de adquisiciones y de contrataciones a cargo del Estado; normas para celebrar contratos de gestión con los directivos de las entidades públicas descentralizadas, así como dispositivos y códigos de ética para los funcionarios públicos. Teóricamente se habría avanzado mucho en la sujeción de sus actos a normas, mecanismos y organismos encargados del control, auditoría, fiscalización y sanción de sus actos administrativos.

Finalmente, para concluir esta respuesta, debe registrarse un indicador positivo. Como se verá luego, existen entidades públicas autónomas respecto del Gobierno con capacidad de respuesta a los ciudadanos. Una muy importante, introducida por la Constitución de 1993, es la Defensoría del Pueblo.³² Esta institución ha cobrado gran credibilidad ciudadana, debido a que se ha mantenido fiel a su misión independiente aun en circunstancias especialmente difíciles, como en el control de la vigencia de los derechos humanos —incluso en zonas en estado de emergencia—, y, más recientemente, en la atención de denuncias y quejas sobre la regulación de los servicios públicos, así como en el tema de la supervisión electoral.³³

³² En los artículos 161 y 162 de la Constitución de 1993, se contempló la creación de la Defensoría del Pueblo, cuyas funciones consisten en «defender los intereses de los ciudadanos y fiscalizar el cumplimiento de las funciones de los funcionarios públicos».

³³ «Resumen Ejecutivo del Tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. 1999-2000». Suplemento especial del diario oficial *El Peruano*, septiembre, 2000.

2.3. *¿Qué tan independiente es el Poder Judicial del Poder Ejecutivo, qué tan libre se halla de cualquier tipo de interferencia?*

De conformidad con la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial,³⁴ el Poder Judicial es autónomo en lo político, administrativo, económico y disciplinario en su ejercicio funcional, e independiente en lo jurisdiccional. Sin embargo, en la realidad es difícil aceptar la tesis de que los magistrados del Poder Judicial estén libres de interferencias políticas y económicas. El golpe de Estado de 1992 dio paso a la destitución de los responsables de los organismos de control en el Poder Judicial, en el Ministerio Público, en el Tribunal de Garantías Constitucionales, en la Contraloría General de la República; y a la disolución del Congreso de la República, donde el partido oficialista carecía de mayoría.

En el Poder Judicial y en el Ministerio Público se crearon las Comisiones Ejecutivas,³⁵ que tenían por tarea fundamental devolverles a estas importantes instancias públicas el prestigio perdido por años de corrupción e ineficiencia. Ello, sin embargo, no se ha logrado puesto que las Comisiones nombraron una gran cantidad de magistrados provisionales, cuyas acciones escapan a la vigilancia legal al haber sido utilizados por parte del Gobierno para llevar adelante juicios en contra de algunos de sus opositores políticos. A su vez, se hizo sentir a dichos magistrados que la continuidad de su función dependía de su fidelidad a disposiciones políticas que representantes oficiosos del Gobierno, o más directamente del SIN, tomaban dentro del Poder Judicial. Este recurso resultó decisivo para el amedrentamiento político y la influencia indebida del Gobierno.

³⁴ Texto Único Ordenado aprobado por el Decreto Supremo N.º 017-93-JUS.

³⁵ La Comisión Ejecutiva del Poder Judicial fue establecida por la Ley N.º 26546 y la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público, por la sexta disposición final de la Ley N.º 26623.

Esta dependencia está encubierta por la legalidad de formas establecidas, principalmente por el Congreso de la República, de mayoría gobiernista servil al Ejecutivo. A partir del autogolpe del 5 de abril, se ha acentuado el proceso de concentración de los poderes públicos en el Ejecutivo, específicamente alrededor del Presidente de la República, hecho del que se ha beneficiado una pequeña cúpula de asesores presidenciales. A esto se refiere el Defensor del Pueblo cuando menciona el desdibujamiento del diseño constitucional, proceso del que a continuación damos cuenta a partir de sus principales hitos:

- El Gobierno nombró Comisiones Ejecutivas tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público, a las que se dotó de un amplio mandato para reorganizar estas instituciones. Las reformas efectuadas lograron la total sujeción de estos poderes a los intereses del partido gobernante. Basta verificar la ausencia de sanciones jurisdiccionales a altos funcionarios a pesar de la diversidad de denuncias presentadas.
- A través de este mecanismo, el Gobierno logró el control indirecto del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), organismo responsable de nombrar, entregar credenciales, destituir y ratificar a jueces y a fiscales, y de nombrar y destituir al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- El Congreso suspendió las facultades del CNM de nombrar magistrados y entregarles credenciales y luego restringió sus facultades de destituirlos. Ello generó que los siete miembros titulares del CNM renunciaran en abril de 1998. Los suplentes que decidieron quedarse eran de declarada filiación oficialista.³⁶

³⁶ Luego de la primera vuelta electoral del 2000, tras constatarse irregularidades muy graves por la incompetencia de la ONPE, el CNM desestimó rápidamente las solicitudes de destitución del Sr. José Portillo C., jefe de dicho organismo.

- A partir del control del CNM, el presidente Fujimori logró el control sobre los jueces y fiscales provisionales, de presencia mayoritaria en el Poder Judicial. Además, a través del nombramiento de magistrados provisionales, el Gobierno logró el control de la Corte Suprema y de la Junta de Fiscales Supremos.
- La intervención de las universidades públicas aseguró el control sobre el Jurado Nacional de Elecciones, órgano formado por cinco miembros elegidos de la Corte Suprema, la Junta de Fiscales Supremos, así como de las facultades de Derecho de las universidades públicas, las facultades de Derecho de las universidades privadas y el Colegio de Abogados de Lima.
- A través del control del Poder Judicial, del Ministerio Público y del propio Jurado Nacional de Elecciones, el Gobierno controló los 47 Jurados Electorales Especiales (JEE), presididos por un Vocal de Corte Superior y dos ciudadanos elegidos por el JNE a partir de una lista elaborada por tres miembros del Ministerio Público. Solo diez de los 47 presidentes de los JEE eran vocales titulares de Cortes Superiores.
- Por medio de la creación de Salas Especializadas o Transitorias, el poder político expresado por medio de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial concentró los casos de trascendencia política en manos de magistrados adictos al régimen. La homologación de derechos y atribuciones entre magistrados provisionales y titulares sirvió también para componer estas Salas en entes de control político.

2.4. *¿Qué tan equitativo y seguro es el acceso de los ciudadanos a la justicia, al debido proceso y a ser indemnizados en caso de errores judiciales?*

El debido proceso comprende tres aspectos: (1) el derecho a tener acceso real, libre, amplio e irrestricto al órgano jurisdiccional; (2) el derecho a que la atención de las pretensiones se desarrolle conforme a las reglas del debido proceso; y

(3) el derecho a la efectividad de la sentencia, esto es que la decisión final sea ejecutada. En el artículo 139 de la Constitución de 1993, se reconocen estos derechos, que deben ser interpretados conforme a los tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Perú. Desarrollaremos en esta respuesta tres temas centrales: el acceso diferenciado de las personas al Poder Judicial, la existencia de los Tribunales Militares y la Comisión Ad-hoc para los indultos a inocentes acusados de terrorismo.

Acceso diferenciado a la Justicia.— Los estudios sobre el Poder Judicial realizados en décadas pasadas han demostrado la existencia de problemas de acceso de los ciudadanos a la justicia.³⁷ En la última década, el Gobierno ha aplicado, como parte del proceso de reforma judicial, el enfoque denominado como «focalización» del gasto social en justicia para la creación de los módulos básicos descentralizados, con la intención de solucionar el problema de acceso al concentrar las acciones locales de los Juzgados en un módulo básico de justicia de fácil acceso para la población de menores recursos. Aún están pendientes estudios que den cuenta de la eficacia de estos módulos y de si han sido superados los problemas tradicionales de acceso. De otro lado, en los asuntos de mayor cuantía o en los principales conflictos de naturaleza empresarial, está pendiente estudiar si estos se han ventilado en esferas judiciales o extrajudiciales.

Tribunales Militares.— La estrategia antisubversiva implementada durante la guerra interna y las medidas antiterroristas de los ochenta resultaron ineficaces y muchas veces ilegales, y provocaron denuncias múltiples sobre ejecuciones extrajudiciales, torturas y desapariciones forzadas de personas. Es por ello que el gobierno del presidente Fujimori diseñó una política contrasubversiva diferente, basada en la inteligencia, que buscó un mayor acercamiento entre las

³⁷ PÁSARA, Luis y otros. *Reforma del Poder Judicial*. Lima: Desco, 1977.

fuerzas de seguridad y la población campesina, al promover la creación de Comités de Autodefensa. Asimismo otorgó más importancia al trabajo de investigación policial, lo cual permitió detener a los máximos dirigentes de Sendero Luminoso y del MRTA, y desarticular las estructuras militares de dichas organizaciones. Esta nueva estrategia, a pesar de sus indudables logros en favor de la pacificación nacional, fue opacada por algunos casos criminales como las ejecuciones de un profesor y nueve estudiantes de la Universidad La Cantuta y de una veintena de personas en los Barrios Altos, y las torturas y asesinatos de agentes de seguridad como Leonor La Rosa y Mariela Barreto, respectivamente. Otros casos de violaciones de los derechos humanos tuvieron que ver con actuaciones judiciales que vulneraron las garantías mínimas de un debido proceso y que han generado graves denuncias sobre la impunidad de agentes oficiales así como sobre el procesamiento y la condena de personas inocentes.³⁸

La estrategia antisubversiva implementada incluyó diversas normas que derivaron los procesos judiciales contra cierto tipo de delitos de terrorismo hacia Tribunales Militares. Su función se extendió a cientos de personas inocentes, algunas de las cuales, luego de haber sido juzgadas y encarceladas, fueron liberadas mediante indultos presidenciales (véase más adelante acápite dedicado a la Comisión Ad-hoc). Las funciones de estos tribunales aún operan para el caso de acusados por «terrorismo agravado», figura penal que convierte a delincuentes comunes en terroristas. Estos tribunales no están sujetos a vigilancia civil, por lo que los procesos de indulto no involucran sanciones a los jueces que hubieran encarcelado a inocentes.

El 15 de octubre de 1997 se decidió no renovar el sistema temporal de jueces sin rostro, restituyendo con ello un ele-

³⁸ VIDAL, Ana María. *Los Decretos de la Guerra: Dos años de políticas antisubversivas y una propuesta de paz*. Lima: IDS, 1993.

mento sustancial del debido proceso: tanto en el fuero militar como en el ordinario se ha restablecido el juzgamiento regular a través de magistrados identificados por los procesados y sus abogados; así también se ha restablecido el carácter público de las audiencias. Ciertas materias han retornado a la competencia de jueces civiles, aunque la Justicia Militar continúa considerando que tiene la función natural de juzgar a civiles en determinadas circunstancias.

*Comisión Ad-hoc de indulto presidencial para inocentes inculcados como terroristas*³⁹. – La necesidad de hacer frente al problema de los inocentes presos, que adquirió progresiva evidencia, llevó a la demanda de organizaciones de derechos humanos y al interés activo del Defensor del Pueblo y de un sacerdote capellán de prisiones. Frente a estas demandas, así como a reclamos de la comunidad internacional, el Gobierno conformó una comisión ad-hoc, constituida por esas dos personas y un representante suyo, para orientar la decisión presidencial de conceder el indulto y el derecho de gracia a los condenados y procesados por terrorismo sin pruebas suficientes.⁴⁰

Esta Comisión funcionó desde su creación mediante la Ley N.º 26655, publicada el 17 de agosto de 1996, se instaló el 20 de agosto del mismo año y concluyó sus actividades el 31 de diciembre de 1999. Durante dicho período, se recibió un total de 3 225 solicitudes de indulto y de derecho de gracia, y 1 162 personas salieron libres. De ellas, 502 fueron indultadas o beneficiadas con el derecho de gracia; 606, absueltas por el Poder Judicial; y 54 cumplieron sus penas.

³⁹ Véase el acápite correspondiente a: «La labor de la Comisión Ad-hoc a favor de los inocentes en prisión. Logros y perspectivas. Agosto de 1996-Diciembre de 1999». En «Resumen Ejecutivo del Tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República 1999-2000». Suplemento especial del diario oficial «El Peruano», septiembre, 2000.

⁴⁰ Ley N.º 26655, 17 de agosto de 1996. La Comisión se instaló el 20 del mismo mes y concluyó sus actividades el 31 de diciembre de 1999, pese a la existencia de casos pendientes.

Además, 47 fueron recomendadas por la Comisión y están para la firma en el despacho presidencial; 1 726 no fueron consideradas para beneficio alguno; y 94 no fueron presentadas por información insuficiente. Hubo 94 ausentes requisitorizados, 42 casos de solicitantes comunes y otros 37.

Si se suman las cifras que corresponden a indultados y absueltos, tenemos que las personas que recuperaron su libertad durante el período de trabajo de la Comisión representan el 28% de los internos por terrorismo en el ámbito nacional y el 34% de todos los que solicitaron la gracia presidencial. La mayoría de las solicitudes fueron presentadas entre setiembre de 1996 y diciembre de 1997, de modo que, tomando en consideración que la población penal por terrorismo ascendía a 3 878 internos, se puede concluir que alrededor del 83% acudió a la Comisión Ad-hoc. Según datos de la Defensoría del Pueblo, en tres años la Comisión ahorró 4 949 años, 3 meses y 25 días de condenas, tiempo que, gracias al indulto presidencial, fue recuperado en favor de la libertad.

No obstante, el indulto tiene una limitación fundamental: solo perdona la pena, no elimina el delito. Esto quiere decir que los certificados de antecedentes penales, judiciales y penitenciarios darán fe del delito cometido, lo que resulta nocivo para una persona inocente, quien no podrá reinsertarse socialmente y será privado de reconocimiento y de acceso al trabajo. Además, la Ley N.º 26994, que concedió diversos beneficios complementarios a los indultados, no incluyó la indemnización económica ni la condonación del pago de la reparación civil. Entre dichos beneficios están la anulación de los antecedentes policiales, penales y judiciales, el corte definitivo de los procesos judiciales, la condonación de las multas, el levantamiento de las penas de inhabilitación, de las incautaciones o medidas cautelares impuestas durante la investigación policial o judicial, y la devolución inmediata de los documentos de identidad. Esta situación revela la debilidad con la que personas comunes afectadas por una injusticia pueden hacer valer sus elemen-

tales derechos. Recientemente, el traslado de las funciones de la Comisión Ad-hoc a la Comisión de Derechos Humanos, dependiente del Ministerio de Justicia, evidencia al menos cierto desinterés en resolver los últimos casos propuestos por la Comisión Ad-hoc (Ley N.º 27234 del 19 de diciembre de 1999).

2.5. *¿Hasta qué punto el sistema penal observa el debido proceso de trato imparcial y equitativo en sus funciones?*

El sistema penal peruano carece de las herramientas necesarias para observar plenamente las reglas debidas de trato imparcial y equitativo. Esto se da a pesar de la existencia de normas que, en términos generales, consagran derechos a las personas que se someten al sistema penal. Esta afirmación puede desarrollarse en el tratamiento de los internos por terrorismo y traición a la patria, del régimen penitenciario, y de los maltratos a las personas sometidas al sistema penal.

En el Perú hay 85 penales, los cuales tienen una capacidad de albergar hasta 19 491 reos; sin embargo, el Instituto Nacional Penitenciario ha registrado una población penal de 27 604 internos, de los cuales solo 13 200 ya cuentan con condena. A esta difícil situación hay que sumar el recorte presupuestario que sufrió la partida destinada a los penales. De 143 millones de dólares, esta se redujo en alrededor del 20% (37 millones de dólares) en 1999, no obstante el aumento de la población penitenciaria con sentencia.

Un indicador negativo lo constituye la situación jurídica de los internos: la mayor parte de estos no han sido sentenciados todavía, lo que genera situaciones de hacinamiento en los penales. Según cifras oficiales, la situación jurídica de los internos es la siguiente:⁴¹

⁴¹ Fuente: Diario oficial *El Peruano*, 18 de setiembre de 2000.

Sentenciados	13 200	35%
Sin sentencia	14 404	65%

En general, la finalidad de la pena como medio resocializador ha quedado neutralizada y las últimas modificaciones al Código de Procedimientos Penales no han sido puestas.⁴² Las actividades educativas son desarrolladas escasamente y las largas penas afectan la salud mental y física de los internos. Adicionalmente, la dureza de las condiciones de reclusión afecta la dignidad de los internos y su salud, en lo que también incide la ubicación de penales como Yanamayo, La Capilla y Challapalca, edificados en inhóspitas zonas alto-andinas. Por otro lado, el traslado de los internos —por supuestas razones de seguridad— a regiones alejadas de sus lugares de origen afecta su relación con familiares y abogados.

La mayor parte de los internos sin condena están en las cárceles de Lima: Lurigancho y Miguel Castro Castro para varones y la Cárcel de Mujeres en Chorrillos, así como en algunos centros al interior del país, como los establecimientos carcelarios de Huánuco, Río Seco en Piura o Pícsi en Chiclayo. Diversos establecimientos penales no cuentan con celdas unipersonales, muchos cuentan con un solo pabellón para internos por terrorismo, aplicándose las mismas condiciones a todos. En general, los internos viven en condiciones de hacinamiento y con un insuficiente personal profesional que atienda sus necesidades.

Además, los presos por terrorismo y traición a la patria no son sujetos de beneficios penitenciarios como la redención de la pena por el trabajo y la educación, la semilibertad y la libertad condicional, ni se diferencia entre procesados y condenados. En consecuencia, el sistema está orientado a

⁴² El modelo de justicia procesal penal en el Perú sigue teniendo un fuerte componente inquisitivo, a pesar de recientes modificaciones. El Decreto Legislativo N.º 685, que introducía un Código Procesal Penal garantista y acusador, no entró en vigencia por resistencias corporativas de policías y fiscales.

castigar a las personas o a neutralizarlas, antes que a resocializarlas.

A lo expuesto se suman los casos de tortura y maltrato. La Defensoría del Pueblo señala que de los 502 indultados, 189 (38%) alegaron ante las autoridades judiciales haber sido torturados durante la etapa policial. Los certificados de reconocimiento médico de 28 de estos casos arrojaron resultados positivos para lesiones. Por otro lado, de una muestra al azar de 250 solicitudes de indulto que no fueron consideradas para beneficio alguno, se encontró que el 43% (107) de los solicitantes alegaron haber sido objeto de torturas para la obtención de declaraciones autoinculpatorias y para la firma de papeles en blanco o redactados unilateralmente por la Policía o las Fuerzas Armadas.

2.6. *¿Qué tanta confianza tiene la gente en la transparencia y eficiencia del sistema legal?*

Como consecuencia de lo señalado y de una larga tradición de corrupción e ineficiencia, la confianza de la gente hacia el sistema legal es bastante baja. Diversos estudios y encuestas de opinión confirman esta afirmación:

¿Cuáles diría que son las dos instituciones que funcionan peor?⁴³

Departamento	Poder Judicial	Policía Nacional
Lima	33,5%	33,2%
Huancayo	31,7%	25,9%
Iquitos	39,5%	26,3%

⁴³ Ambos cuadros son una elaboración propia sobre la base de la publicación: COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *A la Intemperie. Percepciones sobre los Derechos Humanos*. Lima, 1995.

¿Cuáles diría que son las dos instituciones donde hay más corrupción?

Departamento	Poder Judicial	Policía Nacional
Lima	43,3%	48,1%
Huancayo	33,2%	40,0%
Iquitos	50,7%	33,7%

Cabe destacar que el Poder Judicial obtuvo el primer lugar como la peor institución en los tres departamentos en los que se realizó este estudio, entre una larga lista de organismos. Pero dicha institución no solo es percibida como la menos eficiente, sino que también es considerada como una de las más corruptas, solo superada por la Policía Nacional, en las ciudades de Lima y Huancayo. El problema no es únicamente la desconfianza ciudadana, sino que esta suele traducirse en temor hacia el sistema legal en general, lo que inhibe a los ciudadanos de ejercer sus derechos.

Pese a la desconexión que existe entre las personas y las instituciones encargadas de impartir justicia en el país, en la desconfianza y el miedo de las primeras hacia las segundas, las personas no dejan de considerar la necesidad de que existan reglas claras y procedimientos que den como resultado lo justo. El estudio que venimos citando, sostiene en sus conclusiones, a partir de los grupos focales realizados, que «El respeto a los procedimientos legales [...] responde a la experiencia de que con autoridades corruptas y en medio del desconocimiento real de sus derechos, son ellos mismos, los inocentes, los que pueden ser las víctimas».⁴⁴

⁴⁴ COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Ib.*, p. 40.

2.7. *¿Qué medidas, si las hay, se han tomado para solucionar los problemas identificados en esta área, y qué grado de prioridad política y apoyo público tienen?*

La magnitud de la crisis vivida en el país en los últimos meses ha introducido la frase «crisis moral» en el habla cotidiana para referirse a la situación del Perú. De esta manera, la ley y la relación de los ciudadanos con ella (ética y política) se ha vuelto una parte explícita de la discusión pública. Este es un fenómeno más marcado entre la población mejor informada, pero no restringido a ella.

Al contestar la pregunta general de esta sección sosteníamos la tesis según la cual el carácter de la ley en el Perú debe leerse en los comportamientos del aparato de gobierno, por un lado, y en las actitudes y conductas de la gente, por el otro. Con la caída sorprendente del aparato de Fujimori y Montesinos, y con la exposición pública de la corrupción, la legitimidad de las conductas pragmáticas más arbitrarias se ha debilitado. El régimen anterior fortaleció la idea de que las formalidades legales eran obstáculos antes que cauces esenciales para lograr los propios fines legítimamente. Por el contrario, hoy en día la sociedad es muy sensible a cualquier intento de ilegalidad en la política. El Gobierno de Transición de Paniagua, quien es un jurista cuidadoso, ha recogido esa sensibilidad, y se ha dictado un conjunto de leyes conocidas como Leyes Anticorrupción, aprobado por el Congreso, cuyo fin es atrapar y sancionar a los involucrados en la corrupción del régimen anterior (véase sección 9.6). Por otro lado, aunque en relación con esas leyes, también se está intentando restablecer la autonomía de los tres poderes del Estado. En cuanto al tema de esta sección, en el Poder Judicial se ha iniciado una limpieza de los altos funcionarios apegados al Ejecutivo anterior y dependientes de las directivas de Montesinos. Lo que está apareciendo claramente de estas acciones es que la dependencia de la rama judicial a los mecanismos de la mafia del Ejecutivo era mayor de

lo imaginado, y que es imperativo que sea erradicada desde sus raíces.

En cuanto a las actitudes y conductas de la gente ante la ley, no es fácil tomar las medidas al nivel del gobierno. Se trata de una cuestión cultural, con siglos de desarrollo. Hay que repetir que el autoritarismo de Fujimori se legitimó, en buena parte, sobre una identidad cultural con el pueblo, en una coincidencia de intereses y actitudes.

Lo importante es que el momento político del país es una buena oportunidad para poner en debate no solo la conducta de políticos y de los funcionarios públicos, sino también de todos los ciudadanos. El Gobierno de Transición está dando un buen ejemplo de respeto al orden jurídico, tanto en la lucha contra la corrupción como en la clara imparcialidad ante el nuevo proceso electoral —todo lo contrario al proceso del año pasado—.

2.8. ¿Qué medidas han sido tomadas por el Gobierno de Transición?

A partir de la Mesa de Diálogo convocada por la OEA —aún bajo el gobierno de Fujimori— con asistencia de partidos políticos y sociedad civil, se abrió el camino a los acuerdos que el Gobierno de Transición implementó en diversas leyes en el campo de la administración de justicia. A través de ellas, se ha apuntado a desmantelar la maquinaria de control que ataba el Poder Judicial a la cúpula corrupta del Poder Ejecutivo. La aparición pública de los videos, apodados «vladivideos» en «honor» al nombre de Vladimiro Montesinos, hizo más legítimo e imperativo avanzar en esa dirección para enfrentar los núcleos de la corrupción. En el siguiente cuadro, se presenta tales leyes:

Leyes vinculadas a la recuperación de la independencia judicial en la transición hacia la democracia

Ley	Fecha	Descripción
Ley N° 27362	31-10-2000	Deja sin efecto la homologación de los magistrados titulares y provisionales del Poder Judicial y del Ministerio Público.
Ley N° 27367	6-11-2000	Desactiva las comisiones ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público y establece el Consejo Transitorio del Poder Judicial y el Consejo Transitorio del Ministerio Público.
Ley N° 27368	6-11-2000	Modifica o restablece artículos de la ley orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura y dispone la convocatoria a concurso nacional para magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público.
Ley N° 27371	26-11-2000	Establece el procedimiento para elegir a los juristas de los Consejos Transitorios del Poder Judicial y del Ministerio Público.
Ley N° 27433	10-04-2001	Reincorpora a los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público cesados luego del 5 de abril de 1992.

Fuente: Comisión Andina de Juristas.

2.8. Balance sobre el impacto de estas medidas

La aplicación de estas leyes ha resuelto la intromisión del Poder Ejecutivo en el Judicial. Pero ella es un aspecto importante, aunque no único, en la conducta de sometimiento a la ley mostrada por el Gobierno de Transición. Por eso, las respuestas que dimos en el texto del capítulo sobre el sometimiento de los funcionarios a reglas transparentes, el acceso de los ciudadanos a procesos correctos, que el sistema penal observe las reglas de trato imparcial y la confianza de la gente en el sistema legal en su conjunto han tenido también una evolución favorable, cuya consistencia y fuerza no es posible medir por ahora.

En la respuesta a la pregunta general de este capítulo, mencionamos también los aspectos culturales complejos y negativos en la relación entre la sociedad y la ley en el Perú, que se agravaron por la identificación entre Gobierno y Estado durante el régimen de Fujimori. Dijimos que para nuestra población la observancia de la ley es una posibilidad de acción entre otras, y que esas otras pueden ser a veces menos costosas o, inclusive, menos peligrosas. En nuestro añadido al capítulo primero, hemos señalado ya las mejoras que en este plano de percepciones y sensibilidades cotidianas ha dejado como marca el Gobierno de Transición. La conducta ética bien encarnada en la figura del presidente Valentín Paniagua ha sido percibida, por ejemplo, como una respuesta positiva a la demanda indignada y también fuertemente moral de importantes sectores sociales ante la arbitrariedad y la corrupción del régimen anterior.

Las incertidumbres que surgen ante el futuro político inmediato por la debilidad de los actores políticos que se opusieron al anterior régimen, y hoy dueños de la escena política, así como también por la de los actores sociales impiden pronósticos triunfalistas. Sin embargo, los logros positivos alcanzados por estos en pocos meses, tanto como las experiencias culturales positivas, constituyen una base más amplia para las iniciativas democráticas hacia adelante.

3. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

¿Están los derechos civiles y políticos igualmente garantizados para todos?

Pese a que se han alcanzado importantes logros en la pacificación del país, lo que incide favorablemente en la vigencia de los derechos civiles y políticos de la población, y a que el ordenamiento jurídico reconoce la generalidad de derechos consagrados por los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, el respeto por estos y los mecanismos previstos para garantizarlos presentan todavía graves deficiencias que impiden su cumplimiento en condiciones de igualdad para todos.

En el contexto de un régimen autoritario, los derechos civiles y políticos, especialmente aquellos que tienen conexión con la libertad de expresión e información, con el derecho de asociación, reunión y huelga, con derecho de igualdad ante los tribunales, con derecho a la libertad y seguridad personales, y con derechos de participación política, entre otros, se han visto mediatizados por la concentración del poder en manos del Ejecutivo y por la desinstitucionalización del país.

Es preciso destacar, entre los problemas principales que limitan la eficacia de las garantías previstas para la protección de derechos, la crisis que afecta al Poder Judicial y al Ministerio Público. Ambas instituciones adolecen de un alto grado de corrupción. El Gobierno, en el marco de una reforma judicial cuestionada, utilizó la provisionalidad de jueces, magistrados y fiscales, las comisiones ejecutivas, y el recorte de las facultades del Consejo Nacional de la Magistratura, entre otros recursos, para intervenir en las decisiones jurisdiccionales que comprometían al poder político y militar. La Comisión Ejecutiva del Poder Judicial creó dos Juzgados y una Sala de Derecho Público, integrados en su totalidad por jueces provisionales, a fin de monopolizar en

ellos el conocimiento de los procesos de habeas corpus y de amparo, garantías que se ocupan de la protección de la libertad y demás derechos constitucionales. Asimismo, a través de la Sala Transitoria en Delitos Tributarios y Aduaneros, se ha determinado en no pocos casos restricciones al ejercicio de la libertad de expresión e información, en perjuicio de medios de prensa críticos al Gobierno.

El cohecho no ha sido erradicado del campo de la administración de justicia en el país, lo que implica que en múltiples oportunidades las causas se resuelvan según el beneficio económico reportado al juzgador y no por un sentido de justicia y legalidad.

A partir de la arbitraria destitución de tres magistrados del Tribunal Constitucional, se limitó el funcionamiento de este para el conocimiento de los procesos de inconstitucionalidad, impidiendo a los ciudadanos contar con un mecanismo que controle la constitucionalidad de la leyes en salvaguarda de sus derechos fundamentales.

Cabe mencionar, asimismo, la decisión del Gobierno peruano en julio de 1999 de retirarse de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de una figura arbitraria no prevista ni permitida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Con ello se pretendió desconocer el derecho que tienen los ciudadanos y ciudadanas de que sus denuncias por violaciones a los derechos humanos en las que fuere responsable el Estado peruano sean conocidas por la Corte.

3.1. ¿Qué tan libre se encuentra la gente de la violencia física contra su persona y de la posibilidad de la misma?

Usos oficiales de la violencia. - La derrota de la subversión producida en 1992 y el proceso de pacificación iniciado a partir de ese año terminaron, en gran medida, con la violencia terrorista y con la represión del Estado utilizada como parte de la estrategia contrasubversiva. Todo ello aportó a una notable reducción de las detenciones, desapariciones y eje-

cuciones extrajudiciales, así como a la derogatoria de los estados de emergencia y de sus consecuentes regímenes de restricción de derechos.

Frente al problema de la violencia física y al temor que las personas sienten ante ella, cabe oponer los derechos a la libertad e integridad física, que la Constitución peruana reconoce como fundamentales. El artículo 2, inciso 1, de esta norma reconoce el derecho a la vida, a la identidad de la persona, a su integridad moral, psíquica y física, y a su libre desarrollo y bienestar. Por su parte, el artículo 2, inciso 24, del mismo cuerpo normativo establece el derecho a la libertad y seguridad personales, derivando de ella una serie de consecuencias y límites al poder del Estado en el desarrollo de sus funciones.

De conformidad con lo señalado anteriormente, la Constitución Política de 1993, en sus artículos 2, inciso 24, y 139, inciso 15, limita la intervención estatal a los casos extremos de necesidad de detención de una persona. De esta manera, se exige que la privación de la libertad se realice solo en los supuestos permitidos por la ley, que la detención obedezca a un mandato escrito y motivado por un juez, o que, sin mediar este requisito, la autoridad policial efectúe la detención solo en los casos de flagrante delito. Se ha interpretado que los miembros de las Fuerzas Armadas asumen esta prerrogativa policial cuando, debido al Estado de Emergencia, ellas han asumido el control del orden interno. El artículo 139, inciso 15, obliga al Estado a informar a toda persona, por escrito e inmediatamente, de las razones de su detención.

La Ley N.º 26926, del 21 de febrero de 1998, incluyó en el Código Penal los Delitos contra la Humanidad, entre los cuales se encuentra el delito de tortura (título XIV-A). La norma dispone que el torturador será juzgado en el fuero común y no en la jurisdicción militar. La ley establece, sin embargo, que, para ser considerada como tal, la tortura debe infligir dolores o sufrimientos graves, o anular la personalidad o disminuir la capacidad física o mental.

La manera en que se llevó a cabo el Programa de Anticoncepción Quirúrgica Voluntaria puso sobre el tapete formas de violencia que subordinaban los intereses de las personas a los intereses del Gobierno, violentándose la libertad de elegir, especialmente de mujeres de zonas rurales. El inciso 1 del artículo 2 y el artículo 6 de la Constitución de 1993 permiten elegir el método de planificación familiar que cada persona considere más adecuado, incluyendo la anticoncepción quirúrgica voluntaria. No obstante, se exigió a los médicos del sector público realizar mensualmente una cantidad determinada de operaciones quirúrgicas irreversibles a varones y/o mujeres.

La Ley N.º 25530, del 8 de setiembre de 1995, que modificó la Ley de Política Nacional de Población, excluye solo el aborto como método de planificación familiar. La Ley N.º 26842, Ley General de Salud, del 15 de julio de 1997, establece en su artículo 6 que toda persona tiene derecho a elegir libremente el método anticonceptivo de su preferencia, incluyendo los naturales. La Resolución Ministerial N.º 0572-95-SA/DM, del 17 de agosto de 1995, busca facilitar el acceso de la población a la información y a los servicios de planificación familiar. La Resolución Ministerial N.º 001-DGSP, del 29 de febrero de 1996, dispone que «para acceder a los métodos anticonceptivos quirúrgicos se debe respetar el libre ejercicio de la voluntad personal, de varones y mujeres mayores de edad, no siendo necesaria la autorización del cónyuge, conviviente o pareja».

No existe, sin embargo, una tipificación penal del delito de esterilizaciones forzadas, aun cuando, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional considera a estas como delitos de lesa humanidad.

La violencia entre las personas civiles.— La Constitución establece la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como principios orientadores de la sociedad y el Estado. Como expresión de este principio, consagra el derecho a la vida, identidad e integridad moral y psíquica, a la

igualdad ante la ley, al honor, inviolabilidad de domicilio, propiedad y herencia, identidad étnica y cultural, paz y tranquilidad, legítima defensa, y libertad y seguridad personales.

La Constitución peruana, a través de su artículo 44°, acoge esta línea interpretativa señalando que «Son deberes primordiales del Estado: [...] garantizar la plena vigencia de los derechos humanos [...]». Con ello reconoce su obligación y competencia en materia del respeto de los derechos humanos en las relaciones entre particulares.

El Decreto Supremo N.° 044-99-PCM del 30 de diciembre de 1999 declaró el año 2000 como el «Año de la lucha contra la violencia familiar» con la finalidad de desarrollar una serie de medidas destinadas a prevenir y a sancionar la violencia familiar. El Decreto Supremo N.° 002-98-JUS aprobó el texto único de la Ley de la Violencia Familiar y el artículo 9 de la Ley de Conciliación N.° 26782 señala que la violencia familiar es una materia conciliable.

En cuanto a los delitos contra la libertad sexual, el Código Penal de 1991 los agrupa en tres tipos: delitos de violación, delitos contra el pudor y delitos de seducción. El artículo 170 de dicho Código reprime con pena privativa de la libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años a los que con violencia o amenaza obligan a practicar el acto sexual u otro análogo. La pena es mayor si la coacción es armada y realizada por dos o más sujetos. La violación puede producirse también dentro del matrimonio, según el Código de 1991. Las penas varían igualmente si la persona violada se encuentra en estado de inconsciencia o en la imposibilidad de resistir (artículo 171), si sufre trastorno mental (artículo 172), está en situación de dependencia (artículo 174) o si es menor de 14 años (artículo 173). La violación a menores de 7 años se castiga con la cadena perpetua.

El artículo 175 del Código Penal reprime con pena privativa de libertad no menor de dos años a las personas que, con engaño, practican el acto sexual con una persona mayor de 14 y menor de 18 años. La Ley N.° 27115 modificó el artículo 178 del Código Penal, a fin de que el ejercicio de la

acción penal en los delitos contra la libertad sexual sea público, con excepción de los delitos de seducción. Esa misma norma establece una serie de medidas para mejorar la calidad de la atención del Instituto de Medicina Legal a las víctimas.

El Decreto Ley N.º 25461, del 28 de abril de 1992, determinó la vigencia del artículo 2 del Decreto Legislativo N.º 638 —Código Procesal Penal—, que introduce criterios de oportunidad en la persecución penal.

Solo se dispone de datos de maltrato a la mujer en el nivel de Lima Metropolitana, en donde fueron maltratadas 27 935 mujeres en 1978 y 15 570 en los dos primeros trimestres de 1999. Los maltratos consistieron en violencia física (21 534 en 1998 y 11 785 en los dos primeros trimestres de 1999) y en violencia psicológica (6 401 en 1998 y 3 618 en los dos primeros trimestres de 1999). Los motivos principales de la agresión son los problemas conyugales (11 183 en 1998). Los principales agresores son los convivientes (13 464 en 1998) y los esposos (10 430 en 1998), quienes agreden a sus convivientes y esposas en una condición ecuaníme (17 710 en 1998). Las mujeres agredidas son principalmente las amas de casa (13 424) pero también 2 014 profesionales fueron agredidas en 1998.⁴⁵

Detenciones ilegales.— El Código Penal vigente no regula aún como delito específico las detenciones ilegales o arbitrarias. Los estados de emergencia crean un clima propicio para posibles detenciones arbitrarias y otros tipos de violaciones de derechos humanos. A fines de 1999, esta medida afectaba al 7,59% del territorio y al 4,09% de la población, lo que constituye una considerable disminución de las zonas bajo estado de emergencia: un año antes, a fines de 1998 se afectaba al 16,20% del territorio y al 20,80% de la población.⁴⁶

⁴⁵ INSTITUTO CUÁNTO. *Perú en cifras. 2000*, pp. 265-267.

⁴⁶ El estado de emergencia, que es un régimen de excepción, se ha convertido en permanente en las siguientes circunscripciones: las provincias

Un problema vinculado a la libertad individual y las detenciones arbitrarias lo constituye el acatamiento, por parte de la Justicia Militar, de las sentencias favorables de habeas corpus emitidas por el fuero común. En varias ocasiones, el Consejo Supremo de Justicia Militar se ha negado a acatar dichas sentencias sosteniendo que el habeas corpus no procede contra decisiones de los Tribunales Militares.

Otro de los problemas que afectan la libertad de grupos numerosos de personas, especialmente campesinos, son las requisitorias ordenadas a raíz de la lucha contrasubversiva. Incluso existen comunidades campesinas en las que todos sus integrantes tienen una orden de captura solo por la sindicación de un tercero o de los llamados terroristas arreprentidos.

Abusos y torturas.— En el Perú, lamentablemente, la tortura sigue siendo una práctica utilizada por no pocos miembros de las fuerzas del orden para obtener información o amedrentar al detenido. Uno de los casos relativamente recientes es el de la ex agente del Servicio de Inteligencia Nacional, Leonor La Rosa Bustamante, quien a consecuencia de las torturas infringidas en su perjuicio se encuentra con un cuadro de cuadraplegia e infarto cervical. El Instituto de Defensa Legal aplicó una encuesta en diferentes penales del país a 1250 personas acusadas por terrorismo y traición a la

de La Mar y Huanta en el departamento de Ayacucho; los distritos de Quimbiri y Pichari en la provincia de La Convención, en el departamento del Cusco; las provincias de Huánuco, Leoncio Prado y Marañón (excepto el distrito de Huacrachuco) en el departamento de Huánuco; las provincias de Chanchamayo y Satipo en el departamento de Junín; las provincias de Mariscal Cáceres y Tocache en el departamento de San Martín; la provincia de Tahuamanú en el departamento de Madre de Dios; y la provincia de Padre Abad en el departamento de Ucayali. El Decreto Supremo N.º 038-99-PCM del 31 de octubre de 1999 establece el estado de emergencia en la provincia de Tahuamanú, en el departamento de Madre de Dios, alegando la presencia de bandas organizadas dedicadas a la tala indiscriminada y al contrabando de madera.

ción a la patria, el 77,2% de las cuales manifestó haber sufrido tortura durante la etapa de la investigación policial.⁴⁷

Es importante considerar que el Tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República,⁴⁸ señala que, de las quejas recibidas por el equipo de administración de justicia y derechos humanos de la Adjuntía para los Derechos Humanos, el 13,8% corresponde a reclamos por la violación del derecho a la libertad y a la seguridad personales, vinculado a reclutamiento arbitrario para el servicio militar, a detenciones arbitrarias, actos de intimidación o coacción, y a restricciones para circular o salir del país. De otra parte, el 8,3% se refiere a violaciones del derecho a la integridad física, relacionado con actos de tortura, tratos crueles o uso desproporcionado de la fuerza. Asimismo, del mismo universo de quejas recibidas por el equipo de administración de justicia y derechos humanos, el 43% se dirige contra el Poder Judicial y el segundo lugar es ocupado por las quejas contra las Fuerzas Armadas, que representan el 19% del total.

Secuelas de la violencia política

Los desaparecidos.— La relación establecida por la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú, ANFASEP, con las organizaciones no gubernamentales que han atendido el fenómeno bajo investigación, registra un total de 6 432 denuncias por desaparición forzada y 205 denuncias por ejecución extrajudicial. El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desaparición Forzada e Involuntaria recibió entre 1982 y 1994, 4 356 denuncias sobre la materia.

Inocentes acusados o condenados por delito de terrorismo o traición a la patria.— Como se señaló en el acápite anterior, la Comi-

⁴⁷ Véase INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL. *¿Quiénes son los inocentes?* Lima, 1997.

⁴⁸ El período reportado comprende del 11 de abril de 1999 al 10 de abril de 2000.

sión Ad-hoc recibió 3 225 solicitudes de indulto y derecho de gracia hasta el 30 de diciembre de 1999, fecha en que culminaron sus actividades. De este total, la Comisión evaluó 2 998 solicitudes (93% del total), 502 de las cuales fueron beneficiadas con el indulto o derecho de gracia concedido por el Presidente de la República. Entre los solicitantes de indulto y derecho de gracia se encontraban 602 personas que fueron absueltas por el Poder Judicial, lo que inhibió a la Comisión de continuar con la evaluación de sus casos. Esta situación fue producto del cese de los tribunales sin rostro en noviembre de 1997 y del restablecimiento de algunas garantías del debido proceso en los casos de terrorismo.

Desplazados.— El 80% de los desplazados ha optado por la inserción urbana debido a su prolongada permanencia en las ciudades, a la socialización urbana de sus hijos, a las dificultades económicas para reconstruir sus comunidades y, en algunas zonas de Huánuco y del Alto Huallaga, por temor a la violencia terrorista.⁴⁹ Según el Programa de Protección a Poblaciones Afectadas por la Violencia Política de la Defensoría del Pueblo, el número de desplazados asciende a 600 000 desde 1994 hasta la actualidad.

Asimismo merece destacarse la dedicación del Estado a este problema a través del trabajo del Programa de Apoyo al Repoblamiento-PAR y del Programa Especial de Titulación de Tierras-PETT del Ministerio de Agricultura.

3.2. ¿Cuán efectiva y equitativa es la protección de las libertades de movimiento, expresión, asociación y reunión?

La Constitución Política del Perú reconoce, en su artículo 2, los derechos de libertad de movimiento y residencia, de reunión pacífica, y de libertad de asociación, y el derecho a la

⁴⁹ Véase COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Anual 1999*.

libertad de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento. Además, el ordenamiento jurídico peruano prevé el proceso constitucional de amparo como un mecanismo para la protección de estos derechos. El amparo está regulado por el artículo 200, inciso 2, de la Constitución y por la Ley N.º 23506, Ley de Habeas Corpus y Amparo.

Los ciudadanos pueden entrar y salir libremente del territorio, así como transitar con libertad dentro del mismo, salvo en las zonas de emergencia en donde existen ciertas restricciones. Los líderes de la oposición y aquellas personas que el Gobierno juzga peligrosas para su estabilidad son sometidas a una discreta vigilancia por parte del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN).

Libertad de asociación.— Formalmente no existe ninguna cortapisa para que los ciudadanos se asocien y organicen. Sin embargo, el Gobierno desalienta las organizaciones sindicales y toda asociación autónoma porque las percibe como arietes posibles contra sus políticas, especialmente contra su política económica. El gobierno de Fujimori es producto de la crisis y el colapso de los partidos: en esa medida, está interesado en impedir su resurgimiento. Como todo régimen autoritario, su pluralismo es limitado.

Libertad de reunión.— Pese a los intentos de algunos parlamentarios y de los prefectos y subprefectos por recortar la libertad de reunión y por reprimirla, no existe una política que tienda a recortarla. La Defensoría del Pueblo ha contribuido en los últimos cuatro años a mantener vigente este derecho. No obstante, el gobierno de Fujimori es desmovilizador como todo régimen autoritario.

Libertad de expresión y limitaciones a la libertad de prensa.— En el Perú existe aparentemente libertad de expresión en la prensa escrita, en la radio y en la TV. Hay prensa escrita y radios de oposición. Hasta la fecha en que Fujimori decide recortar su período presidencial (16 de septiembre del 2000),

solo existía una televisora por cable independiente y un canal de señal abierta tímidamente independiente. Los otros canales de TV de señal abierta solo transmitían informaciones favorables al Gobierno y estaban cerrados para la oposición. Los mecanismos de control de la prensa escrita y, sobre todo, de los radios y canales de TV abierta hasta esa fecha eran la publicidad, las deudas en materia de impuestos, las primicias oficiales, el control del poder judicial dispuesto a ser usado contra la prensa (el caso de Radio 1160 y del Canal 13) y el despojo llano y simple (el caso del Canal 2 de Baruch Ivcher —véase sección 1.1—).

Todo este sistema de control se refleja en la progresiva salida del aire de programas televisivos de investigación y crítica periodísticas, y, para el caso de la prensa, en cierta homogeneidad informativa en temas políticos, en titulares de los autodenominados «diarios populares» donde se imputan hechos o cualidades personales injuriantes a determinadas personalidades o periodistas, sin que exista al interior del diario mayor cobertura sobre el tema.

La Asociación Nacional de Periodistas reportó que en 1998 fueron afectados en su libertad de expresión 123 periodistas: dos asesinatos, 43 amenazas u hostigamientos, 31 presiones jurídicas y 9 trabas a la circulación de la información.

Constituyen indicadores negativos al respecto los crímenes contra dos periodistas radiales, que el 6 de abril de 1988 fueron asesinados en el distrito de la Unión, en el Bajo Piura. Los autores fueron delincuentes comunes pero, como los servicios de inteligencia acostumbran contratarlos para atacar a sus opositores, se atribuyó el asesinato a las autoridades.

Las intervenciones más importantes del Estado en medios de comunicación que han sido denunciadas ante la Defensoría del Pueblo son las siguientes:

- En 1997, a Baruch Ivcher se le despojó de su nacionalidad y de su propiedad del Canal 2, luego de que transmitiera denuncias sobre torturas y corrupción del jefe de los servicios de inteligencia.

- Caso de BVHID S.A.: intención de ejecución de garantía prendaria sobre maquinarias utilizadas en la impresión del diario «Liberación» (Expediente N.º 111-A-2000/DP-DC).
- Caso del ciudadano Genaro Delgado Parker: ejecución irregular de medida cautelar de secuestro ordenada contra emisora 1160 (Expediente N.º 040-2000/DP-DC).

Además, hay falta de garantías para el ejercicio de estas libertades:

- Caso de la Asociación Prensa Libre: afectación de la libertad de expresión por denunciar presunto acoso a candidatos a la Presidencia de la República (Expediente N.º 167-A-99/DP-DC).
- Caso de los ciudadanos Ángel Durán León y Juan Sánchez: negativa a otorgar garantías personales a periodistas (Expediente N.º 180-99/DP-DC).
- Actuación de buenos oficios en favor de los ciudadanos Frank Zegarra, Owen Castillo, Mariano Azpilcueta, Luis Bayeto, Patricia Medina, Sofía Ruiz y Juan Méndez: presuntas amenazas a la libertad de expresión por parte de candidato a la Presidencia de la República (Expediente N.º 22-2000/DP-PSE).

Y también se debe destacar los casos de censura:

- Caso de la agrupación política Avancemos: negativa de televisión de señal abierta de difundir publicidad electoral contratada (Expediente N.º 021-2000/DP-DC).
- Las dificultades en el acceso a la información en poder de entidades públicas, la obscenidad y pornografía en los medios de información masiva, las campañas de difamación contra periodistas, las afectaciones a la dignidad en los *reality shows*, y la publicidad estatal como posible fuente de presiones gubernamentales hacia las empresas de información masiva, en especial las de televisión.

Paralelamente, desde la sociedad civil se impulsaron iniciativas a favor de un control ciudadano de los medios de información masiva, como el Consejo de la Prensa Peruana y la Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social.

Restricciones al libre tránsito.— No hay deportaciones ni persecuciones masivas sino selectivas a determinados líderes opositores, pero hay restricciones para desplazarse libremente en las zonas que aún se mantienen en estado de emergencia. Existe, asimismo, una discreta vigilancia de los movimientos de los opositores y, durante los períodos electorales, abiertas hostilizaciones por parte de los funcionarios del Gobierno y de los servicios de inteligencia.

Represión de las movilizaciones.— Antes de la existencia de la Defensoría del Pueblo, el Gobierno reaccionaba violentamente ante cualquier movilización de protesta, especialmente cuando esta era también acompañada de actos de violencia. Ante la debilidad de los sindicatos y de las organizaciones, así como ante el colapso de los partidos, que ya no pueden canalizar sus demandas, los movimientos de protesta tienden a dramatizar con cierta exageración para ser escuchados por el sistema político. Los servicios de inteligencia infiltran, a su vez, algunas manifestaciones para responsabilizarlas de los desmanes que ellos mismos producen y estimulan. Tal fue el caso de la marcha de los Cuatro Suyos, cuyos organizadores fueron responsabilizados de los incendios y ataques que los mismos servicios de inteligencia planificaron.⁵⁰

Interceptación telefónica.— A pesar de numerosas pruebas, las denuncias sobre interceptación telefónica fueron desesti-

⁵⁰ Véase investigación periodística del diario «El Comercio» del 10 de enero de 2000. En ella, un asistente del congresista Marcenaro revela su papel como contratista de delincuentes para infiltrarlos en las manifestaciones de la oposición o para organizar contramanifestaciones.

madras por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia del Congreso, que pretendió más bien denunciar a los periodistas que las revelaron con el pretexto de haber hecho públicas conversaciones privadas. El informe en minoría sostenía lo contrario.

3.3. *¿Qué tanta libertad tienen todos para practicar su propia religión, lenguaje o cultura?*

El artículo 2, inciso 3, de la Constitución reconoce el derecho a la libertad de conciencia y de religión. En el inciso 19 del mismo artículo se reconoce el derecho de las personas a su identidad étnica y cultural, así como al uso de su propia lengua.

Desde 1993, «el Estado reconoce a la Iglesia Católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú. Además, el Estado respeta otras confesiones y puede establecer formas de colaboración con ellas» (artículo 50, Constitución del 93), pero solo la Iglesia Católica recibe ayuda económica del Estado. Según el censo de 1993, las religiones protestantes crecieron desde 1980 hasta alcanzar alrededor de un 10%, mientras la religión católica retrocedió, pero sigue siendo el credo mayoritario en el Perú. Las diversas iglesias se toleran por lo general, pero cuando se mezclan con la política tienden a ser intolerantes.⁵¹

Desde 1976, año en que el general Morales Bermúdez anuló el quechua como lengua oficial, tal como lo había establecido el gobierno de Velasco en 1972, el Perú no ha desarrollado una política de reconocimiento con las minorías culturales del país. Los quechuas y aymaras, a su vez, no han demandado en estas últimas décadas ni identidad ni autonomía ni formas propias de representación, a diferencia de las etnias de la selva que sí lo han hecho aunque cuen-

⁵¹ La Defensoría del Pueblo recoge una denuncia de un periodista sobre discriminación religiosa: el CTAR de Piura exige que, para ocupar un puesto de trabajo, la persona debe ser católica. Véase DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Tercer Informe del Defensor del Pueblo ante el Congreso de la República. 1999-2000, p. 359.

tan con menos del 1% de la población. El Estado reconoce, sin embargo, el derecho a la identidad así como a la educación en la lengua materna.

Los cambios sociales y culturales de 1950 en adelante han determinado que la discriminación social sea más importante que la racial y la cultural. Los sectores más discriminados en el Perú son los pobres, los negros y los cholos, y los más discriminadores son los ricos y los blancos. Hay un sector importante de la población que se siente discriminado simultáneamente por la raza, la cultura y la pobreza. Dado su escaso número, los indios han dejado de ser el sector más discriminado en las últimas décadas.⁵²

3.4. *¿Qué tan libres de hostigamiento o intimidación están las personas o grupos que trabajan en la promoción de los derechos humanos?*

El artículo 2, inciso 13, de la Constitución reconoce el derecho de las personas a asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro y sin autorización previa.

En el Perú, las ONGs dedicadas a la defensa de los derechos humanos suman alrededor de 60 y se agrupan en la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Ellas se distribuyen en la mayoría de los departamentos del país, especialmente en aquellas zonas que fueron escenarios de violencia política en la década del 80. La Coordinadora tiene un Consejo Directivo Nacional, integrado por catorce ONGs, y una Secretaría Ejecutiva. La Coordinadora fue fundada en 1985 y desde 1991 publica un Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en el Perú. Su forma principal de trabajo es el despliegue de campañas de alcance nacional y algunas de alcance internacional. En este año tiene

⁵² LÓPEZ, Sinesio. *Los ciudadanos por dentro. Aspectos subjetivos de la ciudadanía en el Perú*, p. 71. Además, revítese la sección III: La ciudadanía, la desigualdad y la discriminación.

dos campañas: En nombre de los inocentes y Contra la tortura y los malos tratos.

La Coordinadora mantiene lazos de cooperación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Federación Internacional de Ligas de los Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Human Rights, la Organización Mundial contra la Tortura y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Sus excelentes informes se orientan de acuerdo a las Convenciones de los Derechos Humanos.

Las ONGs de derechos humanos siempre fueron un problema para los gobiernos y para los institutos armados desde 1980 en adelante. El control que podía ejercer el movimiento de derechos humanos en el Perú sobre la política anti-subversiva producía animadversión sobre estos actores. El poder de las ONGs radica en la fuerza política de la publicidad de las actividades, muchas veces ocultas, de los gobiernos e institutos armados. Esa publicitación controla y transforma a los gobiernos, a los Estados y a sus instituciones. Durante los años más álgidos de la violencia política, muchos integrantes de estas organizaciones fueron amenazados de muerte tanto por parte de miembros de las fuerzas del orden como de integrantes de los grupos terroristas. Con el proceso de pacificación, estas amenazas y vulneraciones se redujeron sustancialmente.

3.5. *¿Qué medidas, si las hay, se han tomado para solucionar los problemas identificados en esta área, y qué grado de prioridad política y apoyo público tienen?*

El colapso del gobierno de Fujimori, expresado en su abandono del cargo desde el Japón y en la renuncia de sus dos vicepresidentes, luego de las protestas y las movilizaciones de la ciudadanía efectiva, la sociedad civil y la oposición política, de las presiones internacionales de la OEA, los Estados Unidos y la Comunidad Europea ante la reelección ilegítima y el auto-

ritarismo del régimen, y luego de la revelación y publicitación de la enorme corrupción de este, dio paso a un gobierno provisional presidido por el doctor Valentín Paniagua, Presidente del Congreso elegido por las fuerzas de la oposición tras la censura de la Presidenta fujimorista. El gobierno provisional, cuyo objetivo principal es realizar elecciones libres, limpias y justas, está desmontando el régimen autoritario y realizando en la práctica los 29 puntos que la OEA planteó para democratizar el gobierno de Fujimori: reformas institucionales en materia de administración de justicia, fortalecimiento del Estado de Derecho, restitución de los magistrados separados del Tribunal de Garantías Constitucionales, equilibrio entre los derechos humanos y la seguridad, reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, solución satisfactoria para el caso de los canales de TV 2 y 13, reforma de los órganos electorales, establecimiento del distrito electoral múltiple para el Congreso, fiscalización de los servicios de Inteligencia, institucionalización de las FF.AA. Los temas más difíciles de este desmontaje son el logro de la autonomía del Poder Judicial y la institucionalización y control civil de las FF.AA. y de los servicios de inteligencia. Los avances son, sin embargo, significativos: liquidación de la comisiones ejecutivas del Poder Judicial y de la Fiscalía, cambio de los responsables de las instancias judiciales en las que los servicios de inteligencia tenían control, desactivación del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), destitución de Vladimiro Montesinos y de sus compañeros de promoción que controlaban las FF.AA., investigación, enjuiciamiento y prisión de los responsables de la corrupción.

3.6. ¿Qué medidas ha tomado el Gobierno de Transición para restaurar y promover los derechos civiles y políticos?

En el plano de los derechos civiles, el Gobierno de Transición ha concentrado su atención en el desmontaje del aparato autoritario organizado por Fujimori, el SIN y la cúpula militar, y en la lucha contra la corrupción con la finalidad de instaurar la

vigencia plena del Estado de Derecho y de defender la ética pública.

a. Medidas para restaurar el Estado de Derecho

- *En esta área, la mayor de las medidas tiene que ver con el desmontaje del Servicio de Inteligencia Nacional y con la desarticulación de la cúpula militar. Esto se desarrolla con detalle en el acápite 8.6 del capítulo 8.*
- *También hay otras medidas, como la anulación de la Ley de Amnistía de parte del actual Consejo Supremo de Justicia Militar. Recordemos que esta ley favoreció a los militares que participaron en el crimen de la Universidad de La Cantuta (el Grupo Colina). Luego de derogar esta ley, el Consejo ordenó la detención de esos militares. También anuló el sobreseimiento del proceso que declaró la carencia de responsabilidad de Vladimiro Montesinos y el Grupo Colina en la matanza de quince vecinos de Barrios Altos. El caso ha pasado a un juzgado anticorrupción.*
- *El Poder Ejecutivo ha reestructurado la Comisión de Indulto que, durante el tiempo que va del Gobierno de Transición, ha liberado a alrededor de ochenta personas injustamente detenidas por haber sido arbitrariamente acusadas de terrorismo.*
- *El Ministerio del Interior destituyó, a comienzos del año 2001, a todos los prefectos y subprefectos de los departamentos y provincias que representaban al Poder Ejecutivo en su respectiva circunscripción y que participaron activamente en la segunda reelección de Fujimori utilizando los recursos del Estado.*
- *Uno de los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, que aparece en uno de los videos de Montesinos, renunció al cargo, aunque no ha hecho efectivo aún su cese para que dicho Tribunal pueda seguir funcionando.*
- *En enero de este año, el Congreso de la República emitió la Resolución Legislativa 27401, que deroga la Resolución Legislativa anterior, la cual sustraía al Perú de la competen-*

cia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estas resoluciones solo tienen efectos internos y son de carácter político, puesto que la CIDH no consideraba jurídicamente válido el retiro del Perú de competencia contenciosa.

- El Ministerio del Interior ha anulado la Resolución Directoral que quitaba la nacionalidad al propietario del Canal 2 y el Poder Judicial dispuso que el Canal 2 y el Canal 13 sean devueltos a sus legítimos propietarios.*
- El 3 de noviembre de 2000 el Congreso aprobó la Ley N° 27363, por la que cesa a las comisiones interventoras de algunas universidades nacionales (Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Enrique Guzmán y Valle y Federico Villarreal en Lima; José Faustino Sánchez Carrión en Huacho; Emilio Valdizán en Huánuco; Universidad Nacional San Luis González en Ica), nombra Comités Transitorios de gobierno y restituye la plena vigencia de la Ley Universitaria N.º 237333 de 1983 y sus modificatorias. Bajo las disposiciones de esa ley, se han elegido democráticamente a las nuevas autoridades universitarias, incluido el tercio estudiantil.*
- Recuperando su función fiscalizadora, el Congreso ha aprobado, asimismo, el nombramiento de nuevas comisiones de investigación sobre la interferencia telefónica.*

b. Medidas para combatir y sancionar la corrupción

Son revisadas y analizadas con detalle en el acápite 9.8. del capítulo 9.

c. Medidas de participación de la sociedad civil en la fiscalización

Además de la Comisión de indultos, el gobierno provisional ha creado otras comisiones que tienen relación con la participación de la sociedad civil en el control y la fiscalización de las instituciones del Estado. Una de ellas es la Comisión de Inicia-

tiva Nacional contra la Corrupción, cuyo objetivo es el señalamiento de formas y mecanismos a través de los cuales la sociedad civil puede contribuir a la lucha contra la corrupción.

En una perspectiva de más largo aliento, el Gobierno de Transición creó el 5 de junio de 2001, mediante Decreto Supremo, la Comisión de la Verdad. Esta trabajará para investigar y esclarecer los hechos y responsabilidades de los asesinatos, secuestros, desapariciones forzadas, torturas, lesiones graves, violaciones de los derechos colectivos de las comunidades nativas y andinas y otros crímenes y violaciones de los derechos humanos cometidos por organizaciones terroristas, agentes del Estado y organismos paramilitares. El periodo que se investigará comprende desde mayo de 1980 hasta noviembre de 2000. Esta comisión, que no tiene facultades jurisdiccionales, contribuirá con los organismos competentes a resolver los crímenes, a recomendar reformas institucionales, legales y educativas y se encargará de elaborar una propuesta de reparación e indemnización para las víctimas y sus familiares. El Estado le brindará las facilidades necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Ella estará integrada por siete miembros nombrados directamente por el Presidente de la República dentro de los treinta días siguientes a la vigencia del Decreto Supremo.

3.7. Balance sobre estas medidas

Los derechos civiles y políticos fueron los más restringidos durante el régimen autoritario de Fujimori. Esto fue uno de los principales motivos de la indignación popular y el rechazo de la sociedad hacia el régimen y se convirtió en uno de los factores que finalmente contribuyó a su caída. Fue, por lo tanto, una de las principales demandas sociales y una suerte de deuda del actual gobierno con la sociedad que le brindó su apoyo en su conformación y le ha otorgado legitimidad a lo largo de su gestión.

Por ello, las medidas tomadas para volver al estado de Derecho han sido bien recibidas entre la población. El ejemplo más ilustrativo de esto lo constituyen, sin lugar a dudas, los multitudinarios mítines que convocaron los diversos candidatos a la pre-

sidencia (Lourdes Flores, Alejandro Toledo y Alan García) en las pasadas elecciones, tanto en la primera como en la segunda vuelta. Ello quiere decir, claramente, que la gente se ha lanzado, nuevamente, a participar de la vida política a través de las organizaciones políticas, pero también a través de la crítica y la propuesta. En otras palabras, la población se impulsa a gozar de su derecho a esa dimensión de la vida cotidiana que estuvo reprimido durante el autoritarismo anterior, ya sea directamente mediante el hostigamiento, el chantaje o la manipulación, o indirectamente mediante la difusión con el ejemplo—desde arriba— de una forma antipolítica de vivir la política, que llevó a la mayoría de peruanos a autorreprimirse y a encerrarse en la vivencia de sus propios problemas.

4. DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

¿Los derechos económicos y sociales están igualmente garantizados para todos?

Una de las reformas estructurales más importantes del modelo neoliberal ha sido la desregulación de los mercados, entre ellos del mercado de trabajo, lo que implicó el poco interés en reconocer y garantizar los derechos económicos y sociales. En el caso peruano, esta reforma, llamada de flexibilización laboral, fue extrema debido a las siguientes razones:

- a. La formación, luego del autogolpe del 5 de abril de 1992, de una vasta coalición civil-militar de carácter neoliberal que recibió apoyo internacional, especialmente de los organismos financieros internacionales.
- b. El colapso de los partidos políticos, que impidió levantar alternativas y canalizar la demandas de las clases medias y populares.
- c. El debilitamiento de los movimientos sociales, del sindicalismo y de la sociedad civil, que disminuyó la capacidad de resistencia y de defensa de los intereses de esas mismas clases sociales.
- d. El cálculo de la tecnoburocracia que, al imponer la flexibilización liberal vista por los organismos financieros como difícil pero necesaria, extremó la medida esperando obtener de estos un apoyo más amplio y decidido.
- e. La combinación del poco interés y de la incapacidad del gobierno de Fujimori para negociar con los organismos financieros internacionales.

4.1. ¿Hasta qué punto se extiende el acceso al trabajo y a la seguridad social, sin discriminaciones?

En el plano legal ha habido retrocesos en el reconocimiento y en la jerarquía normativa del derecho al trabajo y a la seguridad social. Las normas y las políticas han sido transformadas sustancialmente por nuevas formas de contratación, supresión de la estabilidad laboral, debilitamiento de la red formal de seguridad social y la apertura al mercado del sistema de pensiones. La alta tasa de subempleo, que afecta especialmente a las mujeres y sectores rurales, refleja que muchos de estos temas conciernen en el Perú a una porción relativamente pequeña de la Población Económicamente Activa.

El derecho al trabajo.— Las principales instituciones del Derecho Laboral han sufrido en el Perú una de las más drásticas remodelaciones. La reforma introducida en el mercado laboral ha llevado de la regulación y sobreprotección del trabajo a la desregulación y la flexibilización laboral a ultranza. Esos cambios se han impuesto mediante Decretos Legislativos del Poder Ejecutivo, sin participación de los trabajadores y sin debate parlamentario.

La Constitución de 1993, en su Título I, Capítulo II, artículo 22, señala que el trabajo es un deber y un derecho, la base del bienestar material y un medio de realización de la persona. En la Constitución de 1979 este era un derecho fundamental: en la de 1993 es un derecho social y económico. En efecto, la Constitución vigente, en el Título I, Capítulo II, artículo 23, señala que el Estado presta atención prioritaria al trabajo, especialmente a la madre, al menor y al discapacitado que trabajan.⁵³

⁵³ Los derechos relativos al trabajo incluidos en la Constitución hacen referencia explícita a la atención prioritaria del Estado al trabajo (artículo 23); al derecho a una remuneración equitativa y suficiente (artículo 24); a la jornada de ocho horas, y el descanso semanal y anual (artículo 25); a la

El Decreto Legislativo N.º 728 introduce múltiples alternativas de contratación a plazo indeterminado. Se cree que la flexibilización de las normas de contratación genera más empleo.⁵⁴ En particular, la Ley de Fomento al Empleo N.º 25327, del 12 de noviembre de 1991, prefiere el contrato a plazo indeterminado y, por excepción, acepta el contrato a tiempo determinado. Pero el Texto Único Ordenado de la Ley de Fomento al Empleo (TUOLFE) de 1997, compuesto por la Ley de Productividad y Competitividad Laboral (Decreto Supremo N.º 0003-97-TR) y por la Ley de Formación y Promoción Laboral (Decreto Supremo N.º 002-97-TR), opta por un contrato de trabajo libre «por tiempo indeterminado o sujeto a modalidad» (artículo 4).

El artículo 53 del TUOLFE establece las nuevas formas de contratación «cuando así lo requieran las necesidades del mercado o la mayor producción de la empresa» o la naturaleza temporal del servicio. Estas nuevas formas de contratación tienen que ver con contratos de naturaleza temporal, accidental, para obra o servicio, por régimen de exportación de productos no tradicionales, para zonas francas, y otros contratos vinculados a modalidades no especificadas. También se introduce en el TUOLFE los convenios y contratos de formación y promoción laboral, en sus diversas formas, como son los contratos de aprendizaje, los de prácticas preprofesionales y los convenios de formación laboral juvenil.

Otro aspecto nuevo en la legislación laboral lo constituyen nuevas formas de intermediación laboral.⁵⁵ Estas nuevas formas se verifican en la existencia y reconocimiento legal de empresas de servicios temporales, de servicios complementarios y cooperativas de trabajo.

igualdad de oportunidades (artículo 27); a la protección contra el despido arbitrario, a la sindicalización, la negociación y la huelga (artículo 28); y a la participación en las utilidades de la empresa (artículo 29).

⁵⁴ SANGUINETI, Wilfredo. «Los contratos de trabajo sujetos a modalidad de la Ley de Fomento del Empleo». *Asesoría Laboral*, febrero, 1993, p. 28.

⁵⁵ El Título V de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral trata de «las empresas especiales» cuyo objeto es la intermediación laboral.

El Decreto Legislativo N.º 728 (Ley de Fomento del Empleo), que promueve la utilización de la contratación eventual (es decir sujeta a modalidad y plazo) y los contratos considerados «no laborales», ha sido observado por el Comité de Libertad Sindical de la OIT.

A continuación se presenta una síntesis de los aspectos más relevantes en la evolución del derecho al trabajo:

- a. La estabilidad laboral: La adopción del artículo 27 de la Constitución de 1993 significó pasar a la estabilidad relativa, luego de haber operado el principio de estabilidad absoluta, consagrado por la Constitución de 1979.⁵⁶ La Ley de Fomento al Empleo completa el panorama en este tema.
- b. Período de prueba: La Ley N.º 26513, del 28 de julio de 1995, elimina el período de prueba de tres meses que establecía la Ley de Estabilidad Laboral N.º 24514 a la que deroga. Esta nueva ley establece que la duración del período de prueba puede ser objeto de pacto entre la partes y protege al trabajador del despido arbitrario.
- c. El despido individual: El Texto Único Ordenado de la Ley de Fomento al Empleo (TUOLFE) mantiene la tesis del despido causal. El Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, en el Título I, Capítulo IV, artículo 16, inciso g, señala que uno de los factores de extinción del trabajo es el despido «en las causas y formas permitidas en la Ley». El artículo 22 de esta ley establece que la demostración de causa justa corresponde al empleador. El artículo 34 de la Ley N.º 26513 establece la figura del despido arbitrario que, pese a su ilegitimidad, no es inválido ni ilegal. Ante un despido injustificado, el trabajador ya no decide entre indemnización y reposición, sino que el juez escoge la indemnización «en caso que

⁵⁶ VINATEA, Luis. *El derecho a la estabilidad laboral en la nueva Constitución*, pp. 18-20.

la reparación resultara inconveniente dadas las circunstancias» (artículo 72 del Decreto Legislativo N.º 728). El TUOLFE establece que la única compensación del despido arbitrario es la indemnización.⁵⁷

- d. Jornada de trabajo: En 1996 se dictó el Decreto Legislativo N.º 854, que reafirmó la jornada máxima de trabajo de 8 horas diarias y de 48 horas a la semana, y facultó a los empleadores para que pudieran modificar unilateralmente los horarios, turnos e incluso la propia duración de la jornada, extendiéndola o reduciéndola a su criterio, con la única prevención de no sobrepasar el límite de las 48 horas semanales.⁵⁸
- e. Salarios: Los salarios se rigen por la ley de la oferta y la demanda. El salario mínimo legal en el Perú equivale a US\$ 120 al mes, en tanto que la canasta básica de consumo familiar supera los US\$ 500.⁵⁹
- f. Tierra: Desde 1980, las formas colectivas de propiedad de la tierra establecidas por la Reforma Agraria del General Velasco (cooperativas agrarias, sociedades agrarias de interés social, comunidades) han sido parceladas, unas, y privatizadas, otras. La Constitución de 1993 reconoce el derecho al reconocimiento y a la autonomía

⁵⁷ El Decreto Legislativo N.º 728, en su artículo 76, reduce la indemnización a una remuneración mensual por cada año de servicio, en lugar de doce si tenía tres o más años de servicio. El Decreto Legislativo N.º 855 del 4 de octubre de 1996 reduce la indemnización a media remuneración mensual por cada año de servicios, con un tope de doce remuneraciones. El Decreto Legislativo N.º 871 aumenta la indemnización a una remuneración y media mensual con un tope de doce remuneraciones.

⁵⁸ La misma norma redujo el valor de los pagos efectuados al trabajador por la labor prestada en jornada extraordinaria (es decir, en adición a la jornada ordinaria), de 50% a 25% adicional sobre el valor de la hora/hombre trabajada.

⁵⁹ Los Decretos Legislativos N.º 677 (1991) y N.º 892 (noviembre de 1996) han suprimido el derecho que los trabajadores tenían a participar en parte de la propiedad de sus empresas (a través de lo que se denominaba Acciones Laborales), y han convertido en casi simbólico su derecho a participar en la gestión y utilidades de estas.

de sus Comunidades -incluyendo la propiedad de sus tierras- (artículo 89), y al ejercicio del derecho consuetudinario (artículo 149). La Ley N.º 26505 (Ley de Tierras) ha vulnerado varios de estos derechos relacionados con la propiedad de las tierras con aptitud para el cultivo y/o la ganadería, así como los derechos de cesión en uso para las tierras con aptitud forestal.

La Constitución de 1993 no incluyó la referencia a la inembargabilidad e inalienabilidad de las tierras comunales indígenas. La Ley de Tierras las suprimió (artículo 11) y sometió al Código Procesal Civil (artículo 6) los conflictos suscitados entre las comunidades indígenas y los particulares. El procedimiento vigente para la titulación de las tierras comunales indígenas es largo y reiterativo.⁶⁰

El artículo 10 de la Ley de Tierras establece una distinción entre comuneros poseedores y comuneros no poseedores, y busca poner en el mercado las tierras indígenas, afectando un elemento esencial de la identidad de los pueblos indígenas y amazónicos: la relación con su territorio.

Igualdad de oportunidades

Las mujeres.- El principio de igualdad en materia de remuneraciones (Convenio N.º 100 de la OIT) fue suprimido por la Constitución de 1993. El Convenio N.º 111 sobre discriminación en el empleo y la ocupación fue recogido en esa Constitución, pero no ha sido desarrollado ni por leyes ni por medidas administrativas o procedimientos que permitieran concretarlo. Con relación al Convenio N.º 156 sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares, el Perú estableció

⁶⁰ El Decreto Legislativo N.º 838 del 15 de agosto de 1996 concede titulaciones gratuitas en la selva, para indígenas y no indígenas que se encuentren en áreas de economía deprimida o afectadas por la violencia. Entre 1992 y 1997 se han otorgado más de 2000 títulos individuales, frente a seis títulos otorgados a comunidades nativas en toda la selva.

al suscribirlo una reserva al párrafo 22, que reconoce la licencia parental, argumentando que no se adecuaba a la realidad socioeconómica del país. La Constitución de 1993 eliminó el segundo párrafo del artículo 2.2 de la Constitución de 1979, que decía: «El varón y la mujer tienen iguales oportunidades y responsabilidades. La ley reconoce a la mujer derechos no menores que al varón». El Gobierno ha derogado normas que reconocían diversos derechos a las mujeres trabajadoras: salas-cuna (Ley N.º 2851), una bonificación especial por 25 años de servicios y el tratamiento diferencial en materia de jubilación.

Las pequeñas empresas.— Las pequeñas y microempresas (PYME), que cuentan con entre 4 y 20 trabajadores, ocupan el 45% de la PEA urbana y el 70% del total si se toman en cuenta las unidades agrícolas. Sin embargo, solo el 2% de estas es considerado sujeto de crédito por la banca comercial, lo que limita su capacidad de desarrollo. Esta situación se agrava con la desaparición de la banca de fomento. Ello, sumado a la extendida recesión y a la excesiva carga tributaria, alienta el desarrollo del trabajo precario e informal en dichas unidades productivas. Los trabajadores de estas empresas no alcanzan uno de los requisitos para constituir sindicatos (contar al menos con 20 miembros).

Los jóvenes.— La situación es grave entre los más jóvenes. Según cifras oficiales, para 1996, de cada diez jóvenes, cinco están subempleados, uno se encuentra desempleado y apenas cuatro cuentan con un empleo que se considere adecuado. Cada año egresan de los centros de formación en el Perú aproximadamente trescientos mil jóvenes. En promedio, los jóvenes ganan un salario que se aproxima al mínimo mensual, con grandes diferencias según niveles socioeconómicos. Una de las mayores dificultades que enfrentan los jóvenes trabajadores de hogares pobres es su menor nivel de educación y la baja calidad de la misma.

Perú: Tasa de desempleo y subempleo urbano, según categoría, género, edad, nivel de educación y dominio geográfico

Variables	Desempleo 1997 (III Trim.)	Desempleo 1998 (III Trim.)	Subempleo 1997 (III Trim.)	Subempleo 1998 (III Trim.)
TOTAL	7,7	7,6	41,8	44,1
Por género				
Masculino	6,8	6,4	35,5	37,9
Femenino	9,1	9,0	49,9	52,0
Por edad				
14-24	13,7	13,1	47,4	49,9
25-44	5,8	5,8	38,9	40,6
45-54	5,3	4,3	37,4	40,7
55-más	4,5	6,1	36,6	50,4

Fuente: MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN SOCIAL. Informe Estadístico Mensual.

La Seguridad Social

Existen dos sistemas de Seguridad Social:

- a. El Sistema Nacional de Pensiones: En lo referente a la Seguridad Social, el Gobierno peruano modificó el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) a través del Decreto Ley N.º 25967. Se incrementó substancialmente el mínimo de años de aportación necesarios para obtener una pensión mínima y se modificó la forma de cálculo de la Remuneración de Referencia. Estas nuevas reglas de juego se aplicaron retroactivamente.⁶¹
- b. El Sistema Privado de Pensiones: El 6 de diciembre de 1992, el Gobierno creó el Sistema Privado de Pensiones

⁶¹ Las prestaciones que ofrece el SNP son las siguientes: Pensiones de Jubilación y Cesantía, Pensiones por Invalidez, Pensiones de Sobrevivencia, y Gastos de Sepelio.

(el Decreto Ley N.º 25897) como alternativa a los regímenes de pensiones administrados por el Estado y concentrados en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP). El Decreto Supremo N.º 054-97-EF establece el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Pensiones y el Decreto Supremo N.º 004-98-EF lo reglamenta.

El Sistema Privado de Pensiones es un régimen de capitalización individual, en el que los aportes que realiza el trabajador se registran en su cuenta personal denominada Cuenta Individual de Capitalización (CIC), la misma que se incrementa mes a mes con los nuevos aportes y la rentabilidad generada por las inversiones del fondo acumulado. A julio del 2000, este sistema afiliaba a poco más de dos millones trescientos veinte mil personas.⁶²

La cobertura de salud por trabajo de riesgo comprende prestaciones de asistencia y asesoramiento preventivo promocional en salud ocupacional; atención médica; rehabilitación y readaptación laboral, cualquiera que sea su nivel de complejidad. No comprende los subsidios económicos que van por cuenta del Seguro Social de Salud. Esta cobertura podrá ser contratada libremente con el IPSS o con la EPS elegida conforme al artículo 15 de la Ley N.º 26790 o, cuando no existiere EPS elegida, con cualquier otra. Las prestaciones de salud son otorgadas íntegramente por el IPSS o la EPS elegida, para cuyo efecto dichas entidades podrán celebrar y acreditar ante la SEPS los contratos de servicios complementarios de coaseguro o reaseguro que resulten necesarios (artículos 83 y 84).

No existe un seguro de desempleo, una vez que se pierde temporalmente el empleo. Quien lo pierde entra inevitablemente al mundo del subempleo. Como subempleado o trabajador independiente puede autofinanciar el pago al Sistema

⁶² Los fondos de las pensiones son administrados por las AFPs, que reconocen cuatro tipos de prestaciones: Pensiones de Jubilación, Pensiones de Invalidez, Pensiones de Sobrevivencia y Gastos de Sepelio.

jador independiente puede autofinanciar el pago al Sistema Nacional de Pensiones o al Sistema Privado de Pensiones y a la Seguridad Social en Salud dentro de la modalidad de seguro facultativo.

Sin embargo, la Ley N.º 26790 de Modernización de la Seguridad Social en Salud, del 17 de mayo de 1997, establece el Derecho Especial de Cobertura por Desempleo (artículo 11): «En caso de desempleo, los afiliados regulares y sus derechohabientes tienen derecho a las prestaciones de prevención, promoción y atención de la salud durante un período de latencia no menor de seis meses ni mayor de doce, siempre que cuenten con un mínimo de treinta meses de aportación durante los tres años precedentes al cese [...]».

4.2. *¿Hasta qué punto las necesidades básicas de la población (alimentación apropiada, vivienda y agua potable) están efectivamente garantizadas?*

Alimentación.- La nueva Constitución ha eliminado los artículos que reconocían: el derecho a un nivel de vida digno que permita asegurar el bienestar propio y de la familia (artículo 2, inciso 15, Constitución de 1979), la obligación estatal de atender preferentemente las necesidades básicas de la persona y su familia en materia de alimentación, vivienda y recreación (artículo 18, Constitución de 1979). La Constitución vigente ha suprimido la mención explícita de los derechos enunciados en este artículo del Pacto: calidad de vida tanto personal como familiar, alimentación adecuada, protección contra el hambre, distribución equitativa de alimentos,⁶³ vestido adecuado y acceso a la vivienda adecuada.

⁶³ La Ley N.º 25307 dispone la creación de un Programa Nacional de Apoyo a la Labor Alimentaria (PALA) cogestionado por el Gobierno y las Organizaciones Sociales de Base encargadas de la asistencia alimentaria. El PALA jamás fue puesto en práctica y el Gobierno no ha cumplido con transferir —a través del Programa Nacional Alimenticio (PRONAA)— recursos equivalentes al 65% del costo de la ración de alimentos que preparan los comedores populares.

Las donaciones del PRONAA constituyen en promedio el 13,5% del costo de las raciones. La Federación de Comedores Populares estima, sin embargo, que la cantidad de alimentos proporcionados por el PRONAA se ha incrementado en un 43% en 1999, con mejoras en el aporte de calorías, proteínas totales y de grasas, pero con una disminución de proteína animal.

En el siguiente cuadro se aprecia la situación de la salud de los niños, según los niveles económicos. Es clara la relación positiva entre pobreza y desnutrición. La desnutrición crónica promedio es de 23,6%; en Lima esta es de 8,9%, pero en la sierra rural llega al 43,5%.

Perú: Niños menores de 5 años por niveles de pobreza, según estado nutricional, 1997 (porcentajes)

Estado nutricional	Total Población	En pobreza extrema	En pobreza no extrema	Total de pobres	Total de no pobres
Normal	75,5	56,3	74,1	68,1	87,5
Desnutrición aguda	0,9	0,3	0,8	0,6	1,4
Desnutrición crónica	23,6	43,5	25,1	31,3	11,1

Fuente: INSTITUTO CUÁNTO. Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida. 1997.

La vivienda.— La Constitución de 1993 no reconoce el derecho a la vivienda como lo reconocía la Constitución de 1979. Tampoco existe una ley de vivienda. La Ley N.º 26264 (29 de diciembre de 1993) establece —para el caso de expropiaciones— que incluso los terrenos que sean de propiedad del Estado deberán ser adjudicados por compra-venta (a precio de arancel), al igual que las propiedades privadas (a precio de mercado). De no existir acuerdo entre las partes procede el desalojo. Algo similar sucede con los inquilinos que han visto incrementarse las causales de desahucio.

La Ley N.º 26557 (28 de diciembre de 1995) despojó a los municipios de sus atribuciones respecto del saneamiento físico legal de los asentamientos humanos, las habilitacio-

nes urbanas de las urbanizaciones populares y las adjudicaciones de terrenos del Estado.

Durante la década del 90 se desactivaron el Banco Hipotecario, el Banco de Vivienda y la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE), y en 1999 el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) fue transformado en el impuesto a la solidaridad, que no estuvo dedicado exclusivamente a la construcción de viviendas y de infraestructura urbana en los sectores y zonas más necesitados.

A fines de 1999, en plena campaña electoral, se creó el PROFAM con el fin de ofrecer un lote básico familiar a las familias pobres que carecieran de vivienda. Más de un millón de personas se han inscrito desde el momento en que se abrió el programa a cargo del Ministerio de la Presidencia.

El material de construcción predominante en las viviendas es precario. Con excepción de Lima Metropolitana, en donde predominan las paredes de ladrillo (79%), incluso en sus zonas pobres (72,6%), en las otras regiones prevalece el material precario: el 60,5% de las viviendas de los pobres extremos en las zonas urbanas y el 71,3% de sus viviendas en las zonas rurales son de adobe. Los pisos son principalmente de cemento y de tierra. Esta última predomina en las viviendas de los pobres extremos de todas las zonas geográficas. Un poco más de la mitad de los techos de las viviendas en Lima Metropolitana y en zonas urbanas es de concreto, pero la presencia del material precario (calamina, esteras, maderas) es significativa en las zonas urbanas y en las zonas rurales. En Lima Metropolitana y en las zonas urbanas predomina el abastecimiento de agua dentro de la vivienda, así como el desagüe por red pública dentro de la vivienda, incluso en las viviendas de los pobres extremos (en el caso del agua 73,8% y 66,2%, respectivamente, y en el caso del desagüe 66,3% y 52,8%, respectivamente). En las zonas rurales, de otra parte, predomina el abastecimiento mediante ríos, pozos y acequias. Alrededor de un 40% de los pobres extremos de Lima Metropolitana y de las zonas urbanas carece de agua y de desagüe dentro de la vivienda. La gran

mayoría de la población, incluidos los pobres extremos, de Lima Metropolitana y de las zonas urbanas utiliza la electricidad como alumbrado, y el gas y el kerosene como combustibles, pero la población de las zonas rurales utiliza las velas, el petróleo y el kerosene como alumbrado, y la leña como combustible.

**Servicios públicos básicos de las viviendas
en el nivel nacional, 1994-2000 (porcentajes)**

Servicios	1994	1997	2000
Con agua dentro de la vivienda	63,0	69,0	71,4
SS.HH. y desagüe a red pública	47,5	56,4	58,7
Electricidad	70,0	73,7	77,6
Teléfono (incluye telefonía celular y comunal)	12,3	23,9	25,1

Fuente: INSTITUTO CUÁNTO. Perú en cifras. 2000.

4.3. ¿Cuál es la cobertura de los servicios de salud, en las diversas etapas de la vida de las personas?

La Constitución de 1993 reconoce el derecho de todos a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad. El artículo 9 asigna al Estado la responsabilidad de la política nacional de salud; el artículo 10 reconoce el derecho «universal y progresivo» a la seguridad social; el artículo 11 garantiza el libre acceso a las prestaciones de salud y a las pensiones; y el artículo 12 garantiza la intangibilidad de las reservas de la seguridad social.

En mayo de 1997 se promulgó la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, Ley N.º 26790, y su reglamento, el Decreto Supremo N.º 009-97-SA, modificado parcialmente por el Decreto Supremo N.º 003-98-SA, normas que regulan la cobertura de los asegurados mediante prestaciones de prevención, promoción, recuperación y subsi-

dios para el cuidado de la salud y el bienestar social, trabajo y enfermedades profesionales. Forma parte de esta labor de previsión el seguro complementario de trabajo de riesgo, regulado en el Decreto Supremo N.º 003-98-SA.⁶⁴

El 30 de enero de 1999, el Gobierno transforma el anterior Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) en el nuevo EsSalud, mediante la Ley N.º 27056, que es reglamentada en el Decreto Supremo N.º 002-99-TR del 27 de abril de 1999.

La organización del sector salud

Los servicios de salud son provistos por:

- El sector público: el Ministerio de Salud (Minsa) y la Seguridad Social (EsSalud), los hospitales de los institutos armados y de las fuerzas policiales, y los servicios médicos de algunas municipalidades.
- El sector privado: clínicas, médicos particulares, ONGs, las empresas privadas de salud, los servicios médicos de cooperativas, los servicios médicos de las iglesias, etc.

No existe coordinación entre ellos; la definición de su población objetivo no es siempre efectiva; los esquemas de financiamiento no son siempre consistentes; y entre ellos se produce un problema de subsidios cruzados.⁶⁵ Los usuarios del sector privado tienen un nivel socioeconómico más alto que los del sector público.

El Minsa cuenta con más de 5 933 establecimientos de salud en el ámbito nacional (4 477 postas médicas, 1 009

⁶⁴ A más de dos años de su promulgación, de las 21 000 empresas obligadas a contratar el seguro de riesgo solo 7000 cuentan con un seguro de atenciones de salud y de ellas solo la mitad, es decir 3500, posee la cobertura de una compañía de seguros que se haría cargo de las pensiones de invalidez y sobrevivencia.

⁶⁵ ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel y Pierina POLLAROLO. *Agenda para la primera década. Salud*. Lima: Instituto Apoyo. Opinión y Mercado, 2000.

centros de salud, 136 hospitales y 41 centros de otro tipo), atiende el 60% de la hospitalización y en las zonas rurales alcanza al 81% de las mismas y concentra el 60% de las atenciones ambulatorias. EsSalud cuenta con 282 establecimientos de salud (195 centros de salud, 71 hospitales, algunas postas médicas) y es el segundo proveedor de servicios de hospitalización, sobre todo en las zonas urbanas.⁶⁶ Entre 1992 y 1996, el número de establecimientos dedicados a la atención primaria aumentó en 61% y el número de hospitales, en 4%.

Los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS) son organizaciones administradas por miembros de la comunidad. Su función es elaborar un plan de salud local, definir un presupuesto e implementar los servicios de salud con el apoyo del Minsa. Funcionan con cierta autonomía para emplear personal, adquirir medicamentos y contratar servicios. Su objetivo es mejorar la calidad y cobertura de los servicios ambulatorios con la participación activa de la comunidad. En diciembre de 1999 existían 530 CLAS, que tenían bajo su administración más de mil establecimientos de salud. El Gobierno ha introducido la competencia en los servicios de salud al crear las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud (EPS). En agosto de 1998 ya había más de 88 mil personas inscritas en este sistema.

Entre 1991 y 1994, el presupuesto del Minsa bajó del 19% al 14% respecto del total del gasto social. A partir de 1995 este se recupera y alcanza su punto más alto en 1996 con el 25% del gasto social, con lo que se incrementa la atención primaria. Entre 1994 y 1997, el Minsa aumentó sus niveles de gasto en 35% y EsSalud en 20%. En 1997, el gasto per cápita fue de US\$ 28,00 y el de EsSalud, de US\$ 105,00 (Banco Mundial, 1999). Pese a ello, el gasto del Perú en salud se

⁶⁶ El Minsa organiza sus servicios en cuatro niveles de atención: primer nivel (puestos y centros de salud de atención básica, preventiva, promocional y recuperativa), segundo nivel (hospitales locales), tercer nivel (hospitales generales) y cuarto nivel (hospitales especializados).

ubica por debajo del promedio latinoamericano, solo encima del de Bolivia, Ecuador y Nicaragua.⁶⁷

En la tabla siguiente se da cuenta de los principales indicadores demográficos, en los que se aprecia ciertos logros de las políticas públicas en este aspecto.

**Perú: indicadores demográficos estimados por quinquenios
(1990-2000)**

	1990-1995	1995-2000
FECUNDIDAD		
Tasa bruta de natalidad (por mil)	27,57	24,90
Tasa global de fecundidad	3,43	2,98
Tasa bruta de reproducción	1,67	1,45
MORTALIDAD		
Tasa bruta de mortalidad (por mil)	6,85	6,43
ESPERANZA DE VIDA AL NACER (en años)		
Ambos sexos	66,74	68,32
Hombres	64,40	65,91
Mujeres	69,20	70,85
TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (Por mil nacidos vivos)		
Ambos sexos	55,45	45,00
CRECIMIENTO NATURAL		
Tasa de crecimiento natural (por mil)	20,72	18,47
MIGRACIÓN (neta internacional)		
Tasa de migración (por mil)	3,28	1,14
CRECIMIENTO TOTAL		
Tasa de crecimiento total (por mil)	17,44	17,33

Fuente: INEI. Perú: Compendio estadístico sociodemográfico. 1999.

⁶⁷ El gasto público se ha canalizado principalmente a través de los siguientes programas: Salud Básica para Todos, Proyecto 2000, Proyecto Salud y Nutrición Básica, Proyecto de Fortalecimiento de los Servicios de Salud y Proyecto Vigía.

4.4. *¿Cuán extensivo e inclusivo es el derecho a la educación, incluyendo la educación en los derechos y responsabilidades de la ciudadanía?*

La Constitución de 1993 sostiene que la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana y afirma que el Estado garantiza la libertad de enseñanza (Capítulo II, artículo 13), promueve el desarrollo científico y tecnológico (artículo 14), reconoce el profesorado como carrera pública (artículo 15), prescribe la obligatoriedad en los niveles inicial, primaria y secundaria así como la gratuidad de la enseñanza universitaria para los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio (artículo 17), y garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia (artículo 18).

La currícula educativa ha sido modificada. A partir del 2000, los períodos de educación básica son de once años, considerando un período de cuatro años para la educación secundaria. Se proyecta que a partir del 2004 y del 2007 la educación básica se incrementará a doce y a trece años, respectivamente, por la incorporación de los dos años de educación inicial. Se propone, además, un período no obligatorio de dos años de educación postbásica llamado Bachillerato, que es ya un programa experimental a partir de 1999.

El régimen laboral de los docentes está contenido en la Ley del Profesorado (Ley N.º 24029, modificada por la Ley N.º 25212), que se encuentra vigente desde 1984, y en la Ley de la Carrera Administrativa (Decreto Legislativo N.º 276). Estos dispositivos otorgaron a los profesores: estabilidad laboral absoluta para profesores nombrados; permanencia en la plaza, cargo, lugar y centro de trabajo; y ascensos previa evaluación integral y permanente y dedicación exclusiva a la docencia.

El sector educación presenta la siguiente estructura organizativa:

- a. La Sede Central del Ministerio de Educación diseña programas e imparte lineamientos y orientaciones para todo el sistema educativo.

- b. Las direcciones Regionales y Subregionales, con sede en cada departamento, tienen la labor administrativa de supervisar el funcionamiento de las Unidades de Servicios Educativos (USE) y las Áreas de Desarrollo Educativo (ADE).
- c. Las USE cumplen funciones educativas y técnico-pedagógicas, mientras las ADE se dedican solo a lo segundo.
- d. Los centros educativos son las unidades que imparten educación pública gratuita. Están a cargo de un director que depende de la USE respectiva. Los padres de familia participan en esta instancia a través de las Asociaciones de padres de familia (Apafa).
- e. El presupuesto para educación depende del pliego del Ministerio de la Presidencia y no del de Educación, debido a que las USE, ADE y las Direcciones Regionales y Subregionales se hallan presupuestariamente bajo los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) que, durante el gobierno autoritario de Fujimori, reemplazaron a los elegidos gobiernos regionales.

La organización del centro educativo.— Del centro educativo y de los actores que allí intervienen depende la calidad de la enseñanza. En el centro educativo influyen actores internos (el director, los docentes y los estudiantes) y actores externos (padres de familia, supervisores y funcionarios del Ministerio de Educación, las autoridades de educación, los sindicatos de profesores y los políticos). Las interacciones de todos ellos inciden en los resultados del centro educativo. En el Perú, el director tiene poco margen en la gestión del centro educativo, que depende más bien de la USE. Esto impide la aplicación de un sistema de incentivos al cuerpo docente y resta autoridad al director.

Los profesores.— En 1997 se preparaban 110 337 estudiantes en 318 Institutos Superiores Pedagógicos para ser profesores. En 1988 habían egresado 17 818 estudiantes y se titularon como docentes 10 436 maestros.

En 1995 funcionaban 374 instituciones que brindaban la formación profesoral, de las cuales 38 eran universidades. El 52% de estas instituciones eran privadas. Más de la mitad de estas instituciones no pasa los cuatro años de antigüedad y menos del 15% alcanza los 30 años. Entre 1993 y 1995, el número de instituciones de formación magisterial aumentó en 83%. El 41% de los estudiantes para maestros tenía padres con solo educación secundaria y el 29% tenía como lengua materna una lengua distinta del castellano. La calidad de la educación de la mayoría de estos centros educativos deja mucho que desear.

Desde 1991, el poder de compra de los maestros se recupera lentamente por incrementos especiales no aplicables al resto de la administración pública. Pese a ello, el poder de compra de un maestro en agosto de 1999 equivale al 51,27% del poder adquisitivo de uno en 1942.⁶⁸ Debido al gran número de maestros, cualquier incremento, por pequeño que sea, implica una gran presión sobre el fisco: el incremento de 10 dólares a cada profesor implicaría un desembolso de 45 millones de dólares al año.⁶⁹

El gasto público en educación

La equidad.— El acceso a la educación pública de calidad cumple un importante papel en la lucha contra la pobreza y en la redistribución del ingreso. Actualmente, una parte considerable del gasto se filtra hacia los sectores más ricos, con-

⁶⁸ CHIROQUE, Sigfredo. *Políticas necesarias para el desarrollo magisterial en el Perú*. Citado en ORTIZ DE ZEVALLOS y Pierina POLLAROLO, *Agenda para la primera década. Educación*. Lima: Instituto Apoyo. Opinión y Mercado, 2000.

⁶⁹ Un docente titulado con diez años de servicio y con una jornada laboral de veinticuatro horas (nivel II) gana un sueldo equivalente a US\$ 213,00 en una zona urbana y a US\$ 228,00 en una zona rural. Las diferencias de escalas no son significativas. La diferencia salarial entre un profesor en nivel I y otro en nivel V es solo de US\$ 17,39.

sumiendo recursos que podrían servir a la población más pobre.⁷⁰

La eficiencia del gasto.— «De acuerdo con cifras del MEF, en 1998 se asignó a la educación pública alrededor del 15% del gasto total del gobierno. El 72,2% de este presupuesto fue destinado a la educación inicial, primaria y secundaria, y aproximadamente el 70% fue empleado en el pago de remuneraciones de docentes y del personal administrativo».⁷¹

En 1997, el analfabetismo alcanza el 8,9% de la población mayor de 15 años. La tasa de analfabetismo es más alta en las zonas rurales, especialmente de la sierra (19,0%) y de la selva (18,3%); en la población mayor de 30 años, con mayor incidencia en la de 50 años y más (23%); en las mujeres (13,2%) más que en los hombres (4,4%), particularmente en las mujeres mayores de 50 años de la sierra rural (66,7%) y de la selva rural (66,7%).

Existe una relación positiva entre el nivel de ingreso y el nivel de educación: en general, los que tienen más ingresos tienen también mayor nivel educativo, como lo muestra el siguiente cuadro.

⁷⁰ Según la Encuesta Nacional de Hogares, mientras que en las zonas urbanas asiste al colegio el 91,6% de niños entre 12 y 16 años, y el 39% de adolescentes entre 17 y 24 años, en las zonas rurales estas cifras solo llegan al 78% y al 23%, respectivamente.

⁷¹ Reporte final sobre Estrategias de Desarrollo Social elaborado por Apoyo Consultoría S.A. para la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. Citado en ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel y Pierina POLLAROLO. *Agenda para la primera década. Educación*, p. 32.

**Perú: niveles de ingreso (en nuevos soles)
según el nivel de escolaridad**

Nivel de escolaridad	Hasta 450	De 451 900	De 901 a 1800	De 1801 3600	Más de 601	Total
Primaria o menos	73,17	20,87	5,96			100,00
Secundaria incompleta	63,04	26,71	9,32	0,62	0,31	100,00
Secundaria completa/ Técnica incompleta	41,70	38,30	17,17	2,45	0,38	100,00
Técnica completa/ Universitaria incompleta	26,56	33,11	27,54	8,52	4,26	100,00
Universidad completa	14,38	32,11	24,75	20,74	8,03	100,00
Total	44,82	30,85	16,49	5,64	2,19	100,00

Fuente: IMASEN-IDS. Encuesta nacional sobre la ciudadanía en el Perú. 1997

4.5. ¿Cuán libres se encuentran los sindicatos y otras asociaciones relacionadas con el trabajo para organizar y representar los intereses de sus miembros?

Los derechos colectivos de trabajo se basan en tres pilares, que son la sindicación, la negociación colectiva y su resultado, el convenio colectivo, y la huelga. Además de disposiciones constitucionales pertinentes que se señalan más abajo, la norma actual que los rige es el Decreto Ley N.º 25593 del 2 de julio de 1992, Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (LRCT), y su Reglamento, el Decreto Supremo N.º 011-92-TR, elementos claves de la Reforma Laboral.

La libertad sindical.— En el artículo 28, inciso 1, de la Constitución de 1993, se reconocen los derechos de sindicación. Con respecto a la Constitución de 1979, este derecho aparece restringido, disminuido y recortado en la Constitución de 1993. El artículo 42 exceptúa de este derecho a los fun-

cionarios que deciden, a los de confianza, a las Fuerzas Armadas y policiales. El artículo 153 exceptúa a los jueces y fiscales.⁷²

- a. Libertad sindical individual: La Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (LRCT) establece ciertos requisitos para pertenecer a un sindicato:
- Pertenecer a la empresa, actividad, profesión u oficio que corresponda según el tipo de sindicato (artículo 12, inciso a). Esto se opone al Convenio N.º 87 de la OIT.
 - Haber pasado por un período de prueba que es variable y que, en la práctica, depende del empleador.
- b. Libertad sindical colectiva:
- Autonomía interna.- El artículo 4 de la LRCT reconoce el derecho de sindicación de los trabajadores y lo protege de interferencias externas, limita el derecho a elegir libremente a sus dirigentes al señalar que para ser dirigente sindical hay que ser miembro activo del sindicato y tener una antigüedad de por lo menos un año (artículo 24). El artículo 11 de la LRCT prohíbe al sindicato dedicarse institucionalmente a las actividades políticas. El artículo 10, inciso f, exige a los sindicatos emitir los informes que les solicite el gobierno.
 - Constitución de sindicatos.- La LRCT confirma el requisito anterior de 20 trabajadores para constituir un sindicato. Considerando la tendencia a contar con menos trabajadores y a constituir pequeñas empresas, este número es un límite rígido. Igualmente exige 100 trabajadores como mínimo para construir una organización diferente al de la empresa (de rama, de oficios, etc.). Esta

⁷² El Decreto Ley N.º 25593 de Relaciones Colectivas de Trabajo para los Derechos Colectivos, en su artículo 20, cancela el registro sindical. Es la autoridad del Ministerio de Trabajo y no el derecho civil la que ejerce esta función.

norma induce sutilmente a una estructura sindical solo en el ámbito de la empresa⁷³.

Protección a la libertad sindical y a la acción sindical. El Fuero Sindical.— La LRCT consagra la libertad sindical en sus dimensiones individual y colectiva. El Estado protege el derecho de sindicalización a cada trabajador para defender sus intereses (artículo 2) y no condiciona el empleo a la sindicalización o a la ausencia de esta (artículo 3). El Estado y los empleadores o sus representantes no deben «intervenir en modo alguno en la creación, administración o sostenimiento de las organizaciones sindicales» que los trabajadores constituyen (artículo 4). El artículo 30 de la LRCT reconoce el Fuero Sindical que «garantiza a determinados trabajadores no ser despedidos ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa, sin causa justa debidamente demostrada o sin aceptación». ⁷⁴

La negociación colectiva y el convenio colectivo.— El artículo 28, inciso 2, de la Constitución reconoce el fomento de la negociación colectiva y de la solución pacífica de los conflictos laborales. Sin embargo, el Decreto Ley N.º 25593 restringe la negociación colectiva en el ámbito de la empresa.

- La LRCT impone un nuevo modelo de negociación, respetuoso de la autonomía de las partes y libre de intervencionismo estatal, que solo responde a las decisiones de las partes. El arbitraje es optativo y no obligatorio.

⁷³ El Decreto Supremo N.º 076-90-TR suprime el sindicato único y abre el pluralismo sindical para las empresas. Anteriormente, el pluralismo sindical solo existía para las federaciones y confederaciones: «El resultado es una actividad sindical atomizada y dispersa en donde existen muchos sindicatos pero con muy poca fuerza». ²¹

⁷⁴ BOZA PRÓ, Guillermo. «Los principios del derecho de trabajo en la nueva Constitución». *Asesoría Laboral*, enero, 1994, p. 96.

- La LRCT precisa quiénes se encuentran legitimados para llevar a cabo una negociación y establece las diversas situaciones (una sola organización, varias organizaciones y ninguna organización) en que puede producirse la negociación, teniendo en cuenta el pluralismo sindical (artículo 9).
- La LCRT evita toda intervención estatal que determine el resultado de la negociación. Este «será el que acuerden las partes» (artículo 44). Si no existe una convención colectiva sobre el nivel en que se establece la negociación (empresa o gremio), las partes acordarán el nivel y, si no hay acuerdo, la negociación se llevará en el nivel de la empresa (artículo 45). Si las partes no llegan a un acuerdo, pueden someterse a un arbitraje (artículo 61). Este cesa si los trabajadores deciden ejercer el derecho de huelga. El laudo arbitral «es inapelable y tiene carácter imperativo para ambas partes» (artículo 66).
- La LRCT determina la caducidad automática de los convenios colectivos después de un año, salvo que estos hayan sido pactados con carácter permanente o se acuerde su renovación o prórroga (artículo 43).

El derecho de huelga.— Regulación del derecho de huelga en armonía con el interés social. El Estado fija las excepciones y limitaciones: artículo 28, inciso 3. El artículo 42, inciso 3, exceptúa de este derecho a los que deciden, a los funcionarios de confianza, a las Fuerzas Armadas y policiales, a los jueces y a los fiscales.

El artículo 72 de la LRCT define la huelga; el artículo 73 señala sus objetivos y el artículo 81 prohíbe las modalidades irregulares de paralización. En el derecho de huelga se establece un claro intervencionismo estatal. La materialización de la huelga requiere:

- a. Declarar la huelga (artículo 73), previa decisión adoptada por la mayoría de los trabajadores, refrendada por un notario o por un juez de paz.

- b. La autoridad del Sector Trabajo debe calificar si procede o no la huelga en el plazo de tres días.
- c. El artículo 76 señala la duración de la huelga y el artículo 68 autoriza la intervención del Ejecutivo si ella pone en peligro la empresa y la producción.
- d. La huelga solo puede llevarse a cabo si fracasa la negociación colectiva.

A diferencia de lo que sucede en la economía, donde prima la desregulación y el no intervencionismo, el Decreto Legislativo N.º 25593 (Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo) se inclina claramente por el reglamentarismo de la vida sindical. Los empleadores están en actitud de fijar unilateralmente tanto el contenido y el nivel de la negociación colectiva como la duración del proceso y la modalidad de los medios de solución del conflicto. También pueden revisar y cancelar los derechos y beneficios que previamente hubieran acordado con sus trabajadores. Se restringe abiertamente el ejercicio del derecho de huelga, al establecerse exagerados requisitos para la adopción de los acuerdos correspondientes por parte de los trabajadores. Se reglamenta de modo limitativo sus modalidades y se brinda excesivas facultades a las autoridades administrativas para imponer el término de una huelga. Esto viola abiertamente los Convenios N.º 87 y N.º 98 de la OIT, ambos ratificados por el Perú.

Tanto el Comité de Libertad Sindical como la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT han requerido reiteradas veces al Gobierno peruano para que se proceda a una rectificación de esta legislación, reclamo que ha sido ignorado. En particular han observado: los requisitos exagerados para la afiliación sindical, el elevado número de afiliados para constituir sindicatos de actividad o gremio, impedimentos para ser dirigente sindical, restricciones al fuero sindical, la obligación de informar de las actividades sindicales a autoridades gubernamentales y militares, la disolución administrativa de los sindicatos, la imposición de arbitraje obligatorio en caso de

conflicto en un servicio público esencial, la existencia de restricciones al cabal ejercicio del derecho de huelga, entre otros aspectos de la legislación pertinente.

4.6. *¿Cuán rigurosas y transparentes son las reglas sobre la gestión empresarial y cuán efectivamente están reguladas las corporaciones por el interés público?*

Las reformas estructurales, cuyo objetivo era transferir el mecanismo de asignación de recursos para el desarrollo desde el Estado al mercado, cambió las funciones y el tamaño del Estado. En un primer momento, este ni siquiera asumió un rol regulador: se esperaba que el mercado mismo autorregulara las actividades económicas. La Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (Decreto Legislativo N.º 757) constituyó una declaración de principios sobre la importancia del libre mercado y la competencia; además se establecieron garantías legales y se ofreció estabilidad a las inversiones en materia económica, tributaria, administrativa y ambiental.

En materia de regulación de empresas con poder monopolístico, los avances registrados han sido insuficientes como resultado, en cierta medida, de las doctrinas adoptadas y del deterioro en la situación política del país. En términos generales, la visión dominante —que ha impregnado las principales decisiones políticas— considera, tácitamente, que los monopolios son el resultado de un desempeño eficiente y, en esa medida, que sus consecuencias en el bienestar son generalmente positivas. En esa perspectiva, los únicos monopolios perjudiciales son los monopolios legales, generalmente asociados a la empresa pública. A contracorriente de la doctrina y de la teoría comúnmente aceptada en la mayoría de los países, los ideólogos del Gobierno peruano asumieron que la liberalización, la desregulación y la eliminación de todo tipo de controles conducían automáticamente a la competencia, la cual ha sido concebida como un fin en sí misma.⁷⁵ Como un ejemplo ilustrativo de esta concepción,

puede observarse que el Perú es el único país de la región que no tiene —pues ha decidido no tener— una política de control previo de las fusiones que dan lugar a los monopolios.⁷⁶

Los principales Organismos Públicos de Regulación y de Fiscalización (ORF) son los siguientes: CTE, Osinerg, Sunass, Ositran, Osiptel e Indecopi. Estos organismos presentan problemas en cuatro áreas: capacidad regulatoria, autonomía, transparencia y participación. Unos organismos más que otros carecen de capacidad normativa para regular las actividades que les toca fiscalizar. El nombramiento de los representantes de estos organismos por el Ejecutivo y la injerencia de las empresas fiscalizadas a través del financiamiento de estos organismos les quita autonomía. Muchas empresas fiscalizadas son juez y parte en la medición de los servicios que prestan, lo que afecta la transparencia de la regulación y de la fiscalización.⁷⁷ No se han formulado políticas ni se han adoptado medidas para promover o facilitar la organización de asociaciones de consumidores. Tampoco se han utilizado mecanismos que faciliten la participación de los ciudadanos en los procesos de regulación de las empresas de

⁷⁵ Uno de los organismos más importantes creados durante los noventa se denomina precisamente Instituto de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual o Indecopi. Este organismo cuenta con una Comisión de Protección del Consumidor.

⁷⁶ La única excepción es el sector eléctrico, que cuenta con una ley especial sobre la materia.

⁷⁷ Antonio Zapata, en un informe de consultoría de circulación restringida sobre la regulación de los Servicios Públicos, señala que «[...] al lado de los avances en la expansión de servicios básicos, tenemos que algunas empresas proveedoras de estos servicios presentan problemas en términos de medición del servicio y facturación, agravándose esto en algunos casos en que las empresas son juez y parte en la verificación de los equipos de medición. También hay problemas suscitados por la reducción de estándares de seguridad, y por la vigencia de normas que limitan los plazos de reclamo de los clientes. Aunque no todos estos problemas son consecuencia directa del abuso de la posición de poder que tienen las empresas, esta situación juega a favor del mantenimiento de las condiciones de opacidad que se dan actualmente» (p.13).

servicios públicos. Algunos organismos reguladores como el OSIPTEL (Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones), han adoptado algunas medidas para promover la transparencia en sus decisiones (como, por ejemplo, la publicación de los proyectos de normas y resoluciones, a fin de someterlos a consulta pública). Sin embargo, las decisiones más importantes —por ejemplo, en materia de aumentos de precios y tarifas— se siguen tomando sin promover la participación responsable e informada de los ciudadanos.

Como resultado, las tarifas de algunos servicios públicos como la telefonía básica se encuentran entre las más altas de la región.⁷⁸

4.7. ¿Qué medidas están siendo tomadas para remediar problemas públicamente identificados en este campo y qué grado de prioridad política y de apoyo público tienen ellas?

Ni el anterior gobierno ni el actual gobierno provisional han tomado medidas que corrijan el menoscabo de los derechos económicos y sociales. Con pocas excepciones, la mayoría de las fuerzas políticas comparten el modelo económico neoliberal, que coloca en un segundo plano estos derechos. No obstante ello, han surgido diversas condiciones que favorecen el cuestionamiento del modelo neoliberal, la demanda de alternativas y la defensa de los derechos económicos sociales. Estas condiciones son las siguientes:

⁷⁸ José Ignacio Távora, en un aporte personal a este trabajo, sostiene que, en el Perú, los usuarios pueden comprar menos minutos de llamadas locales con un gasto mensual de 35 dólares, en comparación con todos los países de la muestra. Las diferencias registradas no son triviales. Por el contrario, ellas tienen una magnitud significativa. En otros países como México, EE.UU. y Canadá (este último no incluido en la muestra), los usuarios pueden usar el servicio por un tiempo ilimitado debido a que cuentan con tarifa plana, equivalente al pago de una renta mensual generalmente inferior a 35 dólares, o debido a que el tiempo de duración de las llamadas locales no afecta la facturación.

- a. La crisis del modelo neoliberal de 1997 en adelante, lo que da lugar a una profunda recesión, al agravamiento de la pobreza y la extrema pobreza, al cuestionamiento del modelo y a la demanda de alternativas.
- b. El despertar de la sociedad civil y de los movimientos sociales, que están dispuestos a recuperar sus derechos económicos y sociales.
- c. La coyuntura de la democratización, que favorece el debate abierto y sin cortapisas de diferentes alternativas de solución.
- d. El desmoronamiento de la coalición civil-militar que hizo viable la aplicación del modelo neoliberal.

4.8. ¿Qué medidas ha tomado el Gobierno de Transición para combatir los problemas con respecto a los derechos económicos y sociales de la población?

Poco es lo que ha hecho este gobierno en términos de medidas concretas. Los cambios más importantes tienen que ver con la participación de la sociedad en la lucha contra la pobreza, en la propuesta de cambios en la normatividad sobre derechos laborales y sociales, en la concertación para una educación de calidad y en algunas normas sobre la regulación de las tarifas de los servicios públicos.

a. En la lucha contra la pobreza

A comienzos de enero de 2001 el gobierno creó la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza integrada por tres representantes del Estado, uno de las ONG's, uno de las iglesias, tres de las organizaciones sociales, uno de los municipios, uno de los organismos de cooperación internacional (BID, Banco Mundial y AID). Los objetivos de esta comisión son la racionalización del gasto público en la lucha contra la pobreza, la búsqueda de la eficiencia de las instituciones dedicadas a este fin, el establecimiento de la neutralidad y la transparencia

de las instituciones estatales que aplican las políticas sociales, la definición de una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil y el señalamiento de prioridades en la lucha contra la pobreza. Hasta la fecha, se han instalado veinticinco mesas departamentales, ciento diez mesas provinciales y varias decenas de mesas distritales.

b. Medidas sobre los derechos sociales y laborales

El 4 de enero de 2001 el Ministerio de Trabajo estableció el Consejo Nacional del Trabajo integrado por representantes de los empleadores (la Confiop y otras organizaciones empresariales), los gremios sindicales (CGTP, CUT, CTP, CIATP), el Ministerio de Trabajo y algunas personas destacadas que tienen alguna relación con el mundo del trabajo (consultores y técnicos especializados). Los objetivos de este consejo son los siguientes: proponer políticas y cambios en la legislación laboral, propiciar la cultura del diálogo entre empresarios y trabajadores, opinar sobre la política laboral del gobierno, proponer políticas de capacitación, y ampliar el campo de acción del trabajo.

En cumplimiento de sus facultades, el Consejo Nacional del Trabajo ha enviado las siguientes propuestas de ley al Congreso: restitución de facultades al Consejo Directivo de ESSALUD; restablecimiento del Consejo de Vigilancia de ESSALUD; concesión de incentivos tributarios a aquellos empresarios que tienen proyectos de capacitación; reforma del seguro facultativo para abrirlo más a los informales; declaración de principios de respeto a los derechos humanos fundamentales del trabajo; modificación de la ley de negociaciones colectivas del trabajo; reducción de la cooperativa de trabajadores hasta el 20% del total de la empresa (actualmente es de 50%); igualdad de derechos de los trabajadores de las cooperativas con los de los trabajadores de la empresa; incorporación del artículo 171 de la OIT que promueve los derechos sindicales, incluido el derecho a la huelga, en las empresas de intermediación laboral.

c. Sobre la educación

A comienzos del año 2001, el Ministerio de Educación conformó la Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación integrado por el Ministro y los viceministros, algunos ex Ministros de Educación, ONG's, organismos gremiales, consultores y especialistas en educación, y la Sociedad Peruana de Psicoanálisis. Esta comisión busca un diálogo abierto y plural del Estado con la sociedad civil, a través del cual se pueda señalar los lineamientos para una propuesta educativa nacional, con la participación activa de los diversos sectores y actores que intervienen en este proceso, con miras a garantizar a las actuales y nuevas generaciones el acceso a una educación de calidad.

En ese marco, se ha dado inicio a la Consulta Nacional por la Educación, la cual está orientada a estimular el diálogo plural y la más amplia participación ciudadana a nivel nacional y regional, incluyendo maestros, estudiantes, autoridades, padres de familia, especialistas, instituciones, empresarios, alcaldes, ONG's, medios de comunicación, líderes políticos y de opinión. Todos ellos especificarán en un diálogo consensual las demandas y propuestas de una educación con perspectiva de desarrollo humano que requiere el Perú.

4.9. Balance sobre estas medidas

Si bien, como reconocemos al inicio del acápite anterior, no es mucho lo que en términos prácticos ha hecho el Gobierno de Transición, sí es claro que hay una voluntad política por cambiar la situación. En gran parte, este gobierno, dado su carácter de provisional y transitorio, no ha asumido la tarea de enfrentar directamente los grandes problemas que aquejan al país.

Desde otro ángulo, en los planteamientos que este gobierno le ha mostrado a la sociedad se encuentra mucha riqueza ideológica. El interés por involucrar a la sociedad civil en la discusión y solución de esos problemas se corresponde con un modelo de Estado democrático muy moderno, que busca ir más allá de la democracia representativa para darle rienda a la par-

ticipación civil en la gestión de los asuntos públicos. Esta voluntad política ha encontrado su expresión más clara en la inauguración de las mesas de trabajo y de concertación para abordar los problemas de fondo a mediano plazo.

II. ACCOUNTABILITY Y REPRESENTATIVIDAD

5. ELECCIONES LIBRES Y JUSTAS

¿Dan las elecciones a la gente control sobre el gobierno y sus políticas?

Al parecer, dentro del nuevo paisaje de la política universal y de la democracia, el paisaje de la videocracia y el *homo videns* (Sartori), en el Perú se presenta una forma específica de Estado que podríamos denominar liberal-autoritario, a título provisional y a falta, por ahora, de una denominación más precisa. Este tipo de Estado es liberal en la economía y formalmente democrático en la política. Pero esta formalidad democrática oculta un ejercicio del poder profundamente autoritario y sofisticadamente represivo en sus efectos. Este Estado que ha emergido en el Perú parece existir también en otras partes del mundo.⁷⁹

⁷⁹ Los casos similares más citados son los de Malasia, en Asia, y Zimbawe, en África. En América Latina, el Perú actual ha sido comparado a menudo con los inicios del régimen uruguayo de Bordaberry. Sin embargo, el régimen de Fujimori comparte con el de Bordaberry su origen civil junto con su sustento principalmente militar, pero difiere en lo sustantivo por sus mecanismos de ejercicio del control y la represión. Por otro lado, la denominación liberal-autoritario se aplicó antes al régimen chileno de Pinochet, obsesionado, como el de Fujimori, por establecer una nueva legalidad. Sin embargo, las diferencias entre ambos se refieren a sus orígenes (el golpe en Chile, las elecciones en Perú); a sus formas de imposición (más coacción física en Chile, más coerción psicosocial en Perú); al alcance mismo de su obsesión legalista (fundación de una legalidad en Pinochet, leguleyismo y control de la legalidad vía el Poder Judicial en el caso de Fujimori).

Como lo señalara la experta electoral británica Rebecca Cox, al encabezar su informe de una temprana observación del proceso electoral peruano, «el Perú en el 2000 posee las instituciones y la apariencia de una democracia, pero no las normas ni la esencia». En esta sección se presentan las características de este sistema electoral formalmente democrático pero realmente antidemocrático.

5.1. ¿Hasta qué punto el nombramiento de gobernantes y legisladores es determinado por elecciones populares competitivas, y cuán frecuentemente las elecciones llevan a cambios (alternancia) en las personas o partidos que gobiernan?

Las elecciones están reguladas por un conjunto de normas aprobadas entre los años 1995 y 1997, que reformó el íntegro de la legislación electoral. Las Leyes Orgánicas del Jurado Nacional de Elecciones (Ley N.º 26486-LOJNE), de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (Ley N.º 26487-LOONPE) y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Ley N.º 26497-LORENIEC) fueron promulgadas en 1995 en concordancia con la Constitución de 1993, que creó una organización electoral tripartita con dos organismos nuevos (ONPE y RENIEC), que asumieron algunas funciones anteriormente asignadas al JNE.

La campaña electoral, el procedimiento de votación, la inscripción de organizaciones y candidaturas, la justicia y el sistema electoral están regulados en la Ley N.º 26859 (Ley Orgánica de Elecciones-LOE) para el caso de las elecciones presidenciales y parlamentarias (realizadas simultáneamente cada cinco años), de referéndum y revocatoria de autoridades; y en la Ley N.º 26884 (Ley de Elecciones Municipales-LEM) para el caso de los procesos electorales municipales. Ambas normas son de 1997.

Las normas electorales han demostrado ser insuficientes para garantizar la competitividad y para neutralizar la interferencia gubernamental en los procesos electorales. Así, las

elecciones del año 2000 se caracterizaron por un conjunto de aspectos absolutamente inaceptables desde el punto de vista de los estándares democráticos internacionales. Tales aspectos se pueden resumir en cuatro elementos:⁸⁰

- a. Adaptación forzada del marco constitucional, legal e institucional a fin de permitir un tercer período de gobierno al presidente Fujimori y de neutralizar toda iniciativa de impugnación del mismo. Se dio una nueva Constitución que permitió la reelección de 1995. En 1996, el Congreso dio una ley de «interpretación auténtica» de la Constitución para permitir la segunda reelección (Ley N.º 26657, del 23 de agosto de 1996), se destituyó a los magistrados del Tribunal Constitucional, quienes declararon la inaplicabilidad de dicha ley, y se impidió la realización de un referéndum con el que se pretendía desaprobala, todo ello para permitir la inscripción inconstitucional de la candidatura de Alberto Fujimori.
- b. Establecimiento de autoridades electorales manifiestamente parcializadas: Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).- La independencia de la autoridad electoral es crucial para determinar limpieza de los procesos electorales.⁸¹
- c. Intensa participación de todas las instancias estatales (y, en particular, de las Fuerzas Armadas) en la campaña electoral del candidato-presidente, y en la contracampaña de hostigamiento y represión contra todos los candidatos de oposición.

⁸⁰ Mayor información y documentación sobre estos cuatro puntos se encuentra en la página Web y en las publicaciones de Transparencia. La *tetracotomía* que presentamos aquí resume un decálogo que Transparencia hizo circular en las elecciones.

⁸¹ LÓPEZ PINTOR, Rafael. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. Nueva York: United Nations Development Programme, 2000, p. 18.

- d. Inexistencia de competencia electoral, particularmente en la televisión de señal abierta. En la segunda vuelta del año 2000 se llegó al extremo de que el candidato rival (Alejandro Toledo) renunció a una contienda manifiestamente fraudulenta, así como todos los observadores internacionales (OEA, UE, Centro Carter/NDI) y nacionales (Transparencia, Defensoría, Consejo por la Paz).

Este conjunto de características no se ha presentado, al menos no en una magnitud comparable, en ninguna de las últimas elecciones hispanoamericanas (en orden regresivo, Venezuela, México, República Dominicana, Guatemala, Chile, Uruguay y Argentina) y, en general, hace mucho que estaban ausentes de las contiendas electorales de la región y de otras partes del mundo.

En el Perú aparentemente hay alternancia de partidos, puesto que aquellos que ganan las elecciones se llaman de distinta manera (Cambio 90, Nueva Mayoría, Vamos Vecino, Perú 2000). Sin embargo, el Presidente (Alberto Fujimori) y las personas que gobiernan son los mismos desde 1990. Al revés que en México, aquí cambia el nombre del partido que gobierna pero permanecen las mismas personas.

Los gobernantes, además, no están sometidos a ningún tipo real de *accountability*, puesto que no existen mecanismos de control, y los parlamentarios, elegidos en un Distrito Electoral Único, carecen de constituciones definidas que les puedan pedir cuentas. Este mecanismo desalienta la vida política en el interior del país, del mismo modo que el recorte de poderes, funciones y presupuestos a los gobiernos municipales, y que la desaparición de los gobiernos regionales electos.

5.2. ¿Cuán inclusivos y accesibles a todos los ciudadanos son los procedimientos de registro y votación, qué tan independientes son tales procedimientos del control gubernamental o partidario, y qué tan libres están de la intimidación y el abuso?

Procedimiento de registro de ciudadanos.— En el Perú, el registro electoral es permanente, está a cargo del RENIEC y está regulado por su Ley Orgánica.

La última reinscripción general data de 1984. Con la reforma electoral, se estableció el cambio del registro manual por uno digital, en un proceso de reinscripción general que debe culminar, según la ley, en julio del 2001.

El proceso de reinscripción ha conllevado problemas en la identificación de los electores en las tres últimas elecciones. En las municipales de 1998 hubo confusión al existir tres documentos para votar. Para las del 2000 fue desechado uno de ellos (Libreta Electoral Mecanizada, documento transitorio), pero al 10 de diciembre de 1999 (fecha de cierre del registro, cuatro meses antes de las elecciones) Transparencia informaba que aproximadamente el 5,8% de los ciudadanos aún lo poseía, lo que los inhabilitaba para votar. Además, la reinscripción demostró tener un minoritario apoyo público, ya que a la misma fecha aproximadamente el 61% de los electores tenía el documento antiguo, a pesar de haber transcurrido casi tres años para el cambio.

Respecto de los ciudadanos fuera del registro, la comparación de las estadísticas de población con el número de inscritos en el registro electoral muestra que aproximadamente el 10% de la población peruana en edad de votar no puede hacerlo puesto que no está registrada. A eso hay que sumarle los peruanos que residen de forma irregular fuera del país y que, por lo tanto, no pueden votar, estimados entre 300 000 y 700 000 electores.

Procedimiento de votación.— La LOE establece garantías que están orientadas a preservar la libertad del sufragio, como el

voto libre y secreto, la prohibición de realizar propaganda política el día de la elección, el escrutinio único e irrevisable en la propia mesa de sufragio, la observación electoral, entre otras.

Transparencia, organización independiente de observación electoral, recibió el día de la primera vuelta electoral de este año (9 de abril), 82 denuncias por intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en el acto electoral. También la Defensoría del Pueblo detectó casos en los que las Fuerzas Armadas generaron temor en miembros de mesa, electores y personeros, al solicitar información referida al desarrollo del proceso y datos personales de identificación. Además de innecesario, este requerimiento no está previsto en la ley electoral.

5.3. *¿Qué tan justos son los procedimientos para el registro de candidatos y partidos, y hasta qué punto tienen acceso justo a los medios masivos y a otros medios de comunicación con los votantes?*

Plazos para el registro de candidatos y partidos.— La reforma electoral introdujo modificaciones a los plazos de convocatoria de elecciones, que conllevaron la reducción de los plazos para la inscripción de organizaciones políticas, candidatos a Presidente y de candidatos al Congreso, como se observa en el siguiente cuadro:

**Plazos para las elecciones e inscripción de candidaturas presidenciales y al congreso entre 1990 y el 2000
(según la LOE)**

Convocatoria	1990 8 meses 8 meses (240 días)	1995 8 meses antes (240 días)	2000(LOE) Entre 120 y 150 días antes
Inscripción de organizaciones	120 días antes	180 días antes	90 días antes
Inscripción de candidatos a Presidente	120 días antes	180 días antes	90 días antes
Inscripción de candidatos al Congreso	120 días antes	90 días antes	60 días antes

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de Elecciones.

Estas reducciones (además del cierre de la televisión abierta) afectaron el desarrollo de la campaña electoral en perjuicio del electorado y de los candidatos, limitando su posibilidad de conocer y divulgar con profundidad los programas y propuestas de gobierno.

Requisitos y procedimientos para la inscripción de organizaciones políticas.— La nueva LOE estableció, en materia de inscripción de organizaciones políticas, fundamentalmente dos barreras: (1) la adhesión de, por lo menos, el 4% del electorado a la solicitud de inscripción de una organización política (artículo 88, inciso b, LOE); y (2) la cancelación de la inscripción cuando la organización política no haya obtenido por lo menos el 5% de los votos en una elección general (artículo 87-LOE).

Ambos requisitos están lejos de ser razonables. El porcentaje establecido para la inscripción resulta excesivo y exige un esfuerzo notable para ser alcanzado. En el último proceso electoral fueron numerosas las organizaciones políticas que por no haber alcanzado el número mínimo de firmas no pudieron participar en el proceso electoral. Se han propues-

to alternativas como el establecimiento de un porcentaje menor o de un umbral de representación que sirva también para determinar la existencia del partido. Una modificación en ese sentido es urgente, sobre todo cuando el procedimiento establecido para la verificación de la autenticidad de las firmas de adherentes (a cargo de la ONPE), fue denunciado por varias organizaciones políticas que no obtuvieron la inscripción (MAPU, Partido Popular Cristiano, Renacimiento Andino, Perú Ahora, entre otras), las cuales señalan serias deficiencias en su metodología e incluso las acusan de ser fuente de corrupción de los funcionarios encargados de la verificación. Ejemplo claro de todo ello es la presunta inscripción fraudulenta del Frente Independiente Perú 2000, que habría obtenido su inscripción con más de un millón de firmas de adherentes falsificadas, delito en el que habrían estado involucrados funcionarios de ONPE y hasta un Congresista de la República.

A su vez, el mínimo de votación establecido para evitar la cancelación del registro, además de constituir una barrera alta, es absurdo. En cada elección hay organizaciones que obtienen representación parlamentaria, pero pierden reconocimiento jurídico.

Requisitos para la inscripción de candidaturas.— La Constitución Política del Perú (artículo 110) exige, para ser elegido Presidente o Vicepresidente de la República, tener más de treinta y cinco años, ser peruano de nacimiento y gozar del derecho de sufragio. A ello se agrega el impedimento de la segunda reelección consecutiva (artículo 112). De otro lado, para ser candidato al Congreso los requisitos son los mismos, salvo la edad mínima, que es de 25 años (artículo 90).

La Ley N.º 27163, del 9 de setiembre de 1999, agregó un impedimento para ser candidato a Presidente, Vicepresidente y Congresista, no previsto en la Constitución. Este impedimento consistió en evitar que postule quien haya ejercido un cargo de alto funcionario público si existe en su contra una denuncia penal por delito cometido en agravio del Es-

tado, aunque su responsabilidad no haya sido determinada en una sentencia judicial. Esta ley contraviene el principio universal de presunción de inocencia y vulnera la Constitución del Perú, que establece en su artículo 2, inciso 24-e: «[...] toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad». Se sospecha que la ley fue adoptada a fin de impedir la candidatura de políticos de oposición a los cuales se les podía bloquear con la mera presentación de una denuncia penal en su contra en los días previos a la inscripción.

5.4. *¿Qué tan efectivo es el abanico de opciones que el sistema electoral y de partidos ofrece a los votantes? ¿Qué tan equitativamente cuentan sus votos? ¿Y en qué medida la composición del Legislativo y la elección del Ejecutivo reflejan las opciones tomadas?*

La reforma constitucional del año 1993 redujo a su exacta mitad el Parlamento: de dos cámaras pasó a tener una y los 240 representantes (180 diputados y 60 senadores) se convirtieron en 120. El golpe de Estado de 1992, que precedió a la reforma, fue justificado por Fujimori también en la ineficiencia del Parlamento. El presidente golpista lo desacreditó, acusando a la clase política ahí representada de caduca y de responsable de los fracasos económicos y de la errada lucha contra el terrorismo durante la década del 80. En el Parlamento, que disolvió por la fuerza, no contaba con mayoría. El golpe de Estado, que contó con apoyo ciudadano, agravó la crisis de los partidos políticos y favoreció con ello la proliferación de candidaturas independientes, sin compromiso ideológico ni orgánico.

En cuanto al sistema de partidos, es conveniente adelantar que nunca funcionó uno en el Perú (véase capítulo 6). Por lo demás, no existe ni ha existido una ley de partidos políticos que asegure un funcionamiento mínimo y permanente de ellos. La historia muestra solo algunos partidos políticos que presentaron estructura, ideario y programa, pero

su alternancia en el ejercicio del poder nunca se consolidó por las constantes interrupciones del Estado de Derecho.

Tanto el Presidente como el Congreso ejercen su mandato por cinco años (artículos 112 y 90 de la Constitución). Es la LOE la que dispone que la elección del Parlamento coincida en el tiempo con la del Presidente (artículo 20 LOE). Para la elección parlamentaria se utiliza el método de la cifra repartidora y el doble voto preferencial (artículo 21 LOE). La Constitución de 1993 ordena la proporcionalidad, y el Distrito Electoral múltiple (7ma. Disposición Final y Transitoria).

Pese a las prescripciones constitucionales acerca del sistema de elección del Parlamento, la última elección del año 2000 se realizó en Distrito Electoral Único. Ello acarrea serias deficiencias en la representación, como la nula representación de algunos departamentos (unidades administrativas) y la lógica sobrerrepresentación de otras, la frágil relación del elector con sus representantes, así como problemas en la representación de intereses locales, la cancelación de líderes y partidos regionales.

Por último, se debe decir que el Parlamento no refleja la voluntad del electorado, que concedió en las urnas solo 52 escaños a la alianza de gobierno. Sin embargo, el grupo fujimorista construyó de forma cuestionable una mayoría (se han denunciado sobornos y chantajes a congresistas de oposición) que llegó, al menos hasta el momento, a 70 parlamentarios (véase capítulo 6).

5.5. ¿Hasta qué punto el Legislativo refleja la composición social del electorado?

En el año 2000, el electorado representó aproximadamente el 57% de la población total del Perú. De otro lado, ha habido una notable evolución en la participación de las mujeres en el Parlamento. Con cargo a desarrollar en el punto 11.3 este tema específico, es importante destacar que las mujeres representan el 21,6% del actual número de parlamentarios, lo que casi duplica el mostrado en el anterior Congreso. Ade-

más, el establecimiento de una cuota mínima para cada género, que asciende a 25% de los candidatos, debe producir un incremento mayor en el número de mujeres en el Parlamento y en los municipios.

Se puede afirmar que el tamaño del Parlamento (120 escaños) y el Distrito Electoral Único (DEU) como regla para su elección son insuficientes para garantizar una adecuada representación. Es que el reducido tamaño del Parlamento obliga a que incluso una distribución teórica proporcional de los escaños contenga distorsiones y sub-represente la distribución departamental del electorado.

Atiéndase el cuadro de la página siguiente. Si se tuviera un sistema perfecto, el Coeficiente Bruto de Dispersión (columna F) sería 0; sin embargo, en el Perú este es notablemente mayor⁸² (29,5). El DEU agrava estas distorsiones, haciendo que 10 departamentos estén sub-representados, lo que en un sistema de distrito electoral múltiple significaría que los votos en esos departamentos valen menos, afectando el principio del voto igual. De ellos, cuatro departamentos (Madre de Dios, Huancavelica, Moquegua y Pasco), que representan el 3,2% de la población electoral peruana, no tienen representantes, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

⁸² El coeficiente neto estandarizado entre 0 y 1 daría 0,245, resultado de dividir el CBD entre el máximo total que éste puede alcanzar, en este caso 120. Este ejercicio, replicado sobre la base del lugar de residencia, y no al de nacimiento, ofrece resultados muy similares.

**Distribución del electorado y de los congresistas
según departamento de origen**

DEPARTAMENTO	A	B	C	D	E	F B-E
AMAZONAS	163 494	1,1	1	1	0,8	0,3
ANCASH	585 420	4,0	5	7	5,8	1,8
APURÍMAC	182 553	1,3	2	2	1,7	0,4
AREQUIPA	680 746	4,7	6	6	5,0	0,3
AYACUCHO	288 766	2,0	2	2	1,7	0,3
CAJAMARCA	625 443	4,3	5	7	5,8	1,5
CUSCO	593 941	4,1	5	5	4,2	0,1
HUANCAVELICA	206 741	1,4	2	0	0	1,4
HUÁNUCO	347 417	2,4	3	2	1,7	0,7
ICA	404 044	2,8	3	6	5,0	2,2
JUNÍN	659 314	4,5	5	4	3,3	1,2
LA LIBERTAD	845 005	5,8	7	4	3,3	2,5
LAMBAYEQUE	601 202	4,1	5	9	7,5	3,4
LIMA	4 937 572	33,9	41	37	30,8	3,1
LORETO	364 978	2,5	3	5	4,2	1,7
MADRE DE DIOS	37 548	0,3	0	0	0	0,3
MOQUEGUA	88 525	0,6	1	0	0	0,6
PASCO	131 210	0,9	1	0	0	0,9
PIURA	800 198	5,5	7	4	3,3	2,2
PUNO	614 254	4,2	5	6	5,0	0,8
SAN MARTÍN	302 533	2,1	2	1	0,8	1,3
TACNA	142 661	1,0	1	2	1,7	0,7
TUMBES	90 253	0,6	1	1	0,8	0,2
CALLAO	470 281	3,2	4	5	4,2	1,0
UCAYALI	177 613	1,2	1	2	1,7	0,5
TOTAL EXTRANJERO	227 350	1,6	2	2	1,7	0,1
TOTAL ELECTORES	14 569 062	100	120	120	100,0	CBD= 29,5

Elaboración propia

Donde A: Número de electores por departamento (2000)

B: Porcentaje de electores por departamento

C: Distribución ideal proporcional de los congresistas según B

D: Distribución actual de los congresistas según el departamento
donde nacieron

E: Porcentaje de la distribución actual de los 120 congresistas

F: Coeficiente Bruto de Dispersión (CBD)

De otro lado, no hay partido en el Parlamento que se proclame representante de algún sector de la actividad (obremos, profesionales, campesinos, etc.), o social (grupos ecologistas, de género, regionalistas o descentralistas, étnicos, etc.) aunque sí hay quienes han asumido a título personal la representación de tales intereses.

5.6. *¿Qué proporción del electorado vota, y hasta qué punto los resultados electorales son aceptados por todas las fuerzas políticas de dentro y fuera del país?*

Ausentismo histórico y obligatoriedad del voto.— La Constitución establece el voto obligatorio para los menores de 70 años. La LOE castiga la omisión al sufragio con una multa. La medición del ausentismo, entonces, está condicionada por ese elemento, además de dos situaciones diversas: el ausentismo voluntario y el técnico. El primero expresa la voluntad de no votar. El segundo es involuntario y se produce, por ejemplo, cuando los electores se mudan sin reportar el cambio de domicilio, cuando no se depura a los fallecidos del padrón electoral o cuando los excesivos costos de traslado hacia la mesa de votación impiden al elector ejercer su derecho. Es, por tanto, el resultado de contar con un padrón antiguo, inadecuado y desactualizado.

En el Perú se ha observado que, luego de cada reinscripción, el ausentismo se reduce considerablemente, pues aquellos que no están en posibilidad de sufragar por motivos técnicos han sido depurados. A pesar de contar con un padrón tan antiguo, nótese la disminución del ausentismo (en el gráfico de la página siguiente) confirmada en las dos rondas electorales del 2000 (18 y 19% comparados con el 26% registrado en las elecciones generales de 1995 y con el 20% de las municipales de 1998).

Ausentismo histórico en el Perú (1956-2000)

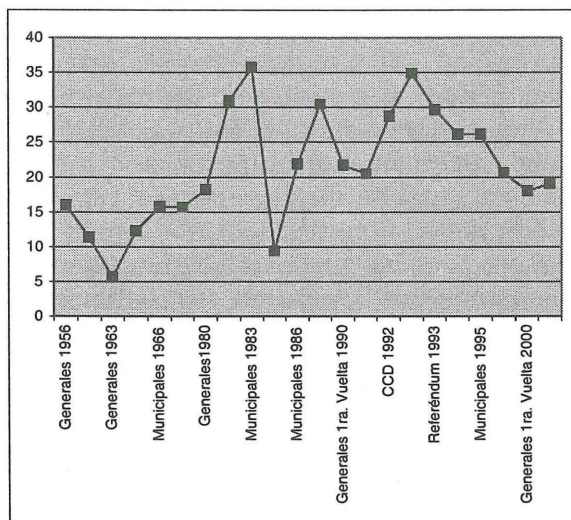
Elección	Porcentaje de ausentismo
Generales de 1956	15,96
Generales de 1962	11,37
Generales de 1963	5,62
Municipales de 1963	12,30
Municipales de 1966	15,86
Congreso Constituyente de 1978	15,72
Generales de 1980	18,17
Municipales de 1980	30,87
Municipales de 1983	35,75
Generales de 1985	9,46
Municipales de 1986	21,82
Municipales de 1989	30,50
Generales de 1990-Primera vuelta	21,74
Generales de 1990-Segunda vuelta	20,47
Congreso Constituyente Democrático de 1992	28,71
Municipales de 1993	34,89
Referéndum de 1993	29,62
Generales de 1995	26,15
Municipales de 1995	26,13
Municipales de 1998	20,58
Generales de 2000-Primera vuelta	18,03
Generales de 2000-Segunda vuelta	19,00

Elaboración propia.

Un hecho importante para la medición del ausentismo en el Perú fue el ocurrido en la segunda vuelta del 28 de mayo del 2000. El candidato de Perú Posible, que renunció por las inequitativas condiciones del proceso, hizo —en un primer momento— un llamado a la abstención de sus adeptos. La campaña publicitaria de los organismos electorales consistió en amenazar con aplicar cuestionadas leyes que suspendían el ejercicio de algunos derechos constitucionales (libertad de tránsito, libertad de contratación, por ejemplo) y con la imposición de una multa a los que no concurren a votar, e

inclusive se utilizaron amenazas que desbordaban la ley⁸³. El candidato Toledo invocó a aquellos que concurrieran a que anularan su voto. El resultado fue una disminución ligera en el ausentismo (18% vs. 19%) pero notable en los votos nulos (10,9% vs. 29,9%). Se puede, entonces, advertir en estos datos que, en las elecciones peruanas de mayo último, hubo una suerte de ánimo ausentista en una porción de la votación nula (existen otras causas como el desconocimiento de la forma de votar, la dificultad para trasladarse a la mesa de votación), producto de la campaña disuasiva. Todo esto sin considerar la distorsión que pudiera haberse, fraudulentamente, producido en las cifras.

AUSENTISMO HISTÓRICO EN EL PERÚ (1956-2000)



Aceptación de los resultados electorales.— Los alegatos de fraude han sido característica de algunos procesos electorales en el Perú. Sin embargo, la noción de fraude ya no alude

⁸³ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Elecciones 2000: Supervisión de la Defensoría del Pueblo*. Lima, 2000, p. 129.

solo a la adulteración de los resultados electorales el día de la votación. Con las últimas elecciones se ha entendido el proceso electoral como una unidad compuesta por una serie de actividades donde, aunque diferenciadas en el tiempo, todas las condiciones de su desarrollo importan para determinar su credibilidad y transparencia. Por ello no solo las irregularidades de la jornada electoral sirven para pensar en un fraude, sino también las condiciones de equidad en la campaña (véase 5.1). En ese sentido, los resultados de las elecciones fueron cuestionados tanto interna como externamente.

Con respecto a la legitimidad interna de los últimos comicios, en la primera vuelta del último proceso electoral los resultados no fueron aceptados por las fuerzas políticas básicamente por dos razones: la primera es que todas —excepto la reelegida en el Gobierno— entendieron que los resultados expresaron una campaña inequitativa, donde —a causa de la reelección— el gigantesco aparato estatal no fue neutral y además ejerció notable influencia sobre el electorado. Se puede decir que se entendió que la voluntad del electorado se encontraba viciada, ya sea por la manipulación de la información de parte del Gobierno y de los medios adictos a él, como por las amenazas o chantajes que sobre el sector más afectado por la pobreza ejerció aquel (véase 5.1).

La segunda razón para rechazar los resultados de la primera vuelta tiene que ver con el cómputo de los votos de parte de la ONPE, hecho con total ausencia de vigilancia, por lo que no mereció confianza alguna. Esto se agravó con dos circunstancias del día de las elecciones, el 9 de abril: (1) las encuestas a boca de urna (*exit polls*) que difundieron tres empresas privadas al cierre de las mesas, dieron como ganador al candidato opositor Alejandro Toledo y en segundo lugar al presidente Fujimori, pero horas después, los conteos rápidos (*quick counts*) de las mismas empresas arrojaron resultados inversos. (2) Esa misma tarde la ONPE divulgó avances en los resultados donde Alberto Fujimori llevaba la delantera, a escasísima distancia de la mitad más

uno de los votos válidos, umbral requerido por la ley para prescindir de la segunda vuelta.

Ambos hechos motivaron el rechazo opositor y la protesta pública. Se alegó que, de superar Fujimori la mitad de los votos en los cómputos oficiales, se habría cometido fraude. Sin embargo, algunas horas después, el conteo rápido de Transparencia, que gozó de alta confianza pública por su metodología y precisión, advirtió que, sobre la base de sus estimaciones, la realización de una segunda vuelta era inevitable. La Misión Internacional de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (MOE-OEA) y la Defensoría del Pueblo respaldaron dichas estimaciones. Finalmente, el resultado oficial confirmó lo anticipado por Transparencia.

En la segunda vuelta, prevista para siete semanas después, el candidato opositor Alejandro Toledo renunció a participar en la elección ante la negativa oficial de aplazarla para corregir las deficiencias técnicas del conteo de los votos y las inequitativas condiciones que se mantuvieron en esta etapa del proceso. Por lo tanto, el presidente-candidato participó en solitario de la segunda vuelta.

La situación generada motivó sucesivamente el retiro de Transparencia, (organización nacional de observación electoral), de la MOE-OEA y de las demás misiones internacionales de observación (Centro Carter/NDI, Parlamento Europeo). Además, el de la Defensoría del Pueblo y del Consejo por la Paz.

Como consecuencia del retiro de la MOE-OEA, hubo un cuestionamiento a la integridad del proceso electoral peruano en la Organización de Estados Americanos (OEA). Si bien la oposición peruana solicitó en dicho fuero la anulación de las elecciones, la Asamblea General de la OEA, en una decisión sin precedentes en la historia de la República, decidió el envío de una misión del más alto nivel que tenga como principal objetivo el fortalecimiento de las condiciones democráticas del país, entre ellas las referidas a los procesos electorales (véase 5.7). Empero, como se precisó con la llegada de la misión, esta no revisaría el resultado de la elección.

Por último, cabe anotar que el rechazo internacional al proceso electoral peruano fue mayoritario. Este se expresó de manera inequívoca en la ceremonia de juramentación del tercer gobierno del presidente Fujimori (28 de julio del 2000), a la que asistieron solo dos de los Jefes de Estado invitados (Ecuador y Bolivia, miembros de la Comunidad Andina). Para citar un ejemplo reciente, a una ceremonia idéntica celebrada en República Dominicana en agosto de este año, asistieron ocho Jefes de Estado.

5.7. *¿Qué medidas, si las hay, se han tomado para solucionar los problemas identificados en esta área, y qué grado de prioridad política y apoyo público tienen?*

Durante el segundo semestre del año 2000, la situación caracterizada en el numeral 5.1, y descrita a lo largo de toda esta sección, ha sido ampliamente revertida. He aquí algunos hechos que dan muestra de ello:

- a. Se ha prohibido la re-elección, el Gobierno ha renunciado y se ha convocado a nuevas elecciones generales para instalar un nuevo presidente y un nuevo Congreso el 28 de julio del año 2001.
- b. Se ha nombrado un nuevo Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), sobre la base del consenso de todas las fuerzas políticas; y se ha renovado el Jurado Nacional de Elecciones, a partir de la nueva autonomía del Poder Judicial y del Ministerio Público.
- c. Se han tomado medidas legales y administrativas para prohibir y sancionar la participación de funcionarios públicos y el uso de recursos públicos en la campaña electoral; y se ha removido a la cúpula militar que intervino de modo tan decisivo en los procesos electorales previos.
- d. Se han devuelto los canales de televisión y estaciones de radio que fueron controlados por el régimen, se ha establecido franjas electorales obligatorias y gratuitas para los partidos que compiten en las elecciones y, en

general, se respira un nuevo clima en los medios radioeléctricos.

Así, las elecciones convocadas para el 8 de abril del año 2001 se ofrecen y presentan como la antítesis de lo que fueron las elecciones del año 2000. Esta solución tiene la más alta prioridad política para el régimen y el más pleno apoyo de la opinión pública, escandalizada por la corrupción y el saqueo del Estado que se han conocido durante el segundo semestre del año 2000.

5.8. ¿Qué medidas se han tomado durante el Gobierno de Transición?

Como acaba de señalarse, durante las elecciones del año 2001, las cuatro inaceptables características de las elecciones del año 2000 se han visto plenamente superadas y normalizadas.

La primera y la segunda vueltas de las elecciones generales del año 2001 solo presentaron irregularidades menores, tales como aisladas agresiones contra comitivas de candidatos y la participación de algunas autoridades locales a favor de algunos candidatos, sin que ello anunciara comportamiento sistemático alguno.

En los meses y semanas previos a las elecciones, la aparición de los videos en que se ve a los miembros del anterior JNE complotando contra el referéndum y/o recibiendo dinero y favores de parte de Vladimiro Montesinos, así como el enjuiciamiento de cuatro de ellos (sobre un total de cinco), demostraron hasta qué punto las autoridades electorales habían formado parte de la corrupción que llevó, entre muchas otras situaciones, a los fraudes electorales antes explicados.

Los resultados del 8 de abril y del 3 de junio fueron aceptados como legítimos por todas las partes de la contienda. El inmediato reconocimiento del triunfo de Alejandro Toledo por parte de su competidor, Alan García, sumado al testimonio de limpieza electoral ofrecido por todas las misiones internacionales de observación electoral (OEA, UE, NDI / Centro Carter) per-

mitieron que las elecciones del año 2001 fueran consideradas, dentro y fuera del país, como impecables y ejemplares.

Dichos resultados confirmaron el desplazamiento electoral del fujimontesinismo (las alianzas Solución Popular y Cambio 90 - Nueva Mayoría) a los últimos lugares de las preferencias electorales, como se consigna en las cifras oficiales siguientes:

PARTIDO	PRESIDENCIA % votos válidos	CONGRESO % votos válidos
Partido Perú Posible	36.51	26.30
Partido Aprista Peruano	25.78	19.71
Alianza Unidad Nacional	24.30	13.84
Frente Ind. Moralizador	9.85	10.98
Solución Popular	1.69	3.57
Renacimiento Andino	0.81	1.36
Proyecto País	0.75	1.65
Todos por la Victoria	0.31	2.03
Cambio 90 - Nueva Mayoría	-.	4.80
FREPAP	-.	1.66
Unión por el Perú	-.	4.14
Somos Perú	-.	5.78

Elaboración propia.

Luego de la primera vuelta, el 17 de abril el Presidente de la República llamó a todas las fuerzas políticas y a la sociedad civil a constituir una Mesa de Diálogo para alcanzar un Acuerdo Nacional para la Democracia y el Desarrollo, que se ofrece como la reedición de la Mesa de Diálogo de la OEA. De constituirse, puede servir para establecer un espacio en el que se acuerden políticas de Estado, a largo plazo, que permitirán una adecuada reforma constitucional y política, lo cual incluirá la reforma electoral que no pudo acometerse a cabalidad para las elecciones de urgencia del año 2001.

Parece haber consenso en todas las fuerzas políticas sobre los ejes de la reforma electoral, que incluyen:

Circunscripciones electorales.— Aunque no existe acuerdo sobre la base para demarcarlas, sí lo hay para consagrar constitucionalmente la elección del Congreso en Distrito Electoral Múltiple. La actual Constitución dispone de forma muy vaga e imprecisa este sistema, lo que permitió que dos elecciones parlamentarias (1995 y 2000) se realicen en circunscripción única. Esto favoreció el centralismo en la campaña electoral (Lima concentra casi el 40% del electorado) y redujo a niveles muy precarios la relación representante - representado. Se espera que la reforma contribuya a superar las limitaciones presentadas en las recientes elecciones a causa del actual tamaño del Parlamento y el número de las circunscripciones (veinticinco), expresada en una media de 4.8 congresistas por departamento (Lima eligió a treinta y cinco representantes y otros nueve departamentos a dos o menos), lo que supone la deficiente representación de las minorías.

Voto preferencial o elecciones primarias (ley de partidos).— Pese a que la actual Constitución prevé el desarrollo de una Ley de Partidos Políticos, esta nunca se dio. Sin embargo, hay consenso sobre la importancia de asegurar constitucionalmente algunos aspectos que podría tener una, tales como la democracia interna de los partidos, con lo que sería necesario revisar la forma de presentación de las listas al Congreso; los mecanismos de financiamiento público directos o indirectos; así como la transparencia del financiamiento de fuentes privadas.

Organización electoral.— Es necesaria la revisión de la actual estructura tripartita del sistema electoral (JNE, ONE Y RENIEC) y restablecimiento de un único e integrado Poder Electoral, tal como venía definido desde la Constitución de 1933, con las modificaciones correspondientes a la nueva geografía política del país y a las innovaciones técnicas existentes en materia electoral.

5.9. Balance sobre el impacto de estas medidas

Como balance, puede afirmarse que el Gobierno de Transición cumplió de modo impecable con su propósito principal: organizar unas elecciones libres, justas y transparentes. El resultado ha sido la constitución de un gobierno cuyas credenciales de legitimidad no tienen mácula, junto con un Parlamento en el que aparecen representadas más de una decena de fuerzas políticas (incluidos los remanentes del fujimorismo). La gobernabilidad del país exigirá diálogo, concertación y alianzas, como producto del mismo proceso electoral. No parece quedar lugar para lo que fue característica principal en el periodo anterior: el imperio abusivo de una mayoría sin espacio para las minorías.

6. ROL DEMOCRÁTICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

¿El sistema de partidos permite el fortalecimiento de la democracia?

El esquema de la investigación presupone una relación estrecha y positiva entre democracia y partidos políticos. La experiencia histórica contemporánea así lo confirma. América Latina no es la excepción, pese a que la democracia ha sido un bien escaso, esquivo y de paréntesis entre dictaduras y regímenes autoritarios de diverso tipo. La conciencia democrática no ha logrado generalizarse ni estabilizarse como algo firmemente adquirido. No obstante, y aunque de manera inorgánica y difusa, puede aceptarse la tesis de un arraigo popular de la democracia, aunque esta, por explicables deficiencias y limitaciones para colmar expectativas, hubo de convivir con oleadas autoritarias.

Conviene presentar este planteamiento antes de responder al cuestionario sobre el rol de los partidos políticos, porque la situación descrita en lo que se refiere al Perú generó varios problemas que cruzan transversalmente la situación de los partidos. El primero de ellos tiene relación con la falta de continuidad democrática, situación que no permitió el desarrollo de estructuras partidarias sólidas. El aporte de los partidos al funcionamiento de la democracia no fue nunca el que debió ser y afectó principios básicos de ella: representación, credibilidad y eficiencia.

Otra cuestión es que los partidos peruanos, pequeños, instalados en las coyunturas electorales y la mayor parte de ellos de breve duración, han carecido de posibilidad para conformar un sistema de partidos (las investigaciones de Tuesta, Planas, Miró Quesada y otros han aportado líneas definitivas sobre este tema). Coordinaciones y alianzas electorales no lograron reemplazar la coherencia de un sistema de partidos sólido y estable. Antes bien, mostraron las enor-

mes limitaciones de los partidos. Sin cuestionar su necesidad y legitimidad, lo que los partidos deben hacer por el fortalecimiento de la democracia es aún una asignatura pendiente.

6.1. *¿Los partidos políticos tienen libertad para formar, incorporar miembros y realizar campañas?*

Esta interrogante exige considerar algunas variables. La primera de ellas está referida a la libertad para el ejercicio de la acción política, que en este aspecto tiene connotaciones constitucionales.

La participación en organizaciones políticas es un derecho político esencial para el ciudadano, que en el Perú comienza a tener reconocimiento constitucional recién en el siglo XX. Recordemos que la Constitución vigente, la de 1993, menciona tres tipos de organizaciones políticas. Todas ellas tienen en común el buscar el poder de la sociedad para realizar sus proyectos de gobierno. Sin embargo tienen diferencias entre sí.

Los partidos son agrupaciones con organización interna, con formas de militancia y, supuestamente, con programas y pertenencia ideológica; se estructuran para la representación política y se asume que tienden a captar adherentes para una vida de largo plazo y a permanecer en el tiempo.

Por su parte, los movimientos son agrupaciones de personas que participan en política sin una gran organización interna. A menudo tienen un líder que copa todos los espacios de decisión, secundado por personas de su confianza. La militancia no existe y es reemplazada por respaldos colectivos que responden a estados de ánimo de períodos cortos. Los movimientos políticos suelen aparecer tras una bandera determinada, concentrada en un período de tiempo y como una gran reclamación social contra cierta política gubernativa, o también a propósito de la participación ocasional en una campaña y una elección políticas. Los movimientos políticos no subsisten como tales por largo tiempo. Terminada la coyun-

tura, o producida la elección para la que aparecieron, pueden disolverse o transformarse en partidos políticos.

Finalmente, la Constitución se refiere a las alianzas, que son pactos institucionales de partidos y organizaciones políticas, normalmente destinados a participar en una elección o en un período de gobierno. Las alianzas no disuelven a los partidos y movimientos que las conforman. Son una especie de superestructura de decisión política a la que se someten las organizaciones de su base. Cuando concluye la coyuntura electoral o el período de ejercicio de poder para el que fueron diseñadas, las alianzas también concluyen y se vuelven a disolver en los partidos y movimientos que las originaron.

La Constitución reconoce a los partidos, movimientos o alianzas la función de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular. Esto equivale a decir que tienen diversos derechos.

En primer término, los partidos deben reunir a ciudadanos organizadamente para expresar posiciones políticas de manera colectiva. Como podrá fácilmente apreciarse, las organizaciones políticas están íntimamente conectadas a ciertos derechos fundamentales de las personas que participan en ellas: derecho de reunión, de participación y de asociación, entre otros. Canalizan, por tanto, la representación, elemento que vendría a ser su principal aporte a la democracia.

En el Perú, formalmente, la incorporación de miembros a los partidos es libre; ello por imperio de la Constitución. Sin embargo, esta incorporación es atípica por la ausencia de una ley de partidos y por la inexistencia casi generalizada de estatutos que regulen las actividades ordinarias de los partidos. Se debe tener presente que, por mandato del artículo 35 de la Carta, quienes tienen derecho a participar en organizaciones políticas son los ciudadanos, no las personas. En sentido estricto, los menores de dieciocho años no tendrían derecho constitucional reconocido para participar en política. Pero si tradicionalmente han sido los centros de estudios superiores (universidades) donde se producía el

reclutamiento e incorporación a los partidos, esto es algo que se ha esfumado. Al mismo tiempo, es preciso señalar que, si bien se da en la actualidad una recuperación ciudadana, en el sentido de reconocer la importancia de los partidos, la incorporación de personas a los mismos es mínima. La militancia prácticamente no existe.

En lo referido a la formación de la militancia y al desarrollo de campañas, lo que se encuentra es francamente inexistente. En los años 30 y luego en los 60 y 70 se registraron datos sobre el trabajo partidario en la formación de cuadros. En la actualidad, ese trabajo ha desaparecido.

En cuanto a las campañas, estas deberían tener una íntima relación con las formas que asume el derecho de participación política de las personas. En los últimos años se han dado en torno a las elecciones municipales y a las elecciones generales. La realización de campañas y la participación activa en ellas, si bien morigerada en los últimos años, ha hecho posible que las precarias organizaciones políticas peruanas intenten un resurgimiento que ha permitido la vigencia de algunas de ellas (APRA, Acción Popular) y la aparición de otras que apuntan a permanecer como organización política: FIM, Somos Perú, Perú Posible. En el Gobierno, por el contrario, las campañas no se han centrado en las organizaciones de filiación fujimorista (Cambio 90, Nueva Mayoría, Vamos Vecino, etc.) sino principalmente en el aparato de poder gubernamental.

6.2. *¿Es efectivo el sistema de partidos en la formación y en el sostenimiento de su administración?*

Aquí la interrogante apunta al sistema de partidos, que como hemos señalado precedentemente no existe. En efecto, la posibilidad de crear y administrar un sistema de partidos no se ha dado nunca, y esto ha sido peor, pues lo que ha funcionado, para utilizar la expresión de Giovanni Sartori —cuando se refiere a lo que denomina la «turbulencia partidaria»— es un antisistema, pues muchos de ellos socavaron la propia

legitimidad de la institucionalidad que les otorgó la representación.⁸⁴

Más allá de sus deficiencias de organización, del atraso programático o de la falta de democratización interna, en el Perú la atención y el juicio sobre los partidos estuvieron centrados en su capacidad para gobernar y para satisfacer elementales demandas sociales. Fracasaron en este aspecto. Encontramos, entonces, que un segundo nivel de su crisis es la pérdida de la confianza en su capacidad de gobernar. Pero también primó la incapacidad para hacer oposición. En ello tuvo mucho que ver la fragmentación ideológica y la ausencia objetiva de alternativas viables de gobierno. Muchos partidos actuaron como cúpulas de intereses personales.

Adicionalmente, tratándose de partidos políticos la efectividad se mide por la acción política que ellos desarrollen. Si esta última no existe o es nula, menos puede medirse el accionar administrativo al interior de los mismos que, en nuestro concepto, es prácticamente nulo. En el Perú, el tema administrativo-partidario casi siempre ha dependido de la filantropía dirigencial, muy poco de niveles de autosostenimiento propios y nunca de la asignación estatal de recursos, como ocurre en otros países. Los locales partidarios —salvo las emblemáticas sedes del Partido Aprista, del Partido Popular Cristiano y de Acción Popular— surgen y desaparecen cual imágenes fantasmales conforme se aproxima o concluye una campaña política. Nótese que estas tres agrupaciones juntas no llegan actualmente al 8% del electorado efectivo. Los demás partidos apenas sí tienen un local electoral, que se cierra cuando los resultados no son exitosos.

⁸⁴ SARTORI, Giovanni. *Partidos y Sistemas de Partidos. Marco para un análisis*. Madrid: Alianza Editorial, 1980, p. 168.

6.3. *¿Tienen libertad de acción los partidos de oposición para organizar sus acciones en el Poder Legislativo? ¿Contribuyen de forma eficiente a hacer efectiva la responsabilidad gubernamental?*

La respuesta parece sencilla: no. Actualmente, los partidos de oposición pueden en teoría organizar sus acciones en el Parlamento, pero en la práctica carecen de esa posibilidad. De un lado, porque la mayoría leal al Gobierno tiene un férreo control de los mecanismos parlamentarios y los ejerce para disminuir la importancia y el peso político propio que debiera tener el Parlamento. Esto obedece, en realidad, a la concentración del poder en el Ejecutivo y al interés gubernamental en que el Congreso tenga la menor importancia posible en la vida política nacional.

Por otra parte, el Reglamento del Congreso, hecho aprobar luego de 1993, reformado en 1995 y nuevamente modificado en 1999, neutraliza la acción legislativa y fiscalizadora del Parlamento, disminuyendo de paso la presencia y el aporte de la oposición. En este sentido, la posibilidad de hacer efectiva la responsabilidad gubernamental es prácticamente nula. Las estadísticas parlamentarias así lo acreditan. En ocho años, solo dos veces ha podido la oposición interpelar al gabinete; ningún ministro ha sido censurado ni enjuiciado y la mayoría ha obstruido sistemáticamente los procesos de interpelación iniciados por parte de la oposición.

No obstante, los partidos han privilegiado la representación parlamentaria. Una de las explicaciones de la crisis partidaria radica en esta parlamentarización, a través de la cual las organizaciones han centrado su accionar político exclusivamente a los avatares del Parlamento, minimizando el contacto intermediador con la sociedad civil y privando de peso propio al dirigente político sin cargo parlamentario.

A la democracia peruana posterior a los años ochenta le ocurrió desde el comienzo que los partidos que llegaron al poder no tuvieron la organización, el pensamiento crítico, los equipos humanos ni los planes de acción que garantiza-

ran la gobernabilidad del país. Pero uno de los problemas que más la comprometieron en una actuación que la encapsulaba, fue la vocación parlamentarista de los líderes políticos.

Desde 1980 en adelante, el Parlamento se ha convertido en el centro privilegiado para la actividad de los partidos o de lo que queda de ellos. Unas más, otras menos, todas las organizaciones partidarias han apostado a tener el mayor número de parlamentarios; algunas inclusive ya no buscan el número mayor sino tan solo el mínimo suficiente que garantice la presencia de sus principales dirigentes. En este caso no está en juego la existencia ni siquiera del partido que los lleva al Parlamento, sino la personal y crematística necesidad del ingreso propio para asegurar la subsistencia económica.

Esto, a su vez, ha desequilibrado el trabajo interno de los partidos, ha afectado su organización y sus mecanismos de democracia interna. El desequilibrio de las relaciones intrapartido ha llegado inclusive a ser manejado por la opinión pública como un elemento de progresivo descrédito de los propios partidos. Nuestra crítica a los partidos es válida en todo lo que se les puede imputar por haber desaprovechado el espacio de la representación parlamentaria; pero obviamente no sería correcto derivar de esta crítica el cierre de los partidos y mucho menos del Parlamento. Este no puede vivir sin los partidos, pero estos no pueden, a su vez, concentrarse única y exclusivamente en lo que puede hacerse desde aquel.

En el contexto descrito, y agravado bajo el fujimorismo, la libertad de acción de los partidos de oposición en el Parlamento tiene dos dificultades objetivas. La primera de ellas, sus propias limitaciones organizativas, que sobrevienen precisamente a la escasísima coherencia de los movimientos que ingresan al Congreso. La segunda, el férreo control gubernamental del Parlamento, incluyendo el empleo de oscuros métodos para asegurar la composición de una mayoría adicta y complaciente.

Las recientes elecciones lo acreditan: el fujimorismo solo obtuvo 52 de los 120 escaños disponibles; es decir fue minoría por decisión del pueblo. Pero se las ingenió para conseguir el apoyo de representantes que migraron de otras listas que se presentaron como opositoras. Para elegir a la primera Mesa Directiva logró 70 firmas, 18 más que las que por el acto popular le correspondía.

Se ha presentado lo que en el Perú se ha calificado como el transfuguismo político, en cuya virtud un congresista elegido con los votos de la oposición se pasa a las filas del oficialismo. Con esta poco ética actitud ha cambiado muy poco el actual Congreso en relación con los anteriores, pues precisamente la libertad de acción de la oposición se ve limitada, inclusive, para la conformación de los llamados Grupos Parlamentarios, requisito establecido en el Reglamento para permitir que un partido tenga asiento propio en la Mesa Directiva. El partido más antiguo del Perú, el APRA, no ha conseguido el número mínimo de parlamentarios (seis) ni siquiera para conformar su propio Grupo Parlamentario.

6.4. *¿Son justas y efectivas las reglas que controlan la disciplina de los partidos en el Poder Legislativo? ¿Qué tanto se puede evitar el «transfuguismo» (floor crossing)?*

Efectivas tal vez, justas no. Ello porque el presidente Fujimori nunca ha gobernado con una minoría parlamentaria. Desde que accedió al poder, en 1990, no se ha visto en apuros para hacer aprobar normas o para excluir a los funcionarios de su gobierno de las investigaciones referidas al uso indebido de los cargos públicos y a las acusaciones de corrupción, que no han sido pocas. No se ha conocido —salvo excepciones como la de los congresistas Cardoso y Ferrero— a parlamentarios del oficialismo que tengan voz propia y que hablen por sí mismos. Fieles a la regla de la lealtad a Fujimori, los numerosos representantes que ha tenido el partido del Presidente han actuado movidos por la sumisión al régimen y por la necesidad de supervivencia.

En un escenario como el descrito, poco espacio ha quedado para los consensos democráticos. En el Parlamento existen varias instancias para discutir y acordar las reglas y, eventualmente, para negociar este acuerdo. Están la Mesa Directiva, las comisiones de debate, los grupos parlamentarios y, fundamentalmente, el propio Reglamento del Congreso.

Sobre este último, debemos precisar que, en efecto, el Reglamento establece el funcionamiento del Poder Legislativo, la designación de miembros para la Comisión Permanente, la formación de los grupos parlamentarios y las disposiciones para el manejo económico y administrativo de la Cámara, entre otras atribuciones. Por otra parte, contiene todo el procedimiento legislativo, siendo su texto uno de los cuerpos básicos del Derecho Parlamentario.⁸⁵

El llamado Congreso Constituyente Democrático promulgó su primer Reglamento el 5 de febrero de 1993. Este cuerpo jurídico reformó completamente la organización interna del Congreso, bajo el argumento —esgrimido por sus autores— de agilizar el debate parlamentario y modernizar la estructura administrativa. En realidad, se trató de un dispositivo vago, impreciso y con serios errores técnicos. Asimismo, la estructura de las comisiones, el debate de proyectos y las votaciones fueron temas tratados de manera endeble, dejándole todo el poder de decisión y resolución a la Mesa Directiva. En suma, un Reglamento antitécnico y restrictivo de la función parlamentaria.

El 23 de junio de 1995 el CCD promulgó un nuevo Reglamento, que luego ha sido parcialmente modificado en 1999. Es un texto que supera al anterior en cuanto a tratamiento de la organización interna del Congreso, atribuciones parlamentarias y funcionamiento legislativo, pero no por ello deja de tener serios vacíos que han afectado seriamente el funcionamiento del Parlamento.

⁸⁵ BERNALES, Enrique. *La Constitución de 1993. Análisis comparado*. Lima: CIEDLA, 1996, p. 451.

Así, por ejemplo, un proyecto de ley podrá ingresar a debate en plenaria sin necesidad de contar con el dictamen de la comisión de trabajo correspondiente. Esta es una disposición a la que la mayoría parlamentaria ha recurrido constantemente, puesto que se han presentado y aprobado proyectos que han alterado sustantivamente el ordenamiento legal del país, sin el menor debate y solo con la votación previamente acordada de la mayoría en el Congreso. Por otro lado, el Reglamento mantiene en su organigrama a la discutida, por ineficiente, Comisión de Fiscalización, recorta el debate parlamentario —que es la esencia en la discusión y aprobación de leyes— a términos escolares y somete a los propios representantes a disposiciones coercitivas con apremios inaceptables. En conclusión, es una norma legal que disminuye aun más al Parlamento, sometiéndolo directamente a los designios del Ejecutivo.

El sistema de reglas del partido de gobierno al que se refiere la interrogante ha gravitado en torno a la dependencia exclusiva del Ejecutivo, a la permisibilidad del Reglamento del Congreso para restringir la acción de los representantes. Por otra parte, y a diferencia de cómo funcionaba el Legislativo en la década de los ochenta, la actual mayoría parlamentaria no emplea los habituales mecanismos de diálogo y negociación política con la oposición. Se trata de una mayoría que no propone ni dialoga, simplemente impone. Las relaciones entre las diversas fuerzas políticas se caracterizan por el encono.

6.5. *¿Es efectiva la organización de los partidos políticos; sus miembros tienen la capacidad de influir en la política del partido y en la selección de candidatos?*

En el Perú, por mandato constitucional, las organizaciones políticas deben inscribirse en el registro correspondiente para tener personalidad jurídica. Este registro es el de organizaciones políticas, que está a cargo del Jurado Nacional de Elecciones, según el artículo 178, inciso 2, de la propia Cons-

titución. Así también lo establece el artículo 87 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la cual añade que se considera vigente la inscripción de los partidos, agrupaciones independientes y alianzas siempre que hayan obtenido un porcentaje de votación no menor del 5% a nivel nacional en el último proceso de elecciones generales.

La propia inscripción también está revestida de ciertas formalidades, como el señalamiento del domicilio legal y la relación de adherentes, no menor del 4% de ciudadanos hábiles para votar a nivel nacional.

Sin embargo, como la inscripción en el Registro Electoral caduca de tiempo en tiempo según lo establecen las propias reglas electorales, algunos partidos políticos se inscriben también como asociaciones civiles o tienen alguna asociación civil que controlan, con la finalidad de mantener permanentemente en uso su personería para actos jurídicos no políticos, como tenencia de inmuebles para realizar sus actividades públicas, contratación de personal, etc.

Como hemos visto, las disposiciones legales recientes han hecho más difícil la permanencia en los registros electorales para las organizaciones que en los procesos electorales no alcanzan el 5% de los votos. La exigencia de tener un apoyo del 4% de los electores inscritos en el Registro Electoral se ha constituido en un impedimento que ha reducido a expresiones mínimas el número de organizaciones políticas con vida legal. Las últimas elecciones presidenciales del año 2000 han enviado a muerte legal a varios partidos y agrupaciones, entre las que se encuentran Unión por el Perú, Avancemos, Frepap, Solidaridad Nacional y Acción Popular.

De otro lado, la organización partidaria en el Perú suele depender casi exclusivamente de la voluntad de su líder. Ello se traduce en la designación de candidatos en todo nivel (Congreso, municipios) que dependen de la cúpula y no de la designación democrática de las bases. Así, por ejemplo, en las últimas elecciones generales abundaron las denuncias sobre el cobro de cupos al interior de las organizaciones participantes, para la ubicación de determinados

candidatos en puestos expectantes de la lista parlamentaria. Esta es una forma de corrupción tangible que aún no ha podido ser desterrada. En el partido de gobierno, los móviles fueron distintos pero la mecánica, la misma. Los puestos en la lista fueron asignados exclusivamente por el propio presidente Fujimori, quien se basó en una larga lista entregada por sus más cercanos colaboradores.

En la oposición, el panorama no fue muy distinto. En el APRA, por ejemplo, se promovieron elecciones primarias para designar a los candidatos al Congreso, pero realizadas estas no se respetó el resultado final y las ubicaciones fueron manejadas por la cúpula dirigencial. Un caso de especial ilustración fue lo que ocurrió en Solidaridad Nacional. En principio convertido en el movimiento que mayor atracción causaba a quienes tenían aspiración parlamentaria, la conformación de su lista se hizo bajo públicas acusaciones de corrupción y de pago de cupos. El resultado no pudo ser más desastroso. En las elecciones del 2000 obtuvo cinco parlamentarios, de los cuales tres se fueron inmediatamente al oficialismo, sin el menor sonrojo, sosteniendo que no le debían nada al partido que los llevó al Congreso. En Perú Posible, la figura fue similar, al igual que en otras agrupaciones menores.

Al respecto, podemos ensayar un cuadro preliminar de medición de los niveles organizativos:

Nivel organizativo de los partidos y movimientos políticos en el Perú

Partidos	Movimientos	Niveles de organización	¿Inscrito?
APRA		Estructura nacional	Sí
	Perú Posible	Pequeño comité político central	Sí
Acción Popular		Baja estructura nacional	No
	Somos Perú	Alta estructura nacional	Sí
PPC		Baja estructura nacional	No
	Perú 2000	Alta estructura centralizada	Sí
PUM		Ninguna estructura nacional	No
	Vamos Vecino	Alta estructura nacional	Sí
Democracia Cristiana		Ninguna estructura nacional	No
	Cambio 90	Alta estructura centralizada	Sí
Patria Roja		Baja estructura nacional	No
	Solidaridad Nacional	Mediana estructura nacional	No
	Avancemos	Ninguna estructura nacional	No
Partido Comunista del Perú		Ninguna estructura nacional	No
	FIM	Mediana estructura nacional	Sí
Fuerza Democrática		Baja estructura nacional	No
	FREPAP	Alta estructura nacional	No

El cuadro se explica por sí solo. No existen organizaciones partidarias propiamente dichas con una sólida organización a nivel nacional. Ello nos lleva a afirmar que los miem-

bros de las organizaciones partidarias carecen de medios objetivos para influir en la política partidaria y en la selección de candidatos. Ambos factores explican su crisis de credibilidad y de representación.

Si tomamos en cuenta que el artículo 35 de la nueva Constitución ha reducido el peso que a los partidos les diera la anterior Carta, y si sumamos a este factor las dificultades provenientes de la legislación positiva sobre número de firmas para la inscripción, llegaremos rápidamente a la conclusión de que la intención de la ley no es «asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos», como manda la Constitución, sino impedir indirectamente a estos que puedan existir como tales. Si este criterio se impone en la realidad, será muy difícil, si no imposible, que los partidos puedan efectivamente recuperar su capacidad de ser canales para la representación política del pueblo.

Por lo pronto, los únicos partidos y movimientos inscritos y legalmente autorizados para ejercer la representación, son los que superaron el 5% de votos en las últimas elecciones. Los demás, simplemente, no tienen existencia legal, y si esta situación perdura no podrán participar en los próximos procesos electorales.

La gran paradoja es, entonces, que la norma constitucional, a pesar de ser restrictiva, reconoce a los partidos su importancia en cuanto vehículos para la representación democrática, pero la legislación positiva, en lugar de ser promocional, como lo es en los países democráticos, ha cerrado el paso a los partidos. Los exigentes requisitos para su existencia legal los condenan a la informalidad. El camino para la representación está, por ahora, bloqueado.

6.6. *¿El sistema de financiamiento de partidos previene la subordinación de estos a intereses particulares?*

Una ley de partidos, inexistente en nuestro país, debería recoger criterios elementales en el desarrollo de normas referentes al financiamiento y a la economía de los partidos, y

precisar reglas sobre la transparencia en los ingresos, la indicación de las fuentes que los abastecen de recursos y de qué manera se seleccionan los candidatos.

El sistema de financiamiento de los partidos políticos en el Perú es precario. El Estado no los asiste y tampoco tiene interés en hacerlo. Los recursos generalmente provienen de donativos y de sectores privados que pueden traer intereses ocultos al concurrir al financiamiento de las organizaciones políticas.

En época de elecciones, el financiamiento aparece repentinamente y con sospechosa abundancia en favor del partido de gobierno o de la fuerza política con mayores posibilidades de triunfo. Un reciente informe de la Defensoría del Pueblo sobre el proceso electoral peruano del año 2000 señala sobre la base de información proporcionada por la empresa Supervisora de Medios y Publicidad que, tomando el costo del tarifario empresarial, el rubro «Partidos Políticos» ocupó el segundo lugar en inversión publicitaria durante el mes de marzo de 2000, después del rubro «Estado», con un monto de US\$ 3 477 794,83.⁸⁶

Las diez agrupaciones políticas participantes en el anotado proceso electoral efectuaron, según el mismo informe de la Defensoría, los siguientes gastos:

⁸⁶ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Elecciones 2000. Supervisión de la Defensoría del Pueblo*, p. 54.

**Perú: Gastos de partidos y movimientos en publicidad
(2000)**

Agrupación política	Monto (en dólares americanos)	Porcentaje de la inversión publicitaria total
Perú 2000	2 054 626,00	59,08
Somos Perú	371 866,82	10,69
Solidaridad Nacional	310 762,51	8,94
Perú Posible	236 854,51	6,81
Frente Independiente Moralizador	145 631,16	4,19
Avancemos	140 971,39	4,05
Acción Popular	85 671,21	2,46
APRA	79 123,15	2,28
Unión por el Perú	49 814,88	1,43
FREPAP	1491,00	0,04

Como se puede observar, la agrupación que más gastó en propaganda política durante el mes de marzo del 2000 fue la Alianza «Perú 2000», movimiento encabezado por el Presidente de la República. Asimismo, se debe tener presente que del total de la inversión publicitaria del partido oficialista se gastó el 80,47% en avisos televisivos (US\$ 1 653 353,48).

¿De dónde provinieron los recursos? Según una breve explicación del propio candidato-presidente, su campaña fue financiada por «empresarios amigos», sin precisar quiénes eran estos y a cuánto ascendía la contribución individual, si la había. Al observar este panorama en lo que respecta a la asignación de recursos para las campañas electorales, se puede comprobar con cierta facilidad que el propio origen desconocido de los fondos partidarios otorga márgenes de duda respecto de la subordinación de los partidos o de sus dirigentes a intereses privados, y demuestra que estos últimos existen. En concreto, un seguimiento sobre el financiamiento de las campañas electorales de las organizaciones políticas demostraría que detrás de ellas se mueven grandes intereses privados, situación que condiciona a los candidatos a la Presidencia de la República y a las propias minicampañas al Parlamento. Por tanto, no hay

un sistema orgánico de financiamiento de los partidos, situación que expone a estos a presiones financieras externas.

6.7. *¿En qué medida se encuentran representadas las diferencias étnicas, lingüísticas o religiosas en los partidos?*

En el Perú, el problema étnico es mayor y de inmensas connotaciones sociales. Empero, el tema de la representación es de suma importancia si se tiene en cuenta que se trata de un país pluriétnico y multirracial, antes que multinacional.

En la actualidad, la representación de los grupos étnicos es sumamente escasa. Con las elecciones siempre suele presentarse una escena como la siguiente: el líder político del partido «x» presenta —con amplia cobertura periodística— en su lista parlamentaria a dos o tres dirigentes asháninkas (minoría étnica de la selva peruana), anunciado la importancia que su movimiento le otorga a este grupo. Igual ocurre con los candidatos de la minoría negra (recuérdese que estos están agrupados en lo que se denomina «Todas las Sangres», grupo que periódicamente otorga su apoyo a distintos partidos, apoyo que en realidad se ha convertido en un medio de subsistencia política para sus propios integrantes).

Pese a la constante de estas incorporaciones, ninguno de estos dirigentes ha podido acceder a cargos de representación. Ello porque los propios grupos políticos los ubican en lugares poco expectantes de la lista y porque, además, en el Perú existe el Distrito Único, en cuya virtud un representante al Congreso es elegido por todo el país y no por sus circunscripciones de origen.

Un caso de especial relevancia es el del Frente Popular Agrícola del Perú-Frepap. Se trata de un partido político-religioso que ha presentado casi sin éxito candidato presidencial y listas parlamentarias desde el año 1990. Sus dirigentes pertenecen a la Alianza Israelita del Nuevo Pacto Universal, agrupación religiosa de carácter mesiánico cuya doctrina se fundamenta en las escrituras del Antiguo Testa-

mento. El mensaje político que ha construido este grupo se basa en la reivindicación del agro y en el desarrollo de lo que denominan «fronteras vivas», lugares hacia donde han desplazado a miles de creyentes para formar conglomerados humanos de autosubsistencia. Pues bien, este grupo ha tenido menos problemas que muchos partidos políticos para su inscripción electoral; disciplinadamente, cada vez que pierden una elección —y con ella su inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones— se dedican de manera esforzada y constante a reunir las firmas de ley (más de quinientas mil) para una nueva inscripción.

De otro lado, el Movimiento Evangélico del Perú ha tenido una importante presencia política especialmente desde 1990, año en que uno de sus dirigentes, Carlos García y García, accedió a la Vicepresidencia de la República en la fórmula de Alberto Fujimori. Este movimiento agrupa a varias Iglesias evangélicas y, desde su distanciamiento de Fujimori en el año 1992, ha permanecido constantemente en la escena política peruana, aliándose a otros grupos políticos y presentando sus propios candidatos al Congreso.

Visto el panorama desde la perspectiva religiosa, creemos que en este aspecto, y particularmente en la última década, se ha producido una emergencia política que incluye nítidamente esta variable. No obstante, la participación de estos grupos es aún escasa. Toman posición a partir de una convicción de ser minoría. En cambio, la mayoría católica en el Perú no ha entendido necesario tomar ubicación política a partir de su identidad religiosa.

Podemos afirmar, en consecuencia, que las organizaciones de carácter religioso se encuentran políticamente representadas básicamente por ellas mismas, sin que suceda lo mismo con las otras minorías, especialmente las de carácter étnico, cuyo problema resulta estructuralmente más complejo.

6.8. *¿Qué medidas, si las hay, se han adoptado para solucionar los problemas identificados en esta área y qué grado de prioridad política y apoyo público tienen?*

Hasta su caída en noviembre de 2000, el gobierno del ingeniero Fujimori se resistió a la promoción de medidas que hubiesen permitido desde el Estado contribuir al fortalecimiento de los partidos y a su configuración como sistema. Antes bien, las medidas adoptadas fueron sistemáticamente contrarias a todo aquello que fortaleciese a los partidos y organizaciones políticas.

Con un discurso antipartidos enarbolado por el propio Presidente de la República, la promoción de las políticas públicas para solucionar los problemas arriba identificados fue inexistente. La única flexibilidad a anotar es la que se produjo en torno de la Mesa de Diálogo auspiciada por la OEA, donde el Gobierno accedió a reunirse con los partidos políticos para acordar medidas de democratización. En realidad, lo que el régimen persiguió siempre fue el recorte de la representación política en sí, guiado por la idea de que regímenes de corte autoritario como el de Fujimori deben carecer lo más posible de estamentos intermediadores, léase partidos políticos, en razón de la presencia dominante de un liderazgo que no requiere de estructuras que puedan afectar la relación directa y fluida con el pueblo.

Esta percepción autoritaria del poder, visible a lo largo del gobierno de Fujimori, lo llevó a la adopción de algunas medidas —casi todas arbitrarias— que tendieron al desconocimiento de la legitimidad de los partidos. Este desconocimiento no solo se tradujo en gestos o discursos, sino en acciones concretas impulsadas a través de leyes, de propagandas antipartidos o mediante acciones intimidatorias del Servicio de Inteligencia Nacional. También nos estamos refiriendo, por ejemplo, a la intervención y al uso del Poder Judicial para activar o reactivar procesos en contra de dirigentes políticos, a la permanente visita de la SUNAT —entidad recaudadora de impuestos— a los negocios y cuentas de los opositores, o al

bien montado sistema de espionaje personal y telefónico manejado por los servicios secretos del Estado.

En el Congreso, el panorama no fue distinto. Dominado una década completa por la mayoría oficialista, este órgano del Estado fue incapaz de discutir las iniciativas presentadas para aprobar una ley de partidos políticos, limitándose a legislar coyunturalmente sobre temas electorales, adecuando las normas a sus propósitos de grupo o simplemente expidiendo leyes violatorias de la propia Constitución, votada, dicho sea de paso, por ellos mismos.

6.9. ¿Cómo participaron los partidos en la caída del régimen de Fujimori y cuál ha sido su papel en el Gobierno de Transición?

Los partidos políticos, aun cuando fueron sistemáticamente afectados durante los diez años del gobierno de Fujimori, no dejaron de ser un bastión de defensa de la democracia, de protesta contra los abusos autoritarios y de denuncia contra las maniobras fraudulentas que, primero en 1995 y luego el año 2000, pretendieron la continuidad «sine die» de la dictadura de Fujimori. Precisamente esta última fase, la de la lucha contra las elecciones fraudulentas del año 2000, permitió a los partidos un espacio de lucha política, desde el que se propició un encuentro con diversos grupos organizados de la sociedad civil, que no dudaron en coordinar sus acciones de protesta y de resistencia con los partidos políticos.

Por otro lado, si bien los partidos carecieron en el Parlamento del número suficiente de votos para oponerse a la legislación pro fraude en favor de la reelección de Fujimori, no dejaron de generar una influencia en la formación de una amplia corriente de la opinión pública crecientemente contraria a la reelección y dispuesta a resistir y desconocer un resultado que, se sabía por adelantado, aseguraría a Fujimori un tercer mandato consecutivo. De este modo, puede considerarse que los partidos contribuyeron a la caída del régimen de Fujimori en los siguientes términos:

- a. *Su denuncia constante contra un proceso electoral fraudulento en el año 2000 significaría que no se reconocerían los resultados electorales y que Alberto Fujimori iba a ser considerado un Presidente repudiado e ilegítimo.*
- b. *Participaron en el vasto movimiento de sociedad civil con acciones de resistencia destinadas a forzar la renuncia de Fujimori.*
- c. *Se movilizaron contra la instalación de Fujimori para su tercer mandato, en la que fue muy neto el papel de liderazgo de Alejandro Toledo, quien, al frente de Perú Posible, impulsó acuerdos multipartidarios y con organizaciones de la sociedad civil para una denominada Marcha de los Cuatro Suyos. Esta marcha tuvo las características de una movilización nacional. El gobierno trató de impedirla, e incluso montó desde el SIN un aparato de alteración del orden público que el mismo 28 de julio infiltró las manifestaciones, promovió desórdenes e inclusive provocó incendios en algunos lugares públicos. Murieron sensiblemente seis personas. El gobierno trató de responsabilizar a Toledo y a Perú Posible, pero fracasó en su intento. Esto sirvió para dar más valor a esta marcha y al liderazgo político de Alejandro Toledo y de su organización Perú Posible.*
- d. *Igualmente, los partidos participaron muy activamente en el establecimiento de una Mesa de Diálogo propuesta por la OEA como consecuencia de la Asamblea General en Windsor, en la que se acordaron puntos sustantivos para la democratización del país. El Congreso tuvo que ratificarlos y darles forma legal.*
- e. *Agudizada la crisis por el transfuguismo en el Congreso, por el que se hizo visible que Fujimori había utilizado medios oscuros para conseguir que la bancada oficialista llegase a tener una mayoría que no había alcanzado en las urnas, y también por la aparición de videos que hacían visible los métodos corruptos del socio de Fujimori, Vladimiro Montesinos, la caída del régimen se hizo inminente. Partidos políticos como Perú Posible, el Apra y el FIM redoblaron su exigencia de renuncia de Fujimori. Este anunció el*

16 de setiembre que reducía su mandato y que adelantaba las elecciones del año 2005 al año 2001. El hecho fue celebrado como un triunfo ciudadano y, desde luego, sirvió para repotenciar la lucha de los partidos políticos.

- f. *Finalmente, los partidos lograron recomponer alianzas en el Parlamento mediante las cuales se consiguió que el fujimorismo fuese puesto en minoría. Así, se forzó la renuncia de la Presidenta oficialista Martha Hildebrandt y la elección de Valentín Paniagua, representante de Acción Popular (AP), como nuevo Presidente del Congreso. Este hecho fue oportuno y prácticamente providencial, pues coincidió con un abrumado Fujimori, que aprovechó un viaje al exterior (Brunei) para dirigirse al Japón. Desde allí anunció su dimisión a la Presidencia de la República. Ello arrasó la renuncia de su segundo Vicepresidente (el primero ya lo había hecho anteriormente) y abrió las puertas a la solución constitucional del artículo 115, es decir, el Presidente del Congreso asume la Presidencia de la República, convoca a nuevas elecciones y entrega el poder a su sucesor constitucional. Esto significó que la coalición de partidos respaldó al Presidente del Congreso, Paniagua, quien, de este modo, asumió la Presidencia Constitucional del país para un Gobierno de Transición de recuperación democrática.*

6.10. Balance de este proceso

En efecto, los partidos jugaron un papel fundamental en el desmoronamiento del gobierno de Alberto Fujimori. Este había logrado el triunfo en las elecciones presidenciales, pero los vicios fraudulentos ocurridos antes, durante y después del proceso electoral produjeron un resultado que no fue la expresión de la libre voluntad popular. Desde que se inició el proceso electoral, la maquinaria legal ad hoc, los ataques a los partidos políticos y a los candidatos opositores en los llamados «tabloides chicha», el uso de recursos del Estado por parte del candidato oficialista, la falsificación de firmas para inscribir a

Perú 2000 y la utilización de las principales instituciones del Estado para favorecer al candidato Fujimori, le dieron a este una victoria pírrica en primera vuelta, que no generó más que un repudio mayoritario del país. En la segunda vuelta de la elección presidencial del año 2000, Fujimori no tuvo contendor alguno, pues el candidato Alejandro Toledo decidió apartarse de la competencia.

Resultados de la segunda vuelta en las elecciones generales del año 2000

	Opción tomada por los ciudadanos en relación con la población hábil para votar	% aproximado en relación con la población hábil para votar
Opciones distintas a Fujimori*	8,529,315	57
Fujimori	6,041,685	43

Elaboración propia tomando en cuenta el padrón electoral de la RENIEC. Población electoral:

14,570,690 personas hábiles para votar.

*Suma de votos en blanco y viciado, las que marcan a Toledo (que se había retirado) y el ausentismo.

El arrinconamiento del fujimorismo y la reducción posterior de su representación parlamentaria a su mínima expresión abrieron espacios a los partidos históricos. Con las elecciones del año 2001, se modificó completamente el escenario político. Perú Posible logró la primera mayoría relativa, seguido por el Apra, partido que había perdido el viejo respaldo popular que lo catapultó como el primer partido de masas en la historia republicana. La lucha de los partidos por la recuperación de la democracia fue, asimismo, indirectamente, una búsqueda de espacios perdidos.

El 8 de abril de 2001 se realizaron elecciones generales en el Perú. La primera vuelta electoral fue una fiesta democrática con resultados inesperados. Alejandro Toledo, con 37% de los

votos, debió disputar la Presidencia con Alan García, que logró un sorpresivo 26%. Si bien la contienda tuvo en su mayor tramo como favoritos para disputar la segunda vuelta a Toledo y Lourdes Flores (Unidad Nacional), Alan García logró remontar las encuestas ocupando el vacío dejado hace algunos años por la izquierda. García renovó el debate político al introducir variables críticas al modelo económico neoliberal. La elección de segunda vuelta, el 3 de junio de 2001, dejó como saldo un sistema político renovado, con nuevos líderes y nuevas o reeditadas expresiones políticas. Alejandro Toledo obtiene la Presidencia de la República y convierte a Perú Posible en una expresión política importante para el futuro.

Desde la perspectiva de la recuperación de los partidos históricos, el balance es relativamente positivo. El Apra reconquistó su tercio electoral y se encamina a ser un partido centenario sin mayor temor a su extinción inmediata. El Partido Popular Cristiano (PPC), que difícilmente había logrado su reinscripción, se repositona con la alianza Unidad Nacional y obtiene una cantidad importante de curules parlamentarias. Es, quizás, el punto de partida de una organización que represente a una derecha moderna. En general, la caída del fujimorismo deja abiertas las puertas para reconfigurar la política en el Perú, mejor oportunidad para incidir en la construcción de un sistema de partidos viable, moderno y sólido.

En este contexto, es obvio que el espacio político principal, más que el Parlamento, ha sido el escenario electoral. En relación con los movimientos y partidos políticos, el saldo es el siguiente:

- a. El hundimiento del fujimorismo, que se dispersó en varias propuestas políticas. Por un lado, el fujimorismo ortodoxo representado por Cambio 90 - Nueva Mayoría; por el otro, Solución Popular y el ex Ministro de Economía del régimen fujimorista, Carlos Boloña. Este sector no logró crear una estructura de partido y una organización capaz de sostener una representación importante. Por el contrario, el candidato a la Presidencia, Boloña, no superó el 1.6% y colocó

un solo representante en el Congreso. Mientras, Cambio 90 - Nueva Mayoría apenas logró ubicar a tres representantes.

- b. Aparición de una lideresa con grandes proyecciones políticas. Lourdes Flores, pese a provenir de un partido político débil (PPC) y en precaria alianza con partidos opuestos e infiltrados con personajes del fujimorismo, estuvo cerca de lograr su participación en la segunda vuelta electoral. Unidad Nacional, de Lourdes Flores, obtuvo además dieciocho parlamentarios y se configura desde ahora como el germen de una derecha remozada.
- c. La reaparición de Alan García con un liderazgo importante, que le permite al Apra volver a ser el partido más sólido y mejor organizado del Perú. Contendor de la segunda vuelta electoral presidencial con Alejandro Toledo, García retornó al escenario político y logró un sorprendente 26% en la primera vuelta. Esto contribuyó a colocar a su partido como una segunda mayoría en el Congreso.
- d. La afirmación del liderazgo popular de Alejandro Toledo, quien finalmente alcanzó la Presidencia de la República y ha convertido a Perú Posible en el partido gobernante.

En síntesis, el escenario político peruano sufrió severas transformaciones durante los dos últimos años. Se pasó de un gobierno dictatorial en un contexto de elecciones amañadas a un proceso de transición hacia la democracia. En esta última fase, el tablero político fue ocupado por los partidos políticos democráticos que no solo se reposicionaron políticamente sino que además deberán ser los protagonistas en un futuro inmediato de las grandes reformas políticas, constitucionales y legales (ya iniciadas durante el Gobierno de Transición) encaminadas a recuperar integralmente la democracia y acaso a consolidarla.

7. EFICACIA DEL GOBIERNO Y ACCOUNTABILITY

¿Es el gobierno responsable ante el pueblo y sus representantes?

En el presente capítulo se examina la manera en que el gobierno del presidente Fujimori dejó de ser responsable ante los ciudadanos y los mecanismos formales de control, en un proceso lento pero lineal. Los organismos de control perdieron autonomía y capacidad de fiscalización después del autogolpe del 5 de abril de 1992. La concentración del poder en el Ejecutivo, en los servicios de inteligencia y en la cúpula de las Fuerzas Armadas permitió que estos sometieran al Congreso y al Poder Judicial y los convirtieran en apéndices suyos. Los órganos que resistieron fueron neutralizados, como el Tribunal de Garantías Constitucionales, cuyos miembros fueron destituidos a través de la mayoría parlamentaria cuando se opusieron a la re-elección anti-constitucional. La Contraloría estuvo en manos de gente de confianza del Gobierno y se limitó a fiscalizar a las instituciones que estaban en manos de la oposición. A todo esto hay que añadir el control de los medios de comunicación más importantes, la TV de señal abierta, a través de diversos mecanismos que iban desde la amenaza hasta la negación de la generosa publicidad estatal, con la finalidad de evitar la fiscalización pública y la crítica.

7.1. ¿Qué capacidad tiene el gobierno para influenciar o controlar las materias que son importantes para la vida de la población, y qué tan efectivos son la información, la organización y los recursos con los que cuenta para hacerlo?

Los logros del Gobierno en la solución de los problemas fundamentales: la lucha contra el terrorismo, el control de la

inflación, el cambio del modelo de desarrollo y la reinserción en el Sistema Económico Internacional mantuvieron a Fujimori con altos índices de aprobación. Esto hizo que el autogolpe de 1992 tuviera un apoyo mayoritario.

Durante su segundo período (1995-2000), los logros adicionales del Gobierno, percibidos por la población son:⁸⁷

- La pacificación externa.- La solución del conflicto Perú-Ecuador y la finalización de los temas pendientes con Chile.
- La lucha contra la pobreza.- Los indicadores de pobreza han mejorado. La pobreza extrema ha disminuido del 19% al 14%, aunque la pobreza se ha mantenido alrededor del 50%. Existe un gasto social que ha pasado de ser el 2% del PBI en 1992 al 7,6% del PBI en 1999. A pesar de ello, se constata que este gasto social está mal orientado y genera dependencia alimentaria en el caso del PRONAA: «el 38% de los peruanos consume alimentos donados por el Gobierno. Esta cifra llega al 60% en algunos departamentos de la sierra».⁸⁸

El presidente Fujimori cambió de programa de gobierno cuando llegó al poder, y esto se dio debido a los efectos de la globalización y del sistema internacional, que hacen que exista subordinación del aparato gubernamental y de sus políticas a instituciones externas como el Fondo Monetario Internacional (FMI). El modelo económico neoliberal fue aplicado y Fujimori no tuvo suficiente capacidad de negociación para defender las prioridades del país. Por otro lado, existe una subordinación positiva a los planteamientos democráticos internacionales y a la influencia de la OEA en el tema de la reforma política institucional y la democratización.

⁸⁷ Véase APOYO. OPINIÓN Y MERCADO. Fax de opinión, julio de 2000 e Informes de opinión de enero a junio del 2000.

⁸⁸ CAMPODÓNICO, Humberto. «¡Ampay! Gobiernos Dictatoriales para administrar la pobreza». *Quehacer* n.º 124, mayo-junio, 2000, p. 7.

Otra influencia ajena a la autoridad legítima reside en una coalición con poderes fácticos que ejerce gran peso (o control) en las decisiones que se toman en el Gobierno. Se trata de una coalición gobernante que no ha sido elegida por sufragio universal: las Fuerzas Armadas, el SIN, tecnócratas vinculados a organismos internacionales y algunos empresarios influyentes. Los intereses de estos grupos someten la legislación y las decisiones gubernamentales.

El Gobierno ha sido ineficaz en solucionar algunos problemas que para la mayoría de la población son fundamentales:

- El empleo.- En la década del 90 no se ha generado, en términos netos, nuevos puestos de trabajo estable. El déficit de empleos hasta el 2007 será de 2 500 000.³ La PEA urbana desempleada en el año 1999 fue de 7,7% (la de Lima fue de 9,1%), la subempleada fue de 43,4% y la adecuadamente empleada fue de 48,9%.⁹⁰
- La descentralización.- El Poder Ejecutivo disolvió los gobiernos regionales el 5 de abril de 1992 y el Ministerio de la Presidencia volvió a centralizar las decisiones públicas.
- La democratización.- «Perú representa una especie de “autoritarismo híbrido” que ha conseguido poner orden en el corto plazo, pero ha socavado las mismas instituciones que se necesitan para asegurar el orden, la estabilidad y el buen gobierno en el futuro».⁹¹

7.2. ¿Cuánta confianza pública existe respecto a la efectividad del gobierno y su liderazgo político?

La aprobación del presidente Fujimori a julio del 2000 en provincias era de 37%, mientras que en Lima, de 48%. Por

⁸⁹ CAMPODÓNICO, Humberto. *Op. cit.*, p. 7.

⁹⁰ Cifras tomadas de INEI. Perú. Compendio Estadístico Sociodemográfico. Lima, 1999.

⁹¹ YOUNGERS, Coletta. «Deconstruyendo la Democracia: Perú bajo el gobierno de Alberto Fujimori». *Ideele* n.º 125, febrero, 2000, p. 87.

otro lado, la aprobación del Gobierno en Lima ha caído a 42% en julio según la última encuesta de Apoyo.⁹² Como se puede apreciar, las últimas encuestas dan cuenta de una profundización de esa caída a niveles históricos:

	Aprobación del Gobierno			Aprobación de Fujimori*		
	Enero	Julio	Diciembre	Enero	Julio	Diciembre
2000	52	42		55	48	
1999	34	48	51	38	50	53
1998	36	31	28	38	36	33
1997	45	29	33	47	23	34
1996	69	51	48	47	58	45
1995	61	61	69	64	68	73
1994	62	57	62	66	65	67
1993	52	55	53	60	61	64
1992	61	58	59	65	65	64
1991	41	29	51	43	31	60
1990			57			61

Fuente: APOYO, OPINIÓN Y MERCADO.

* Los datos están en porcentajes.

Diversos indicadores nos permiten constatar el descrédito del sistema político y cierto pesimismo de la población con respecto a las expectativas de cambio:⁹³

- La caída de la aprobación de la política económica de 39% en mayo pasado a 25% en julio.
- La caída en el Índice de Confianza establecido por la empresa Apoyo de 1 en abril a -1,5 en julio de 2000. Son los niveles socioeconómicos A y B los más pesimistas.

⁹² Encuesta Nacional de Apoyo, comentada por Alfredo Torres en «El Comentario de la Noticia» de CPN Radio. Lima, 16 de agosto de 2000.

⁹³ Véase APOYO. OPINIÓN Y MERCADO. Informe de opinión, junio del 2000; también Fax de opinión, julio de 2000.

- Quienes creen que su situación económica familiar empeorará en el siguiente año han crecido de 6% en abril pasado a 32% en julio. Los que esperan estar mejor han descendido de 41% en abril a 26% actualmente.
- Quienes indican haber visto empeorar su situación económica familiar en el último año, han aumentado de 33% en marzo a 48% en julio.

7.3. ¿Cuán efectivo y abierto al escrutinio es el control ejercido por los líderes elegidos y sus ministros sobre su equipo administrativo y las agencias ejecutivas?

La efectividad del control de los ministros sobre las oficinas que conforman su sector pasa por la importancia que ese sector tiene para la estrategia del Gobierno en general. En tanto el presupuesto del Estado está concentrado en tres sectores, será en ellos en los que exista mayores capacidades para controlar la ejecución del gasto y al equipo administrativo que lo conforma y ejecuta. Por el contrario, en aquellos ministerios en los que los presupuestos y programas han sido trasladados a los sectores predominantes, la capacidad de control disminuye sensiblemente. La apertura de este proceso es escasa y los intentos por mejorar su transparencia han sido bloqueados por el Gobierno mismo.

Si bien constitucionalmente el Perú es semipresidencialista,⁹⁴ en la práctica existe un hiperpresidencialismo, por ello la refrendación ministerial no funciona como tal, no existe un gabinete autónomo y los ministros son una especie de secretarios removidos de sus cargos a voluntad del Presidente. En otras palabras, los ministros son más figurativos que ejecutivos y no se cumple el artículo 122 de la Cons-

⁹⁴ Sartori sostiene que es un caso degenerado de semipresidencialismo que no separa al jefe de Estado del jefe de gobierno ni este es nombrado por el Parlamento sino que solo es aprobado por este siendo nombrado y dependiendo del Presidente. Véase SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*.

titución.⁹⁵ Con respecto a la administración pública, una investigación reciente sobre Reforma del Estado⁹⁶ constata que las normas que regulan los sistemas administrativos de las entidades públicas son complejas, mal sistematizadas y desactualizadas, y que se concentran en el control de procedimientos.

- Un factor limitante de la gestión en el sector público son los sistemas administrativos. Un ejemplo de ello se da en el Sector Salud, donde para la reparación de equipos, compras no programadas, o adquisición de insumos o servicios para los que hay pocos proveedores en el mercado, los procedimientos de adquisición son demasiado complejos y engorrosos, lo que afecta los servicios que se brindan y no necesariamente evita la corrupción.⁹⁷ Hay que señalar que se sigue usando la tradicional coimisión (coima o comisión) y la práctica del tarjetazo (recomendación o influencia).
- Los ministerios que acaparan un mayor porcentaje del presupuesto nacional y deciden las grandes políticas son tres: el Ministerio de Economía, que se ocupa de velar por que el modelo económico funcione, dar la política impositiva y de pagar la deuda; el Ministerio de la Presidencia, encargado de implementar las políticas sociales; y el Ministerio de Defensa, que, aparte de la seguridad nacional, se ocupa del control interno sobre la oposición, el manejo de la prensa, y de la influencia en el

⁹⁵ Legislación que se refiere a la inmunidad y responsabilidad de los líderes elegidos, ministros y administración: Capítulo IV de la Constitución, que trata sobre la estructura del Estado: artículos 96, 99, 100, 117, 120, 122, 126 y 128; y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Decreto Legislativo N.º 560).

⁹⁶ ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel y Pierina POLLAROLO. *Agenda para la Primera Década. Reforma del Estado-Descentralización*. Lima: Instituto Apoyo. Opinión y Mercado, 2000, p. 15.

⁹⁷ *Ib.*, pp. 24, 25.

Parlamento y otras instituciones.⁹⁸ El presupuesto de 1998 consignaba más del 60 % para estos ministerios (31% para el de Economía, 22% para el de la Presidencia y 9% para el de Defensa).

- El presupuesto para la educación del país (exceptuando Lima y Callao), en lo que se refiere a planillas pero no a inversión, depende del pliego del Ministerio de la Presidencia (las USE, ADE, y Direcciones Regionales y Subregionales se encuentran presupuestariamente en el ámbito de los CTAR), lo que genera problemas administrativos y afecta el grado de autoridad del Ministerio de Educación sobre los organismos de ejecución.⁹⁹ Lo mismo ocurre con los establecimientos de salud y con el aparato administrativo del Ministerio de Salud en el interior del país, que se subordinan presupuestariamente al Ministerio de la Presidencia.¹⁰⁰
- El control del uso de recursos es muy débil, debido a la improvisación de personal en el sector público: «Solo un grupo de entidades a las que se ha permitido contratar personal según el régimen privado y ofrecer remuneraciones competitivas con el mercado ha podido conformar una burocracia eficiente y motivada. El personal del resto del sector público continúa regulado por un régimen de “carrera administrativa” que no establece los incentivos adecuados para que los mejores profesionales jóvenes aspiren a ingresar y permanecer en el sector público [...] Por todo ello, el personal es, en la mayor parte de los casos, de escaso nivel profesional, desmotivado, propenso a la corrupción, ajeno a la vocación de servicio público y no comprometido con los esfuerzos de moder-

⁹⁸ Un ejemplo de ello es el caso de la postergación de la fecha para la segunda vuelta electoral este año. El gabinete ministerial estaba de acuerdo con la postergación pero, en el último momento, el Servicio de Inteligencia Nacional influyó en el JNE para que no se aplazara la fecha.

⁹⁹ ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel y Pierina POLLAROLO. *Op. cit.*, p.15.

¹⁰⁰ *Ib.*, p. 19.

- nización». ¹⁰¹ Existen ejemplos en los diferentes sectores de la falta de estudios de evaluación de las inversiones que consideren la relación costo-beneficio, así como trámites administrativos que bloquean y hacen más lento el cumplimiento de los objetivos del ministerio.
- Podemos ver la escasa rendición de cuentas en la falta de respuesta a las recomendaciones o exhortaciones de la Defensoría del Pueblo, que, en su Segundo Informe al Congreso de la República, consigna como respuesta frecuente de la administración estatal la omisión de respuesta. «[...] funcionarios, municipalidades, servicios públicos, oficinas previsionales (ONP), militares, policías, ministros y presidentes del consejo de ministros se han resistido a acatar total o parcialmente las medidas recomendadas [...]». ¹⁰²
 - La rendición de cuentas del Ejecutivo en el Congreso es muy limitada cuando la mayoría de los congresistas es del partido que gobierna.
 - Faltan dispositivos y mecanismos de control de la empleocracia. Un ejemplo de ello es que aún no se ha legislado el artículo 40 de la Constitución en la parte que dice que se deben publicar los ingresos de los funcionarios públicos. Un proyecto de ley presentado al respecto por Henry Pease pasó por un largo proceso y dos observaciones presidenciales, para finalmente ser archivado. ¹⁰³

7.4. ¿Qué tan extensos y efectivos son los poderes del Legislativo para iniciar, revisar y enmendar la legislación?

La eficacia de los procedimientos de escrutinio (control) en la práctica es débil. «En el Perú, solo para admitir a debate la

¹⁰¹ *Ib.*, pp. 14, 15.

¹⁰² DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Segundo Informe del Defensor del Pueblo ante el Congreso de la República. 1998-1999.

¹⁰³ PEASE, Henry. *Así se destruyó el Estado de Derecho (Congreso de la República 1995-2000)*. Lima, 2000, pp. 286-309.

Moción de Orden del Día solicitando la formación de una comisión investigadora, se requiere el voto favorable de la mitad más uno de los congresistas hábiles, lo que ya es de por sí un grave impedimento [...]». ¹⁰⁴

La historia de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo se ha movido bajo una permanente tensión, trasladándose desde una subordinación total del Legislativo al Ejecutivo hasta una confrontación total entre poderes. No existe independencia de poderes desde el 5 de abril de 1992: hay una total subordinación del Poder Legislativo y del Poder Judicial al Ejecutivo.

Constitucionalmente es atribución del Congreso dar leyes, así como interpretarlas, modificarlas o derogarlas. El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre una materia específica y en un plazo determinado. Sin embargo, es una costumbre la delegación por plazos abiertos y sobre materias cuya enunciación permite un amplio margen de discreción al Poder Ejecutivo. Otro mecanismo por el cual se ejerce función legislativa desde el Poder Ejecutivo son los denominados Decretos de Urgencia, que han sido utilizados extensamente para introducir cambios sustanciales en asuntos económicos.

7.5. *¿Qué tan extensos y efectivos son los poderes del Legislativo para hacer escrutinio de las actividades del Poder Ejecutivo?*

- Sobre los procedimientos de control y su eficacia podemos decir que la figura de la Investidura del Consejo de Ministros no es sometida a debate alguno en el Parlamento. ¹⁰⁵

¹⁰⁴ GAMARRA, Ernesto. *Comisiones investigadoras: Poder fiscalizador del Congreso*. Lima: Congreso de la República, 1999. p. 116.

¹⁰⁵ Nos basamos para ello en el capítulo 2 del libro de Gamarra, citado anteriormente.

- Sobre la Interpelación del Consejo de Ministros, debe destacarse que esta figura se ha visto neutralizada mediante la presencia voluntaria de los Ministros de Estado en el Congreso.
- Sobre la Invitación al Consejo de Ministros para informar se puede decir que ella se da con frecuencia en comisiones.
- La Estación de Preguntas se ha distorsionado hasta ser convertida en un monólogo, incluso hay una última modificación que resume la actividad del congresista a una sola pregunta.
- La Moción de Censura (debe ser planteada por no menos del 25% del número legal de congresistas) y la Cuestión de Confianza (solo es presentada por el Consejo de Ministros) en la práctica se desnaturalizan. «Vemos, pues, cómo se desnaturaliza por la fuerza de los votos una institución de control y se pierde el respeto por el propio reglamento por ellos aprobado». ¹⁰⁶
- La solicitud de información a los Ministros en la práctica es improductiva, pues «[...] o no se responde, o la respuesta demora tanto que ya no es oportuna [...]». ¹⁰⁷ Una muestra de la poca independencia de la información del Gobierno y los servicios estadísticos es el reciente sinceramiento del PBI por parte del INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática): «Los nuevos cálculos del producto bruto —convenientemente ocultados por los “técnicos” hasta después del 28 de mayo— indican que el año pasado estuvimos en recesión». ¹⁰⁸
- Según el reglamento del Congreso existe acceso de las comisiones de investigación a los expertos, pero es la Mesa Directiva la que dispone su contratación; esto se convierte en una limitación para la minoría, pues es la mayoría la que controla el Congreso. ¹⁰⁹

¹⁰⁶ GAMARRA. *Op. cit.*, p. 211.

¹⁰⁷ *Ib.*, p. 216.

¹⁰⁸ BASOMBRÍO, Carlos. *¿Hasta el 2005?*, p. 4.

¹⁰⁹ En la Constitución de 1993 se incluyen mecanismos de los regímenes

- Hay una limitada cobertura de los medios de comunicación en temas que puedan afectar la imagen del Poder Ejecutivo.
- Sobre el rol y la eficacia de las comisiones de fiscalización, debe mencionarse que una modificación al Reglamento del Congreso —hecha el 27 de agosto de 1997 y que otorga a las comisiones ordinarias que reciben el encargo del pleno las mismas prerrogativas que a las comisiones de investigación— ha generado más inconvenientes, pues sus informes remitidos al Fiscal de la Nación ejercen influencia en él por el hecho de tratarse de grupos investigadores formados en el seno de una comisión ordinaria.
- El Congreso no tiene acceso a información del Servicio de Inteligencia Nacional y de algunos gastos militares. Muestra de ello es la propuesta del Poder Ejecutivo de crear una Central Nacional de Inteligencia que incorpore mecanismos de fiscalización.¹¹⁰
- El uso indiscriminado de sesiones reservadas, aunque no traten de temas de seguridad nacional y de orden interno.
- La lentitud del proceso cuando se trata de fiscalizar al Gobierno.
- La dificultad para que se acepten mociones en las que se cuestiona al Servicio de Inteligencia o al Gobierno: la moción que se presentó para invitar al presidente del Consejo de Ministros y al Ministro del Interior en un intento por investigar la detención extrajudicial del general Robles, no fue admitida a debate (22 de mayo de 1997); la moción para invitar al Ministro de Defensa para

parlamentarios, cuyo objetivo es atenuar el poder presidencial y fortalecer el control del Poder Legislativo. Estos mecanismos se desarrollan en el Capítulo VI de la Constitución, en los artículos 97 y 130 al 136. El Reglamento del Congreso, en sus artículos 82 al 87, desarrolla el Procedimiento de Control al Ejecutivo. Los artículos 88 y 89 explican el Procedimiento de Investigación y el Procedimiento de Acusación Constitucional.

¹¹⁰ Presentación del Gabinete Salas Guevara ante el Congreso, 24 de agosto de 2000.

que explique las denuncias de la ex agente del Servicio de Inteligencia, Luisa Zanatta, tampoco fue admitida a debate.¹¹¹

7.6 ¿Qué tan rigurosos son los procedimientos de aprobación y supervisión de las políticas impositivas y del gasto público?

Para lograr un sistema tributario eficiente, permanente y simple, el Gobierno dictó la Ley Marco del Sistema Tributario Nacional (Decreto Legislativo N.º 771), vigente a partir del 1 de enero de 1994. La ley establece la vigencia de los tributos cuya administración corresponde al gobierno central (SUNAT y ADUANAS, principalmente), a los gobiernos locales (municipalidades) y a algunas entidades que los administran para fines específicos (el caso del IPSS).

Los tributos que administra la SUNAT son los siguientes: (1) Impuesto General a las Ventas; (2) Impuesto a la Renta; (3) Régimen Único Simplificado, tributo que reemplaza al Impuesto a la Renta y al IGV; y (4) Impuesto Selectivo al Consumo.¹¹²

La Constitución Política del Perú, en sus artículos 81 y 82, define a la Contraloría General de la República como el

¹¹¹ PEASE, Henry. *Op. cit.*, pp. 128-130, 137-140.

¹¹² En el Título III del Régimen Económico de la Constitución, el Capítulo IV trata del Régimen Tributario y Presupuestal. A continuación presentamos un resumen de algunos de los artículos más importantes. Artículo 74: los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo. Los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de estas, dentro de su jurisdicción y con límites que señala la ley. Ningún tributo puede tener efecto confiscatorio. Los decretos de urgencia no pueden contener materia tributaria. Artículo 76: las obras y la adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrato y licitación pública, así como también la adquisición o la enajenación de bienes. La contratación de servicios y proyectos cuya importancia y cuyo monto señala la Ley de Presupuesto se hace por concurso público.

órgano rector del Sistema Nacional de Control, descentralizado y autónomo técnica, funcional, administrativa y financieramente. La Ley del Sistema Nacional de Control, Decreto Legislativo N.º 26162, en su artículo 17, establece que la Contraloría General determina las funciones de los órganos del Sistema y su propia estructura administrativa.

Del proceso de escrutinio de las finanzas públicas podemos decir que está limitado por la subordinación del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo. Incluso la figura del Contralor no es independiente debido a la forma como es nombrado: el Poder Ejecutivo lo propone y el Congreso lo designa.¹¹³

Con respecto al sistema impositivo y a su eficacia, la reforma de la administración tributaria «[...] fue incuestionablemente la reforma más lograda del gobierno de Fujimori; incluso se ha aclamado como un ejemplo en América Latina [...] Fujimori contribuyó primero a generar el cambio institucional en la administración tributaria, reforzando la capacidad estatal, pero luego bloqueó el proceso cuando las condiciones políticas cambiaron»,¹¹⁴ en otras palabras, cuando se fortalecieron los menos interesados en la reforma del Estado.

La eficacia de la SUNAT —cuya base para las reformas estuvo en el apoyo político del Estado y el de organismos multilaterales que aportaron con expertos en reforma tributaria, y cuyo adecuado punto de partida fue la mejora de los recursos humanos— se ve en sus primeras etapas en la implementación de tres sistemas básicos: el Registro Único de Contribuyentes, el Sistema de Auditoría Diferenciado —principales contribuyentes (se enfatiza la recaudación a estos) vs. unidades normales— dentro de cada intendencia, y la reorganización del Sistema de Comprobantes de Pago —el IGV se convirtió en el impuesto más importante y en 1994 significó el 44% de la recaudación—. Se simplifica la es-

¹¹³ PEASE, Henry. *Op. cit.*, p. 293.

¹¹⁴ DURAND, Francisco y Rosemary THORP. *La Reforma Tributaria: análisis del experimento SUNAT*, pp. 380, 381.

estructura tributaria a un número menor de impuestos: IGV, Renta, ISC y FONAVI.

Señales de éxito de la SUNAT:¹¹⁵

- La recaudación como porcentaje del PBI aumentó de menos del 5% en 1991 al 14% en 1995.
- El número de contribuyentes registrados subió de 80 000 en 1991 a 300 000 contribuyentes activos en 1994 (sumados a 200 000 contribuyentes irregulares).
- El número de principales contribuyentes (representaban el 90% de la recaudación en el 91) aumentó de 700 en 1991 a 2 916 en 1993 (representaban el 85,5% de recaudación total).
- El número de declaraciones de ingresos registradas subió de 200 000 en 1991 a 423 444 en 1994.
- La proporción de declaraciones de impuestos por habitante aumentó de 0,72% en el 83 a 18,64% en el 94.
- El número de establecimientos cerrados por la SUNAT por no cumplir con el IGV aumentó de 620 en el 91 a 7 268 en 1994.
- Una encuesta de 1997, publicada en Debate, calificó a la SUNAT como la más eficaz de todas las instituciones públicas.

De otro lado, el Programa de Denuncias y Sugerencias Ciudadanas de la Contraloría, puesto en marcha el 21 de junio de 1995, ha hecho una estadística de las denuncias que se formularon hasta junio de 1996:

Recibimos la visita de 11 061 ciudadanos, de los cuales 2562 formularon denuncias (23,16%). La mayor parte de ellas (43,09%) se presentó en la Sede Central y el resto en las Sedes Regionales, sobresaliendo Chiclayo, que

¹¹⁵ Los siguientes datos han sido tomados de DURAND, Francisco y Rosemary THORP. *Op. cit.*, pp. 399, 400.

recibió 470 denuncias, seguida de Huancayo y Arequipa con 386 y 263 denuncias, respectivamente. Por la naturaleza del delito cometido, 27% correspondería a Malversación, 25% a Abuso de Autoridad y 14% a Corrupción de Funcionarios. Por tipo de Entidades, el 57% de las denuncias están referidas a Municipalidades, 41% de las cuales son distritales. A su vez, el 18% corresponde a entidades del Gobierno Central y Organismos Autónomos.¹¹⁶

Fujimori reconoció que, durante el primer semestre del año 2000, tuvo un gasto adicional de 436 millones de soles. Esta cifra es atribuida en su mayor parte al proceso electoral.

Con respecto a los indicadores negativos sobre el Sistema Tributario, podemos ver que los límites al avance de la reforma de la SUNAT vienen desde el liderazgo político. Hubo un cambio constante de los equipos que dirigían la SUNAT (en seis años, cuatro superintendentes), los que gozaron de mucha autonomía y poder luego de 1992. Por otro lado, las prioridades presidenciales cambiaron: «abandonaron el énfasis en la austeridad fiscal y el aumento de la recaudación y se dio más cabida a concesiones de tipo populista».¹¹⁷ Algunos indicadores de los límites a la reforma¹¹⁸ son:

- A fines de 1996 se aprueba una medida de fraccionamiento tributario de pagos por Decreto Legislativo N.º 848, sin tomar en cuenta el criterio técnico y la oposición de la SUNAT. 75 421 empresas solicitan rebajar o reprogramar deudas.
- En julio de 1997, Fujimori anuncia una reducción en el impuesto FONAVI de 7% a 5% y baja los impuestos indirectos sobre el combustible.

¹¹⁶ Véase <<http://ekeko.rcp.net.pe/CONTRALORIA/>>

¹¹⁷ DURAND, Francisco y Rosemary THORP. *Op. cit.*, pp. 401, 402.

¹¹⁸ Gran parte de los datos en: DURAND, Francisco y Rosemary THORP. *Op. cit.*, pp. 401-404.

- La corrupción del sistema judicial hace que todos los casos de fraude impositivo presentados por la SUNAT (entre el 91 y el 96) se pierdan.
- La recaudación de impuestos comienza a ser decreciente en 1996.

7.7. ¿Qué tan comprehensiva y efectiva es la legislación que da a los ciudadanos el derecho al acceso a la información del gobierno?

La accesibilidad de la información del Gobierno al público se hace difícil por la centralización del poder. Un dato importante es que la mayoría de las denuncias hechas en el programa de participación ciudadana de la Contraloría se refiere a las municipalidades;¹¹⁹ esto sucede por la mayor cercanía de los gobiernos locales a la población, lo que da la posibilidad de ejercer más control a través de la denuncia. Lamentablemente «Los CTAR, algunos ministerios y diversos organismos y programas del gobierno central ejecutan directamente inversiones de carácter local [...] el esquema no [...] aprovecha las potenciales ventajas de una descentralización que [...] facilitaría el control de la población sobre sus autoridades».¹²⁰

La primera consulta popular para la revocatoria del mandato de alcaldes y regidores se dio el 23 de noviembre de 1997 y ha tenido gran acogida en la población. La Ley N.º 26300 (de Participación) ha tenido una vigencia real a través del derecho de revocatoria, pues en 1997 se realizaron consultas ciudadanas en 64 municipios.¹²¹ Otro derecho de participación, el Referéndum, ha sido neutralizado a través de leyes que lo limitan o lo hacen casi imposible (la iniciativa debe pasar antes por el Congreso).

¹¹⁹ Véase punto 3 del 7.6.

¹²⁰ ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel y Pierina POLLAROLO. *Op. cit.*, p. 16.

¹²¹ CHIRINOS, Luis. Marco legal de la Participación Ciudadana en Gobiernos Locales.

Sobre los alcances del hábeas data, resulta importante mencionar la decisión del Tribunal Constitucional, en la cual señaló que a través de este proceso se puede «acceder a los registros de información almacenados en centros informáticos o computarizados, cualquiera sea su naturaleza, a fin de rectificar, actualizar, excluir determinado conjunto de datos personales, o impedir se propague información que pueda ser lesiva al derecho constitucional a la intimidad» (sentencia recaída en el Expediente N.º 666-92-HD).¹²²

Sobre el Proceso de Cumplimiento, este procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo. De acuerdo con la Constitución, para iniciar este proceso no se requiere demostrar que la omisión que se busca revertir lesiona un derecho en particular, ya sea de origen constitucional o legal.

Respecto al proceso de inconstitucionalidad, su efectividad estuvo desde un inicio limitada debido, principalmente, al errado desarrollo legislativo que se le dio. En efecto, el artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que para declarar la inconstitucionalidad de una norma se requieren los votos conformes de al menos seis de los siete magistrados del Tribunal.

El tema de la publicación de ingresos de los altos funcionarios del Estado, consignado en el artículo 41 de la Constitución, no está reglamentado y por ello no se cumple.

Se ha limitado la posibilidad de acceder al Referéndum, al hacer obligatorio que se pase antes por la aprobación del Congreso.

El presupuesto del SIN no está sujeto a ninguna supervisión.¹²³ Una muestra de la impunidad de los miembros del SIN es la aplicación de la Ley de Amnistía (Ley N.º 26479),

¹²² Información tomada de Jurisdicción Constitucional. En <www.cajpe.org.pe>

¹²³ ROSPIGLIOSI, Fernando. «¿Un futuro con o sin el SIN? El futuro es lo de ahora». *Ideele*, n.º 103-104, diciembre, 1997.

¹²⁴ DE BELAÚNDE, Javier. *Justicia, Legalidad y reforma judicial en el Perú*, pp. 335-339.

promulgada en junio de 1995, a los implicados en la desaparición y muerte de estudiantes de la Universidad La Cantuta. Para ello se dio una ley interpretativa (Ley N.º 26492) que pretendía corregir la decisión que la jueza del caso había tomado.¹²⁴ Por otro lado, se toma como pretexto la seguridad nacional para mantener la reserva de muchas de las adquisiciones de armas por parte de las FF.AA.¹²⁵

El control concentrado de la constitucionalidad de las normas jurídicas se realiza a través de dos procesos: el proceso de acción popular y el proceso de inconstitucionalidad.¹²⁶

7.8. ¿Qué medidas, si las hay, se han tomado para solucionar los problemas identificados en esta área, y qué grado de prioridad política y apoyo público tienen?

Con el Gobierno de Transición y el desmontaje del gobierno autoritario se han rehabilitado los organismos de control institucional del Poder Ejecutivo. Los magistrados depuestos del Tribunal de Garantías Constitucionales han sido re-

¹²⁵ ROSPIGLIOSI, Fernando. *Los Militares y el Poder*, p. 48.

¹²⁶ La Constitución define al Proceso de acción popular (inciso 5) como el proceso constitucional a través del cual se pueden impugnar «los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general» que contravengan la Constitución o las leyes, cualquiera sea la autoridad de la que emanen. Se señala que la Acción de inconstitucionalidad (inciso 4) procede contra las normas que tienen rango de ley (leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales) que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo. Sobre inmunidad y secrecía oficial, el artículo 93 se refiere a la inmunidad parlamentaria; los Congresistas no están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación. El Capítulo IV, que habla sobre la función pública, señala —en sus artículos 40 y 41— para los altos funcionarios la obligación de presentar declaración jurada de bienes al asumir y dejar los cargos (Ley N.º 24801), y además dispone que los ingresos que reciben del Estado sean publicados según ley (no existe legislación al respecto). En la Ley Marco del Proceso Presupuestario, Ley N.º 26199, el artículo 55 indica que el presupuesto de los ministerios de Defensa e Interior tiene el carácter de reservado, pero que la información a

puestos en sus cargos; el Poder Judicial poco a poco va retomando autonomía; el Poder Legislativo ha recuperado su capacidad de Fiscalización y se muestra muy activo en la investigación de la corrupción y de los crímenes del gobierno anterior; se ha elegido una nueva Fiscal autónoma; el Ejecutivo gobierna con mayor transparencia; los ministros informan sobre las principales medidas que toman; el Gobierno y el Presidente gozan de un alto apoyo público; y los canales secuestrados de TV abierta han sido devueltos a sus propietarios.

7.9. ¿Qué medidas ha tomado el Gobierno de Transición que demuestren su eficacia y la posibilidad de rendición de cuentas ante el pueblo y sus representantes?

Entre los temas que más preocupan a la población y que se plantean como las principales demandas al Gobierno de Transición,¹²⁷ se puede mencionar la recuperación de la economía nacional, la lucha contra la corrupción y el desarrollo de un proceso electoral limpio, el cual ya se ha dado. Estas demandas se muestran en el siguiente cuadro:

nivel específico de tal presupuesto debe ser remitida a la Comisión de Presupuesto del Legislativo y al Viceministro de Hacienda. El Decreto Ley N.º 25635 dispone en su artículo 7 que el Servicio de Inteligencia Nacional depende directamente del Presidente; es decir, no existe control legal o político sobre este organismo. Además, los Decretos de Urgencia de Seguridad Nacional dados en 1998 han ampliado sus prerrogativas para la investigación de delitos comunes.

¹²⁷ Véase *Informe de Opinión de APOYO*, diciembre de 2000.

**¿Cuál diría que es la principal misión del
Gobierno de Transición?**

Respuesta	Total (%)	Total Lima (%)	Total interior (%)
Promover la recuperación de la economía nacional	39	41	38
Limpieza al Estado de la corrupción	32	33	30
Asegurar la limpieza de las próximas elecciones	26	23	29
No precisa	3	3	3
Base real	1589	529	1060

Fuente: Apoyo Opinión y Mercado S.A.

La desaprobación a la política económica se ha mantenido durante los primeros meses de este año, aunque también es claro que sus niveles han descendido significativamente. Se percibe que la economía nacional va de la recesión a la depresión, impulsada por un sobreajuste fiscal. Parece ser que el recorte en los gastos se ha dado en los proyectos en ejecución. El gasto en obras se redujo en 34,1% durante el primer trimestre. Aun así, existen expectativas de mejoras económicas en el próximo año: un 43% cree que su situación económica familiar mejorará dentro de un año,¹²⁸ lo cual se condice con el aumento de la aprobación al sinceramiento de la política económica tomada por este gobierno.

¹²⁸ En Informe de Opinión de APOYO, marzo de 2001, p. 5.

**Aprobación de la política económica a nivel nacional
(en porcentajes) enero a marzo de 2001**

Mes	Aprueba	Desaprueba	No precisa
Enero	20	59	21
Febrero	22	54	24
Marzo	30	45	25

Fuente: Apoyo. Opinión y Mercado S.A.

En cuanto a la lucha en contra de la corrupción, el Gobierno de Transición ha logrado un avance significativo en la limpieza de las redes fujimontesinistas en las instituciones del Estado. Al respecto, puede revisarse los últimos acápite de los capítulos 2, 8 y 9. Con respecto a las medidas tomadas por este gobierno en cuanto al desarrollo impecable de las elecciones generales del año 2001, véase los últimos acápite de los capítulos 5 y 6.

Al atender la gestión de los ministerios del Gobierno de Transición se puede decir que han tratado de cumplir con cuatro objetivos en su desempeño:

1. *Mejorar la calidad de los servicios del sector.*
2. *Dar legalidad a las acciones del sector.*
3. *Atacar la corrupción a través de las auditorías.*
4. *Mantener la neutralidad frente a los procesos electorales.*

Un ejemplo del intento de cumplir con estos objetivos lo vemos en el Ministerio de Educación. Para cumplir con el primero, se crea la Consulta Nacional sobre Educación en la que puede participar la ciudadanía. Para realizar el segundo objetivo, se da prioridad a los procedimientos legales, los que continúan siendo complejos y engorrosos y afectan la rapidez necesaria para brindar un servicio educativo de calidad.¹²⁹ Para el tercer

¹²⁹ Los nombramientos se dieron luego de las capacitaciones organizadas por el Ministerio para los docentes y dejó sin capacitación a los profesores recién nombrados.

objetivo de lucha contra la corrupción, se realizan auditorías. Además, existe una cooperación de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de su Oficina de Supervisión de Neutralidad y Transparencia, la cual ha derivado a la Defensoría del Pueblo veintidós casos de supuesto uso de recursos del Estado.¹³⁰ Esta colaboración de la PCM con la Defensoría es un ejemplo del cuarto objetivo.

Un avance importante en el tema de la rendición de cuentas ha sido la aprobación del Proyecto de Ley N° 582/2000-CR, que regula la publicación de declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas de los altos funcionarios al servicio del Estado. Esta ley se aprobó el 24 de mayo de 2001 por unanimidad. Ella ha logrado incorporar los aportes de las distintas bancadas del Congreso y ha estado precedida por la publicidad de las Declaraciones Juradas de los congresistas, así como la del Presidente de la República, el más alto funcionario público.

La Contraloría, por su parte, ha dado una Resolución N° 054-2001-CG, en la que se aprueba la directiva de Rendición de Cuentas de los Titulares de las Entidades, el 16 de mayo de 2001. Se establece los procedimientos para que todo titular de una entidad sujeta al Sistema Nacional de Control rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión, conforme lo dispuesto en el Art. 16° inciso c del D.L. N° 26162, Ley del Sistema Nacional de Control.

La rendición de cuentas del Ejecutivo en el Congreso ha mejorado y también la eficacia del poder legislativo en su labor cotidiana, como un efecto del cambio en la correlación de fuerzas que se ha dado con la transición. El Congreso que se encuentra en funciones actualmente ya no cuenta con la mayoría fujimorista aplastante y ha empezado a tomar decisiones concertadamente. Se ha agilizado su funcionamiento y aunque de vez en cuando se impiden todavía investigaciones de interés nacional (la investigación sobre la falsificación de firmas en

¹³⁰ En DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Elecciones 2001: Balance de la Primera Vuelta Electoral, p. 50.

el proceso electoral del año 2000, por ejemplo), va recuperando credibilidad. La aprobación de su gestión ha subido a 38% en marzo, mientras que la desaprobación es de 46%. El próximo Congreso a instalarse el 28 de julio de este año tendrá que seguir con la práctica de tomar decisiones concertadas entre las distintas fuerzas, pues el partido de gobierno no tendrá mayoría.

Con respecto a los procedimientos de aprobación y supervisión de las políticas impositivas, hay cambios con la nueva administración de la SUNAT que han creado un clima de confianza al expresar su interés en orientar todas las acciones de esta institución con honestidad y transparencia, lo cual ha recuperado su carácter eminentemente técnico y ajeno a toda influencia política. Se retoma los principios éticos fundacionales que inspiraron a la Administración Tributaria a comienzos de los 90. Como parte de la reforma estatutaria y estructural de la SUNAT —aprobada mediante la Resolución de Superintendencia N° 004-2001/SUNAT, publicada el 13 de enero—, se crea el Comité de Alta Dirección que, colegiadamente, será el encargado de tomar las decisiones más importantes de la institución. Ello significa que tales determinaciones no dependerán exclusivamente de la decisión de su máxima autoridad, como fue en el pasado.

Es importante destacar también la creación¹³¹ de la Intendencia Nacional de Cumplimiento Tributario (que se encargará del control del cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, la fiscalización de los tributos a cargo de la SUNAT, así como de detectar y combatir la evasión tributaria) y la Intendencia Nacional de Servicios al Contribuyente (que estará encargada de diseñar y administrar los programas dirigidos a brindar más y mejores servicios a los contribuyentes), que serán claves para cumplir los objetivos prioritarios de fortalecer tanto los programas de fiscalización como el servicio al contribuyente. Así mismo, el 9 de mayo la SUNAT crea la

¹³¹ Dentro de la misma Resolución de Superintendencia del 13 de enero de 2001.

Defensoría del Contribuyente, una instancia encargada de proteger a los contribuyentes de los abusos, falta de atención o mal servicio por parte de la Administración Tributaria, mediante el recibo y solución de sus reclamos. Esta dependencia ha puesto en funcionamiento cuarenta y siete unidades receptoras de quejas y sugerencias a través del correo regular o el fax; para ello, el contribuyente deberá llenar un formulario. La Defensoría del Contribuyente dará respuesta verbal o escrita a todos los casos que se presenten ante ella.

En cuanto a la transparencia de la información del gobierno, el principal avance tiene que ver con la creación del nuevo Portal del Gobierno Peruano en Internet: <<http://www.perugobierno.gob.pe>>. Allí se centraliza y se publica información importante de todas las entidades del Estado. Tiene una sección dedicada a la transparencia económica de la ejecución presupuestal y otra en la que se informa sobre las compras y adquisiciones del Estado así como la forma de participar de ellas. Además, cuenta con un enlace hacia la Defensoría del Pueblo y un formato para formular quejas.

7.10. Balance del impacto de estas medidas

En términos generales, el gobierno de transición goza de alta credibilidad y aprobación que han ido creciendo desde su instalación misma en noviembre de 2000: en marzo de 2001 era de 59%. La aprobación hacia el presidente Valentín Paniagua es mayor: en la misma fecha, alcanzaba el 68% de la población, tal como se muestra a continuación.

Aprobación del presidente Paniagua a nivel nacional (en porcentajes)

Mes	Aprueba	Desaprueba	No precisa
Enero	57	19	24
Febrero	59	21	20
Marzo	68	19	13

Fuente: Apoyo. Opinión y Mercado. S.A.

El sostenido nivel de aprobación tiene que ver con las actitudes democráticas del presidente Paniagua en la gestión pública, las cuales rompen con el hiperpresidencialismo del régimen fujimorista. En la práctica, esto se expresa, al más alto nivel, en el desarrollo de la labor ministerial con mayor autonomía: «Los peruanos vieron sorprendidos a un nuevo presidente que permitía hablar a sus ministros sin pedirle autorización. En su primera conferencia de prensa, Paniagua afirmó: «Los ministros no son secretarios de Estado, sino ministros de Estado. A ellos les corresponde dirigir las relaciones con el Congreso y la opinión pública [...]».¹³²

Ya se ha mencionado que, en términos generales, hay una aprobación del Gobierno de Transición incluso en el tema del manejo económico. Sin embargo, pese a las medidas tomadas, aún está pendiente y queda como tarea para el próximo gobierno una redistribución equitativa del presupuesto nacional que implique, principalmente, una disminución del gasto militar y un mayor porcentaje dirigido hacia el gasto en los ministerios sociales y productivos (véase el siguiente cuadro). Existe el interés de parte del Gobierno de Transición en reducir el gasto en los sectores de defensa y del interior para reasignarlos hacia los sectores sociales prioritarios. Para esa finalidad, se solicitó al Congreso la aprobación de una nueva Ley de Racionalidad y Límites en el Gasto Público para el año fiscal 2001.¹³³ Dicha ley de racionalización, N.º 27427, se ha promulgado y ha sido publicada el 20 de febrero de 2001.

¹³² En *El Comercio*. Anuario 2000-2001, p. 46.

¹³³ En *El Comercio*. Anuario 2000-2001, p. 48.

Gasto social versus Gasto militar
Presupuestos iniciales de 1995 a 2001 (en millones de dólares)

Año	Ministerios del Interior y de Defensa	Ministerios de Educación, Salud y Agricultura
1995	1570	1375
1996	1806	1417
1997	1563	1255
1998	1739	1564
1999	1516	1076
2000	1703	1036
2001	1746	943

Elaboración propia.

8. CONTROL CIVIL DE LAS FUERZAS MILITARES Y POLICIALES

¿Las fuerzas militares y policiales se encuentran bajo control civil?

8.1. ¿Qué tan efectivo es el control civil sobre las Fuerzas Armadas, y qué tan libre es la vida política de la interferencia militar?¹³⁴

Históricamente, la relación entre civiles y militares nació perturbada por una temprana vocación de poder político desarrollada por los militares. Es el caso, por ejemplo, de un factor de tipo reverencial, que entró en funcionamiento para determinadas percepciones que sectores políticos tenían de las instituciones castrenses, prevaleciendo este factor respecto del resto de la Nación. El mecanismo operaba de una forma perversa; así, se caía en concesiones que significaban que la civilidad compartiera el poder para neutralizar apetitos dictatoriales, a un costo de objetiva disminución del poder discrecional de la autoridad civil. El Estado tiene capacidad coercitiva y aparatos militares que se encargan de la defensa, pero esas Fuerzas Armadas no son ni pueden ser autónomas, sino un aparato al servicio de la Nación y subordinadas a la autoridad civil.

Dentro de este proceso es que se fue configurando la llamada función tutelar de las Fuerzas Armadas respecto del Estado y de la nación. ¿Por qué se les llama fuerzas tutelares?, ¿qué es lo que tutelan? En realidad, la concepción es que tutelan al mismo Estado, en el sentido de protección y apoyo para que este cumpla con el ejercicio de su autoridad y con la capacidad del mando. En nuestra perspectiva de análisis, aquí hay una equivocación que probablemente está

¹³⁴ Por comodidad, la respuesta a esta pregunta desarrolla también la respuesta a la pregunta general que inicia cada sección, que, como se ve en este caso, no ha sido respondida donde le corresponde.

en el origen de muchas desavenencias y de la inestabilidad política que tantas veces perturbó e impidió que la democracia cristalizase. La internalización en la conciencia militar del rol de tutela probablemente ha operado como un mecanismo tendiente a convertir a las Fuerzas Armadas en una sociedad cerrada y superior, que es y no es parte del Estado.

Las constituciones han dicho siempre que las Fuerzas Armadas no son deliberantes. Para que la prescripción se cumpla, tendrían que ser estrictamente aparatos del Estado, subordinadas jerárquica y disciplinadamente a la autoridad civil. Esto no es posible cuando la definición principal que se les da es la de «fuerzas tutelares». Solo puede ejercer tutela quien es y tiene autoridad, pudiendo en función de ello dirigir y prestar apoyo o amparo. Una fuerza que tutela al Estado es, en realidad, la principal fuerza y autoridad del Estado. Esta es la trampa que llevó en los hechos a convertir a los mandos militares en las autoridades reales del Estado, con una inmensa capacidad discrecional de intervenir, de acuerdo a sus propios criterios de evaluación.

Existe coincidencia absoluta en torno de la necesaria subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil libremente elegido. Pese a ello es necesario precisar que este concepto significa subordinación al poder civil en la medida en que este último se mantenga fiel a la Constitución. Las Fuerzas Armadas no están obligadas a apoyar al poder civil cuando este atenta contra la Constitución. La Carta de 1979 lo señalaba expresamente en su artículo 74: «Todos tienen el deber de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación». La Constitución vigente señala lo mismo en el artículo 38. Sin embargo, estos textos, cuando han sido puestos a prueba, han demostrado su ineficiencia.

Otro aspecto referido al punto que absolvemos tiene relación con la aprobación de ascensos de los altos mandos militares. La actual Constitución, a diferencia de su precedente, ha eliminado la ratificación de ascensos militares y policiales por el Congreso, transfiriendo este poder al Pre-

sidente de la República. En un país con acendradas prácticas caudillistas como el Perú, este cambio ha cortado de cuajo la relación existente entre las Fuerzas Armadas y la civilidad representada en el Parlamento, y es una de las razones que pudieran explicar el libre albedrío del que muchas veces gozan, apoyándose precisamente en las cultivadas relaciones con el Jefe de Estado. A ello se debe agregar que los gobiernos, en general, no han sabido manejar con habilidad y firmeza temas militares como reclutamiento, número de bajas, gastos, organización, disciplina, porque no hay disposición para reconocer la lógica interna del aparato militar, todo lo cual siempre ha traído serias consecuencias para la estabilidad de los regímenes.

En síntesis, no existe un efectivo control civil frente a las Fuerzas Armadas y en razón de ello es visible que estas tienen injerencia en la vida política del país.

8.2. *¿Son públicamente responsables los servicios de seguridad y la policía por sus actividades?*

Para responder a esta pregunta se requiere deslindar el aspecto legal, de aquel o aquellos que derivan del peso y poder propios que los servicios de seguridad y la policía tienen, en forma diferenciada, en el cumplimiento de sus actividades.

Legalmente, la Constitución establece con toda nitidez que ninguna persona puede evadir el cumplimiento de la ley; las diferencias solo son admisibles por la naturaleza de las cosas. Y tratándose de funcionarios, sean estos civiles, militares o policías, todos están sujetos a responsabilidad por los actos que realizan en el cumplimiento de sus obligaciones y actividades funcionales.

Adicionalmente debe precisarse que si el personal de seguridad es militar y policial, está sujeto al Código de Justicia Militar y a la competencia de los tribunales castrenses. No obstante, salvo por razón de la competencia que les ha sido concedida —inconstitucionalmente a nuestro juicio— en delitos vinculados al terrorismo y el narcotráfico, estos tribunales solo pueden conocer lo relativo a tipos delictivos

previstos en el Código de Justicia Militar, que por lo demás también contempla, aunque con cierta resistencia, normas protectoras del debido proceso legal. Como es obvio, se trata de delitos de función militar o policial. Deriva de esta apreciación que la mayor parte de las responsabilidades demandables en materia de seguridad y de actos policiales punibles son procesables en el fuero ordinario de justicia.

Hecha esta precisión legal, debe sostenerse que si el país no sufriera, por un lado, la persistente desviación de la sobrerrepresentación y autonomía plena que reclaman para sí las Fuerzas Armadas y en mucho menos proporción las policiales, y, por el otro, la presencia de un gobierno autoritario con un fuerte componente militar, la responsabilidad de los servicios de seguridad, en la parte que está bajo régimen militar (servicios de inteligencia de cada una de las tres armas) y el policial, respondería públicamente por sus actividades. Además, formalmente son servicios organizados bajo la dependencia del Poder Ejecutivo.

Pero si esta es la perspectiva legal, ella se pliega en la realidad a una dialéctica del poder, en la que los servicios de seguridad apelan a la reserva y al secreto que deben acompañar a operaciones que se presentan vinculadas a la defensa nacional, para evadir el tener que dar cuenta pública de los actos que tales servicios llevan a cabo. Hay antecedentes varios en que situaciones denunciadas como ilícitas no fueron debidamente investigadas. Si la presión pública fue muy fuerte, se apeló a invocar el carácter militar de las actividades u operativos, para que fueran los Tribunales Militares los encargados de conocer. En síntesis, se trata de un aspecto en que la falta de democracia se expresa de una manera muy lesiva a los derechos ciudadanos.

8.3. *¿La composición de las Fuerzas Armadas, de la policía y de los servicios de seguridad refleja la composición social de la sociedad?*

Si la pregunta hace referencia a los niveles de elitización de estas fuerzas, la respuesta debe señalar la existencia de lo

que llamamos una «elite castrense», entendida más bien como una configuración de carácter político-fáctico, y no en lo que atañe a su composición estrictamente social que es, si se quiere, homogénea. Nótese que la seguridad en el Perú está inmersa en las estructuras militares y policiales, situación que, agravada por el uso y abuso, las coloca en una posición de ventaja con respecto a la sociedad civil.

Los altos mandos militares, por ejemplo, reflejan con amplitud la compleja composición social del Perú. El general Ramón Castilla fue un soldado raso que por méritos propios llegó al mando del Ejército para después convertirse en Presidente de la República; el general Luis Manuel Sánchez Cerro fue otro militar mestizo que en 1930 acabó con la dictadura de Augusto B. Leguía; y, en 1968, el general Juan Velasco Alvarado, quien derrocó al entonces presidente constitucional Fernando Belaúnde Terry e impulsó por vez primera un proyecto político de tinte nacionalista con la activa participación de las Fuerzas Armadas, era también militar de origen humilde.

Este rasgo de composición plural representativa de la mayoría de la sociedad es un factor que está presente también en las Fuerzas Armadas, la policía y los servicios de seguridad (tal vez en menor medida en la Marina). Los análisis que ponen énfasis en la conducta elitaria de estas fuerzas no lo hacen en referencia a su composición social de origen, sino a los privilegios alcanzados y defendidos como estandarte.

8.4. *¿Existen operaciones paramilitares, milicias privadas, guerrillas o mafias criminales en el país?*

La virtual alianza entre las Fuerzas Armadas y el poder político nos lleva a sostener en primer término que efectivamente existen operaciones paramilitares dirigidas especialmente a hostilizar a la oposición política. A comienzos de los noventa y en el contexto de planes antiterroristas que afectaban a la sociedad en su conjunto, existió el llamado «Grupo Colina», en el que participaron activamente agentes del Ser-

vicio de Inteligencia y que aún ahora actúa con cierta frecuencia de manera autónoma propia. Posteriormente aparecieron otros grupos formados básicamente en el Servicio de Inteligencia.

Prueba de ello son las plenamente identificadas acciones que concluyeron, por ejemplo, con la matanza de Barrios Altos, operativo paramilitar en el que se asesinó a un grupo de civiles sospechosos de pertenecer a las filas de Sendero Luminoso, reunidos en una fiesta de barrio. Están también el asesinato de nueve estudiantes y un profesor de la Universidad La Cantuta de Lima, acusados de la misma militancia política; la detención y desaparición de varios ciudadanos en operativos especiales; el amedrentamiento y espionaje telefónico de un número todavía no determinado de peruanos; el asesinato y descuartizamiento de la agente de inteligencia Mariela Barreto, acusada de infidencia militar; en fin, los operativos psicosociales destinados a confundir a la opinión pública.

En los últimos cinco años, varios casos relacionados a operaciones escondidas de los servicios secretos del ejército han remecido al país. Presentamos a continuación (en la página siguiente) un cuadro solo enunciativo de algunos de ellos producidos en los últimos años. En el mismo se puede observar que las operaciones dirigidas básicamente por el SIN han buscado el amedrentamiento de ciudadanos comunes, políticos, periodistas, militares en retiro y empresarios críticos a la política autoritaria del régimen. Además, las denuncias, que son muchas y que no necesariamente se incluyen en el cuadro, muchas veces se encuentran con un Poder Judicial intervenido, lo que hace casi imposible la sanción para los responsables de estos actos ilegales.

CASOS ATRIBUIDOS A LOS SERVICIOS SECRETOS DEL ESTADO (1995-2000)

CASO	PRESUNTOS AUTORES	ESTADO DE LA INVESTIGACIÓN
Atentado contra instalaciones de Canal 13 en Puno (1995)	Servicio de Inteligencia Nacional (SIN)	Los autores no han sido sancionados.
Restos óseos de Ulta y Punta de Chonta (1997)	Fuerzas paramilitares	La denuncia de la Defensoría del Pueblo se encuentra en trámite en el Poder Judicial.
Asesinato de Mariela Barreto Riofano, agente del SIN (1997)	SIN	El caso fue archivado por la Justicia Militar.
Torturas infringidas a Leonor La Rosa, agente del SIN (1997)	SIN	Los autores fueron condenados y luego amnistiados.
Denuncias de Luisa Zanatta Muedas, agente del SIN, sobre interceptación telefónica (1998)	SIN	No se ha encontrado ningún responsable.
Secuestro del general Rodolfo Robles Espinoza (1996)	SIN	Inculpado puesto en libertad luego de una amnistía.
Abusos en base militar de Monzón en contra de civiles (1997)	Base militar contrasubversiva de Monzón	Se ha abierto la Instrucción contra responsables.
Detenciones arbitrarias contra nativos de Oxapampa (1997)	Ejército	Se denunció penalmente a oficiales. El proceso fue detenido.
Amenaza a la libertad personal del ciudadano Jaime Mur (1996)	SIN-SUNAD	Inicialmente asilado, retornó al país.
Retiro de la nacionalidad peruana de Baruch Ivcher (1997)	Ministerio del Interior/Poder Judicial intervenido	No se le ha devuelto la nacionalidad y permanece amenazado.

CASO	PRESUNTOS AUTORES	ESTADO DE LA INVESTIGACIÓN
Denuncia penal contra jueza Greta Minaya (1998)	Ministerio del Interior/Poder Judicial intervenido	La amenaza continúa, proceso no archivado.
Prisión de Gustavo Cestipese a contar con Hábeas Corpus (1997)	Justicia Militar	Continúa en prisión.
Detención arbitraria de Rosario Lam Torres (1999)	Justicia Militar-SUNAT	Detención efectiva por ser secretaria de Baruch Ivcher.
Intervención telefónica de periodistas y autoridades (1998)	SIN	No se ha sancionado a los responsables.
Agresión y tortura de periodista Fabián Salazar (2000)	SIN	No se ha sancionado a los responsables.
Despojo de derechos de Genaro Delgado de Global TV (2000)	SIN/Poder Judicial intervenido	El caso se encuentra en la Corte Interamericana.
Amenazas contra candidatos presidenciales (2000)	SIN	No se ha investigado oficialmente.
Infiltrados en marchas políticas (2000)	SIN	No se ha investigado oficialmente.

Elaboración propia.

En lo que respecta a las milicias privadas, estas en rigor no existen. Suelen presentarse generalmente en situaciones de conflicto político interno, en las que algunas veces se activan grupos de mercenarios para defender determinadas causas o intereses.

Respecto a la presencia de guerrillas, es conocido el proceso por el que atravesó el Perú, especialmente por efectos de las actividades de Sendero Luminoso y el MRTA. Estas

organizaciones están actualmente desarticuladas, aun cuando, especialmente en las zonas de la selva, un grupo reducido de militantes todavía realiza operaciones sorpresa, generalmente sobre centros poblados menores.

Finalmente, en lo que respecta a las mafias criminales, la presencia de estas se puede subdividir en dos grupos. El primero de ellos está constituido por las organizaciones narcotraficantes, que en algún momento amenazaron inclusive la seguridad del país, por sus acciones fuera de todo control. Operan generalmente en la ceja de selva y se relacionan estrechamente con las mafias colombianas. Durante los primeros años de la década de los noventa, estas mafias estaban compuestas por grandes carteles de la droga, cuyos principales líderes —como Demetrio Chávez Peñaherrera o la banda de los Rodríguez López— ahora se encuentran tras las rejas. Lo que existe, en consecuencia, es igualmente una profusa actividad del narcotráfico pero multiplicada en pequeñas organizaciones.

El segundo grupo es el de las mafias del crimen organizado, que reflejan un preocupante incremento geométrico de la violencia urbana en el Perú. Una de ellas, por ejemplo, es la de los secuestradores, actividad lucrativa y que mantiene aterrorizada a la población de altos ingresos. Otra es la de los asaltantes de bancos, noticia policial de la que casi diariamente da cuenta la prensa especializada, al igual que la de los pequeños carteristas que, especialmente en el centro de Lima y por su masificación, se han convertido en un elemento más con el que se tiene que convivir a diario.

8.5. *¿Qué medidas, si las hay, se han adoptado para solucionar los problemas identificados en esta área y qué grado de prioridad política y de apoyo público tienen?*

El gobierno de la década de los 90 se basó en una alianza civil-militar que privilegió en todos los aspectos el factor militar. Una creciente autonomía de las Fuerzas Armadas, acompañada de una indisimulada injerencia de ellas en

asuntos políticos, fue una de las características del período. No hubo, en consecuencia, ningún interés ni posibilidad de corregir el sobredimensionamiento de las Fuerzas Armadas. Todo fue más bien al revés. Al mismo tiempo, la caída del régimen ha abierto espacios para una reestructuración que permitirá recuperar el control civil de las fuerzas militares y policiales.

De otro lado, en lo que respecta a los servicios de inteligencia, a las operaciones paramilitares y al encuadramiento constitucional respecto del verdadero papel de las Fuerzas Armadas, la situación es idéntica. No se movió nada que pudiese afectar el statu quo. Prueba de ello es que los procesos abiertos en el fuero ordinario o en el militar, destinados a investigar las actividades de estos grupos, fueron archivados. Igual ocurrió con las comisiones investigadoras del Congreso. Una institución confiable e independiente que ha intervenido en algunos casos es la Defensoría del Pueblo, la que pese a su encomiable esfuerzo es víctima igualmente de constantes presiones.

En el tema del terrorismo y de las bandas organizadas los avances fueron importantes. El país se encuentra en este aspecto pacificado, lo que constituye el mérito más saltante del gobierno de Fujimori. La legislación antiterrorista y las medidas de emergencia tomadas, aunque seriamente cuestionadas en lo referente al debido proceso legal y a los derechos humanos, han tenido un efecto inmediato. Hoy en día, los principales mandos de SL y del MRTA se encuentran purgando cadena perpetua en cárceles de alta seguridad. En cuanto a las bandas criminales y al narcotráfico, se puede notar un intento de modernización de la Policía Nacional y un incremento de la inversión del Estado para este sector.

De otro lado, una de las pocas medidas positivas que pueden ser citadas es la eliminación en enero del año 2000 del Servicio Militar Obligatorio, a iniciativa y persistencia de la Defensoría del Pueblo.

8.6. ¿Cómo fue la intervención política de los militares y la corrupción en esta institución y qué medidas tomó al respecto el Gobierno de Transición?

Las Fuerzas Armadas en el Perú fueron comprometidas por el fujimorismo en un proyecto político civil militar, encaminado a la concentración, permanencia y ejercicio autoritario del poder. El régimen, que afectó a tantas instituciones, lo hizo con mayor gravedad a las Fuerzas Armadas al punto de generarle una profunda descomposición interna y un marcado rechazo popular.

Para interpretar cabalmente la intervención de las Fuerzas Armadas en el proyecto político autoritario de Fujimori y su asesor Vladimiro Montesinos, es necesario remontarse a 1992, cuando bajo el pretexto de acrecentar la eficiencia militar en la lucha contra el terrorismo, se potenció e incorporó la inteligencia a la estructura militar, se alteraron las tradiciones y procedimientos militares sobre el ascenso y promoción de sus mandos. Como consecuencia de ello se mantuvo durante siete años al general Nicolás Hermoza como presidente del Comando Conjunto y como Comandante General del Ejército. Mientras tanto, se facultó al Presidente de la República para designar a los jefes militares y mantenerlos en esos puestos indefinidamente.

Otro hecho que contribuyó a afectar a la institución fue la creación del Comando Operativo del Frente Interno en 1992. De este modo, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas tomó el control de las operaciones contra el narcotráfico. Se convirtió, pues, en una herramienta de poder que además generaba focos de corrupción más o menos importantes dentro del Ejército.

Paralelamente a la expansión de funciones, la justicia militar asumió competencias que por tradición jurídica y garantías ciudadanas solo podían pertenecer al fuero común. En el marco de esas competencias, procesó a oficiales en retiro que opinaron respecto de los actos de su institución. Luego, asumió el conocimiento de los procesos de narcotráfico en los que se implicaba a militares que recibieron sobornos. En tal contexto, el

Congreso expidió en 1995 una ley de amnistía para favorecer a 1 333 integrantes de las fuerzas armadas y policiales acusados de violaciones de derechos humanos entre 1983 y 1995. Fueron favorecidos, por este inexplicable beneficio, los oficiales responsables del crimen de la universidad La Cantuta. Esto sucedió pese a que algunos testigos del gobierno declararon ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que el crimen de La Cantuta fue un operativo militar que se realizó con respaldo y por órdenes del alto mando militar del Ejército.

Pero el cambio más importante fue el efectuado en el área de inteligencia. A través de esta, se fortaleció el control de Montesinos sobre las Fuerzas Armadas. Todos los servicios de inteligencia del país fueron articulados en un solo organismo, el Sistema de Inteligencia Nacional. Este fue dirigido, en la práctica, por Vladimiro Montesinos y pervertido en sus funciones originales al punto de convertirse en una herramienta para acumular mayor poder. Al mismo tiempo, la institución militar se descompuso y entró en una grave crisis alimentada principalmente por la existencia de una red de corrupción que, a través del Servicio de Inteligencia, minó toda su estructura y composición.

Al asumir Paniagua transitoriamente el mando de la República, toda la red de la corrupción quedó al descubierto. Fue entonces inevitable destituir a los comandantes generales de las tres armas, dar paso a severos procesos de investigación y purgar a todos los generales de división egresados en la promoción de 1966, a la que pertenecía Montesinos. Trece generales fueron pasados a retiro y sometidos a investigación.

Durante el Gobierno de Transición, se ha enfrentado directamente la corrupción profunda dentro de las Fuerzas Armadas. Su Comandante General durante seis años, General de División Nicolás De Bari Hermoza, quien logró acumular en una cuenta en Suiza 20 millones de dólares, ha sido sometido a proceso y detenido. También han sido detenidos oficiales que ocuparon altos cargos, como los Generales Víctor Malca, César Saucedo, Esleván Bello, José Villanueva Ruesta y otros mandos de las Fuerzas Armadas durante la gestión de Fujimori.

De acuerdo con indagaciones de la Fiscalía, son muchos más los militares implicados en la red de corrupción. Así por ejemplo, el General Walter Chacón Málaga habría recibido un millón de dólares de manos de Montesinos, en octubre de 1998, monto que depositó en el Republic National Bank of New York. También el General (r) Juan Yanqui Cervantes, ex jefe del Comando de Instrucción y Doctrina del Ejército (COINDE), según la fiscalía, sería titular de una cuenta en dólares en el Commerzbank International Anonyme de Luxemburgo por 7 326 348 dólares.

Situación similar es la del general Luis Delgado de La Paz, ex jefe de Estado Mayor General del Ejército, quien sería titular de dos cuentas: una en el Citibank International, en Londres, por 322 720 dólares, y otra en el Credit Suisse, por 188 200 dólares.

En general, los altos mandos militares participaron en actividades delictivas diversas, como compra de armas, uso de dólares de Caja Militar Policial, narcotráfico y actos destinados a perpetrar un fraude en el proceso electoral del año 2000.

Uno de los hechos más resaltantes en este escenario fue la difusión por el Congreso de un video en el que se observaba al Comandante General de las Fuerzas Armadas, General Juan Carlos Tafur, y al titular de la Fuerza Aérea, Pablo Carbone, firmando —al igual que muchos altos mandos militares y policiales— un acta de sujeción al régimen fujimorista y un acuerdo sobre la «validez» del autogolpe del 5 de abril de 1992. Pese a que hubo intentos de justificar su actuación invocándose el principio de obediencia debida, este no era en lo absoluto pertinente para un acto de clara politización y subordinación de toda la oficialidad castrense. El «compromiso de honor» en realidad afectaba a las mismas Fuerzas Armadas, a la Constitución y, desde luego, a la democracia.

Todos los altos mandos militares que participaron de esa ceremonia pusieron sus cargos a disposición del Presidente Paniagua. La situación era delicada en extremo, pues colisionaba con el propio gobierno y con el mismo proceso electoral en curso. La aparición pública de los militares pidiendo perdón, asumiendo su responsabilidad por todos los hechos

que descompusieron su institución e invocando la formación de una Comisión de la Verdad fue un paso adelante en el proceso de recuperación de la democracia y las instituciones.

8.7. Balance sobre este proceso y sobre el impacto de las medidas tomadas por el Gobierno de Transición

Estos hechos revelaron que la crisis castrense es grave. Pasar al retiro a muchos oficiales, reducir el tamaño de las Fuerzas Armadas o rebajar presupuestos pueden, en este contexto, ser paliativos que no resolverán la crisis. Sin embargo, las decisiones políticas del Gobierno de Transición permitirán la reforma integral de las Fuerzas Armadas, de las concepciones básicas que informan al sistema de defensa nacional, a la seguridad o a la formación que se imparte en las academias militares, la cual debe producir una real recuperación de la institucionalidad castrense. Asumir un planteamiento como el seguido en estas líneas requerirá, ciertamente, del acercamiento, el mejor conocimiento y el establecimiento de una relación más cordial y cooperante entre civiles y militares. Y, obviamente, permitirá mirar con más optimismo la posibilidad de vivir en una democracia continuada y no sometida a tutelas.

9. ERRADICACIÓN DE LA CORRUPCIÓN

¿Los funcionarios públicos se encuentran libres de la corrupción?

Alfredo Bryce Echenique, uno de los literatos peruanos más reconocidos, al hacer una evaluación aproximativa al tema de la corrupción en América Latina y a los alcances de este fenómeno en el Perú, ha sostenido lo siguiente:

La corrupción, en muchos países, ha ido de la mano de largos o cotidianos brotes de violencia de todo tipo y origen, creando una suerte de desprecio por la política y los políticos, que acompañado por un ansia de orden, extiende este desprecio y desconfianza a las instituciones, a la democracia misma, y optan los ciudadanos por aquellos tecnócratas, poco o nada políticos, en los cuales creen ver firmeza y a los cuales les permiten gobernar con todo tipo de gestos y actitudes autoritarias.¹³⁵

Certera la afirmación de Bryce. Y es que no parece difícil referirse a la democracia y a la corrupción en el Perú, toda vez que esta última ha ganado peligrosamente espacio en las últimas décadas. Ha encontrado terreno fértil en una sociedad desarticulada y con marcados estigmas históricos, reflejados en la escasa o nula participación en los procesos de toma de decisiones, en la elitización de la política, en la marginación de amplios sectores sociales, en la fragilidad de la clase dirigente, en los caudillismos y militarismos autoritarios, en fin, en la debilidad de los partidos y de las instituciones de la sociedad civil. Como veremos más adelante, son estos los factores que convergen para crear una «conciencia colectiva» propensa a la corrupción y su permisibi-

¹³⁵ BRYCE, Alfredo. «Fin de siglo y siglo próximo». *Quehacer*, n.º 100, p. 11.

lidad, sin que desde la sociedad civil y desde el propio Estado se implementen los mecanismos para revertir esta tendencia negativa.

La hipótesis central que manejamos para este tema es el reconocimiento de la corrupción en el Perú como un fenómeno estructural. Alberto Otárola escribe que este fenómeno se presentó con la fundación misma de la Nación, en lo que Basadre denominó «la iniciación de la República», estadio en el que se configuró un complicado engranaje de conflictos, en cuyo contexto se instalaron la corrupción y la captura del poder como botín.

El advenimiento del siglo XX no cambió sustantivamente el panorama. Las crecientes demandas populares originadas por una presión constante de los actores sociales no encontraron respuesta en un Estado cada vez más desarticulado. Gran parte del siglo estuvo marcado por las dictaduras y los despotismos personalistas. La tesis que subyace a este planteamiento es que la corrupción ha sido un lastre que se ha venido arrastrando desde la fundación misma del Estado peruano y que la inestabilidad política, independientemente de la naturaleza de los regímenes instalados en el poder, se convirtió paulatinamente en el molde adecuado para su institucionalización.

La democracia en el Perú ha sido frágil e incapaz de generar las condiciones para el desarrollo basado en la convivencia pacífica y en la transparencia de los actos públicos. Su propia incapacidad para perdurar y la deficiente implementación de sus instituciones han permitido que la corrupción sienta raíces profundas, alimentadas por una clase política incapaz de procesar las aspiraciones de la población. No se entendió a cabalidad que el Estado democrático no era solo un fenómeno de orden político sino que su construcción se debía promover, fundamentalmente, como una forma de vida, tal como lo postula César Landa recordando a Carl Friedrich.

En conclusión, sostenemos que el problema de la corrupción en el Perú ha estado marcado por la ausencia de con-

trol político. Los funcionarios públicos, carentes de formación adecuada e imposibilitados de hacer carrera en un Estado inorgánico, debieron sufrir las tentaciones de la sumisión y la oferta de prebendas corruptoras. No todos resistieron a esa tentación.

9.1. *¿Las autoridades públicas actúan respetando de forma efectiva la separación de los asuntos públicos y sus intereses personales o familiares?*

Una cosa son los asuntos públicos y otra totalmente diferente, los negocios personales e intereses familiares. Lamentablemente, y sin excluir a los precedentes de los gobiernos militares, los últimos veinte años podrían ser calificados, sin riesgo de exageración, como el paradigma negativo de las limitaciones del funcionamiento de la democracia para combatir la infiltración corruptora en el manejo de los asuntos públicos. Los archivos que obran en el Poder Judicial, en las comisiones investigadoras del Parlamento, así como en las fuentes periodísticas prueban que la corrupción existió y que muchos casos quedaron impunes.

Uno de los puntos para entender esta permisibilidad nociva es que no funcionó el sistema político diseñado por la Constitución de 1979; ello hubiera permitido combatir la corrupción desde los cimientos mismos de su origen, que no es otro que el control sobre los actos del gobierno.

Apunta el maestro alemán Karl Loewenstein que la función de control en el Estado constitucional es doble: por distribución del poder o por acto específico de uno de los órganos del Estado que impida legítimamente la realización de un acto estatal a otro. El control de la legalidad no es hoy más que una dimensión del control de la acción estatal. Sensiblemente, luego de veinte años de reinstalada la democracia peruana, no ha surtido efecto ninguna forma de control, a pesar de su reconocimiento orgánico constitucional.

El ejemplo de lo que sucedió con la gestión del presidente Alan García parece reflejar mejor el estado de cosas des-

crito. Más de una evidencia muestra que el régimen que presidió incurrió en corrupción. Funcionarios con cargos importantes en el Estado se vieron involucrados; el propio ex presidente afronta un proceso por enriquecimiento ilícito, aun cuando el caso viene siendo llevado por un Poder Judicial absolutamente controlado por el gobierno de Alberto Fujimori. El caso García, pese a que se le ha privado del derecho de defensa, refleja la falla de aquellos mecanismos que debieron apoyar al control político y no lo hicieron. Por lo demás, si el caso de la gestión García es el que la hace más visible, sería incorrecto silenciar que la corrupción también afectó a otros gobiernos.

La irrupción sorpresiva de un nuevo régimen, ya entrada la década de los noventa, no varió mucho el panorama. Debe recordarse, sin embargo, que una de las banderas utilizadas por el régimen encabezado por el ingeniero Alberto Fujimori para perpetrar el golpe de Estado del 5 de abril de 1992 fue la lucha contra la corrupción en todos sus niveles. Los ataques sistemáticos fueron dirigidos a la clase política: «A las cúpulas que gobernaron el país durante décadas solo les interesó las conservación de sus privilegios políticos y prebendas económicas». ¹³⁶

El mensaje era claro: había que cortar de raíz la corrupción en el Perú. Sin embargo, el ofrecimiento publicitado ya en el lejano 1991 no adoptó formas concretas de control o medidas legislativas sobre la materia. Recuérdese que, en lo que parece una paradoja, una de las razones para apresurar la fecha del golpe de Estado fue la inminente convocatoria a una comisión investigadora del Congreso con motivo de las denuncias por corrupción efectuadas por Susana Higuchi, esposa del Presidente, que involucraba a familiares cercanos del mandatario.

Ocho años después del golpe de Estado, el fenómeno de la corrupción sigue presente. Están, por ejemplo, las denun-

¹³⁶ Discurso pronunciado en la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) de 1991.

cias de enriquecimiento ilícito a colaboradores cercanos del presidente Fujimori (Vítor, Camet, Miyagusuko, etc.). Y está, asimismo, el descubrimiento de las millonarias cuentas bancarias del asesor presidencial Vladimiro Montesinos, de quien alguna vez el Presidente de la República dijera que trabajaba para el Servicio Nacional de Inteligencia sin percibir sueldo alguno, ad honorem. El caso del capitán Montesinos es el que más nos puede ilustrar sobre la materia; es el típico modelo de un asesor de inteligencia, profundamente comprometido en varios casos de violación de derechos humanos, que repentinamente se convierte en el funcionario público mejor pagado del régimen. Esto último es doblemente comprometedor si es que se tiene en cuenta que se desconocen las fuentes y los conceptos por los cuales percibió en el año 1998 más de un millón de dólares de ingresos por honorarios profesionales, según datos extraídos de la propia SUNAT. A mantener este estado de cosas ayuda la actuación de la mayoría parlamentaria en el Congreso de la República, que se ha negado sistemáticamente a investigar al temido asesor presidencial.

9.2. *¿Qué tan efectivas son las medidas adoptadas para erradicar la corrupción de los funcionarios públicos?*

La responsabilidad demandable a los detentadores del poder está diluida. En el Perú, el poder es ejercido de manera vertical; este no se encuentra adecuadamente distribuido, lo cual origina una serie de actos reñidos con la ley. El poder en sí no corrompe; es su falta de control y distribución lo que origina conductas reñidas con el derecho y la ética. Recientes experiencias en América Latina dan cuenta de graves problemas que afectan la estabilidad política y económica de algunos países (Noriega, Collor de Melo, Pérez, García).

Las manifestaciones de una serie de actos gubernamentales en los que están presentes el narcotráfico, el uso indebido de fondos públicos y las relaciones al más alto nivel con la delincuencia organizada, son pruebas más que evi-

dentes para sostener que la corrupción también se infiltra en la democracia.

Una precisión es importante. La corrupción no solo se debe a la falta de control político. También concurre para que ella exista la nula voluntad de aplicar las leyes anticorrupción. Varias de estas normas han sido dadas en los últimos años. Está el caso de la profusa modificación del Código Penal para combatir especialmente el enriquecimiento ilícito y la corrupción de funcionarios. También la Ley N.º 26771 de 1997 contra el nepotismo, que prohíbe la contratación de personal en el sector público en caso de parentesco. A ello se debe agregar el Decreto Supremo N.º 023-99-PCM de 1999, que contiene normas de prohibición e incompatibilidades de funcionarios y servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos; el Decreto Legislativo N.º 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, que regula y dispone límites y prohibiciones para evitar el abuso y el riesgo de corrupción de los servidores públicos; y hasta el Código de Ética de la ONPE para jefes de oficinas descentralizadas de procesos electorales, norma que quizá fue la más vulnerada en los últimos comicios.

En síntesis, existen muchas normas para erradicar la corrupción. Pero ¿cuántas de ellas se aplican con rigor? En verdad, la eficacia de estas disposiciones deja mucho que desear. Y no es que las normas sean malas o deficientes. El problema radica en la falta de voluntad política para hacerlas cumplir.

9.3. *¿Las normas y procedimientos establecidos para el financiamiento de elecciones, candidatos y representantes elegidos previenen o evitan la subordinación de aquellos a intereses particulares?*

No existen normas y procedimientos para el financiamiento de los partidos o de los candidatos en las elecciones en que participan. Parte de la respuesta a la presente interrogante está sugerida en los puntos anteriores (en especial, el punto

6.6). Hemos sostenido que el muchas veces oculto financiamiento de particulares para los candidatos, y aun para los representantes en efecto elegidos, les genera no una subordinación vertical pero sí un compromiso político que afecta la independencia del mandato.

En cambio, el financiamiento de las elecciones políticas de todo tipo y de los órganos encargados de administrarlas está previsto por normas específicas. Así, por ejemplo, la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, dedica el Título XV a lo que denomina el Presupuesto Electoral. En este ítem se establece, en la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones y en las jefaturas de la Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil-RENIEC, la titularidad del Pliego Presupuestal, debiendo el Presidente del JNE presentar al Poder Ejecutivo el proyecto de Presupuesto del Sistema Electoral.

Para las últimas elecciones presidenciales y parlamentarias, convocadas por Decreto Supremo N.º 40-99-PCM, de fecha 22 de noviembre de 1999, se estableció que los recursos económicos que demandare la aplicación de esta convocatoria serían autorizados con cargo a los montos consignados en las Leyes Anuales del Presupuesto para el Sector Público correspondientes a los años fiscales 1999 y 2000. Como se puede observar, el financiamiento de las elecciones es asignado directamente por el Poder Ejecutivo, órgano que en cada ejercicio presupuestal deberá prever estos gastos.

Debe observarse que, al no ser pliego independiente, el financiamiento de los órganos electorales puede generar vínculos de dependencia en el titular o los titulares del pliego por medio del cual se hacen las transferencias. Por otra parte, el vacío legislativo sobre el financiamiento de candidatos y organizaciones políticas facilita las relaciones financieras ocultas con agentes privados. Nada garantiza, en tal contexto, que se planteen situaciones de subordinación a los intereses particulares que mediaten la libertad para el ejercicio político.

9.4. *¿Qué tanta influencia ejercen las corporaciones más poderosas y los intereses económicos en las políticas públicas? ¿Cuál es el grado de corrupción en este tipo de organizaciones, incluyendo las multinacionales?*

Los grupos de poder económico ejercen un dominio real en el Perú. Se dice por ello que cada Presidente de la República siempre necesita en su gestión de un grupo de amigos provenientes del sector empresarial, que hablen por él y por su programa ante la opinión pública. En el gobierno del APRA existía un grupo de empresarios a los que se motejó como los «doce apóstoles», por su cercanía a Alan García y por el favoritismo personal que consiguieron, especialmente en el sonado caso de los dólares MUC.

Pero es con el gobierno de Fujimori cuando el gran empresariado, el de los grupos poderosos, se sintió más representado. Atraído por la aplicación de medidas ultraliberales dirigidas por el ministro Carlos Boloña, un sector del empresariado logró ocupar cargos importantes de naturaleza política en las dependencias públicas consideradas estratégicas o en el propio Congreso.

Repentinamente se pudo observar cómo iban asumiendo cargos de responsabilidad personas que inclusive dirigieron la organización más importante de empresarios del país (Confiep); es el caso, por ejemplo, de Jorge Camet, el ministro de economía que más tiempo duró en los primeros diez años del gobierno de Fujimori y cuya empresa constructora se vio repetidamente beneficiada en las licitaciones públicas para la construcción de carreteras, de escuelas o de establecimientos penitenciarios. Lo mismo ocurrió con Raúl Vittor Alfaro, famoso ministro cuya empresa construyó caminos asfaltados que luego se despedazaron por la escasa calidad de los materiales empleados, o con el control absoluto y el manejo oscuro que Ernesto Miyagusuko hizo de la empresa aseguradora del Estado.

La presencia de los empresarios en el gobierno de turno lleva a pensar que aquella pudiera no ser gratuita. De

hecho, los *lobbies* existen. Ahí están, por ejemplo, el fraccionamiento tributario conseguido para la segunda mitad del año 1999 y anunciado nada menos que por el propio Presidente en su mensaje de Fiestas Patrias; las prolongadas exoneraciones tributarias para el sector minero; el monopolio de cinco años en telecomunicaciones para la transnacional Telefónica de España; el desmembramiento de Petroperú para favorecer a importantes proveedoras de insumos energéticos; la anunciada privatización de las rutas carreteras en todo el país; y el propio proceso de privatización de las empresas públicas, teñido muchas veces de denuncias sobre favoritismos.

En síntesis, no puede descartarse la presencia de las empresas y corporaciones multinacionales en la determinación de las políticas públicas. Ciertamente es que pueden darse, y de hecho se dan, contradicciones y confrontaciones, pues el Gobierno no se somete en términos exclusivamente de dependencia con estas empresas. Pero es un hecho que negocia con ellas y en ese contexto la corrupción es una tentación a la mano.

9.5. *¿La población confía en que los funcionarios y los servicios públicos no incurren en alguna forma de corrupción?*

Los niveles de confianza son muy escasos. Se produce una suerte de descreimiento colectivo, por las razones anotadas en los puntos precedentes. Una encuesta de la empresa Datum Internacional tomada en el mes de agosto del 2000 señala que el 54% de los peruanos cree que existe corrupción en las instituciones del Estado. Así, instituciones y funcionarios son ubicados por la población como aquellos factores que pudieran originar el propio descrédito en la democracia. En este caso, el papel de los medios de comunicación es de suma importancia, ya que, con un Poder Judicial poco independiente, los casos de corrupción encuentran un único receptor en estos medios, algunos de los

cuales, y en detrimento de lo que sucede con los servicios públicos, son los que gozan con la más alta confianza ciudadana.

9.6. *¿Qué medidas, si las hay, se han adoptado para solucionar los problemas identificados en esta área, y qué grado de prioridad política y de apoyo público tienen?*

En la década de los 90 se promulgaron algunas normas anticorrupción, pero simplemente no se aplicaron. Uno de los problemas centrales que derivaron en la caída del gobierno del presidente Fujimori fue, precisamente, la existencia de una maquinaria de corrupción que, literalmente, afectó a la mayor parte de las instituciones públicas. Las investigaciones recién han comenzado y se vislumbra ya que la red de corrupción fue bastante grande y que involucró al propio Presidente de la República en cuanto a responsabilidad política —sin descartar la penal—, a ministros, parlamentarios, funcionarios públicos, magistrados, etc. Sin embargo, el responsable de la red de corrupción, el asesor presidencial Vladimiro Montesinos, está prófugo de la justicia.

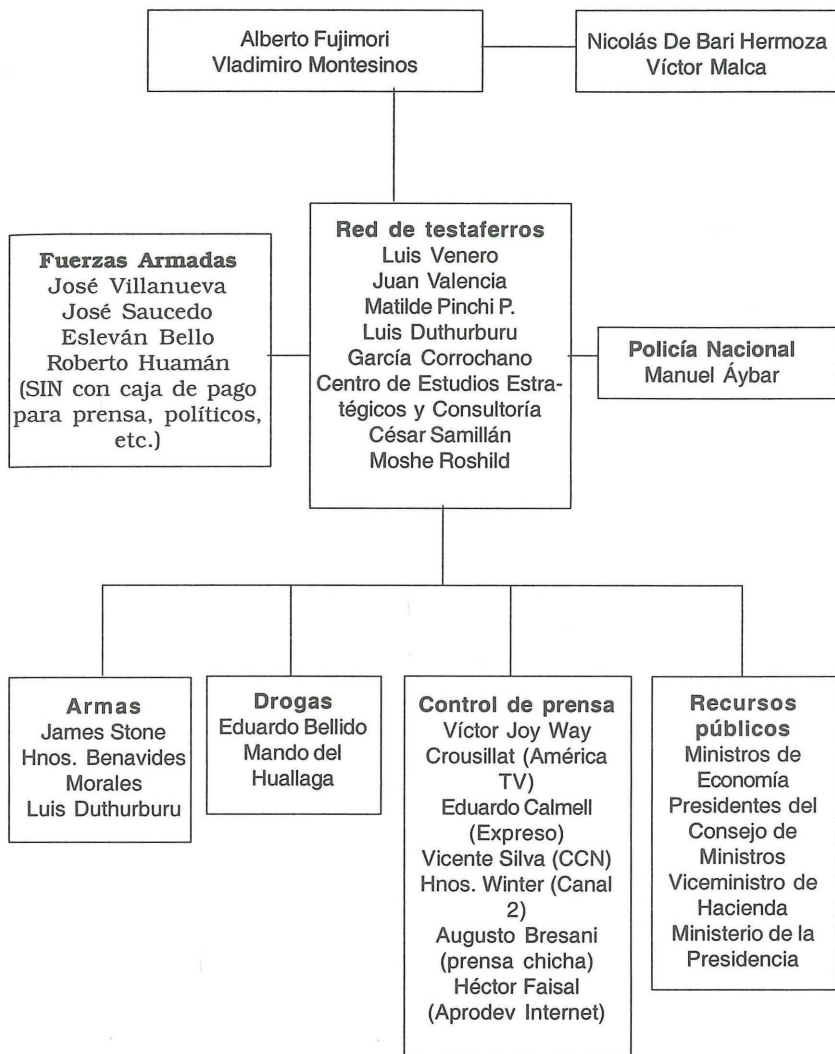
El problema radica en que la aplicación de las leyes anticorrupción no tuvo ninguna prioridad en el ámbito de las políticas públicas. Esto se debió, principalmente, a los siguientes factores sobre los que es preciso actuar: (a) inexistencia de un adecuado sistema de control político dado que los órganos que debieron impulsarlo estuvieron a su vez sometidos al manejo discrecional de quien debía ser controlado, es decir del Gobierno, de todo el sistema de administración pública bajo su responsabilidad y del SIN; (b) ineficacia de las normas anticorrupción, pues los órganos encargados de hacerlas cumplir estuvieron a su vez controlados por quienes debían periódicamente dar cuenta de sus actos; (c) vacíos legislativos que facilitaron relaciones financieras ocultas entre quienes llegaron a ocupar cargos públicos, por un lado, e intereses particulares, por el otro, que les ayudaron financieramente, o de otras formas influyentes, a ocupar ta-

les cargos; (d) graves implicaciones gubernamentales en actividades de tráfico ilegal de armas, narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, etc., en las que se presume la participación del asesor presidencial, del Presidente de la República de ese entonces, de altos funcionarios públicos y de asesores militares y policiales.

9.7. ¿Cómo funcionó la red de corrupción del gobierno de Fujimori?

La caída del régimen fujimorista facilitó el conocimiento de una situación que se sospechaba y que había sido motivo de denuncias parciales: la corrupción. Lo que nadie se imaginó es la extensión de ella y su funcionamiento como una vasta red dirigida por Montesinos desde el Servicio de Inteligencia Nacional. El ex-asesor había logrado sobornar y adherir al proyecto autoritario a militares, jueces, fiscales, magistrados del Jurado Nacional de Elecciones y del Tribunal Constitucional, empresarios de medios de comunicación y a parlamentarios de otros partidos. Configuró así un sistema de corrupción perfectamente estructurado para maniatar a todas las instituciones y consolidar el poder de Fujimori.

La difusión de los videos de la corrupción mostró que era Montesinos quien ejercía realmente el poder desde la sombra, pues era quien sometía a militares y funcionarios y comprometía incluso algunas tareas propias del gobernante. El ex-asesor redactaba los borradores de las normas que creía convenientes para consolidar la dictadura. De este modo, la red de corrupción se asentó, pervirtió instituciones y las convirtió en instrumentos de persecución política (Poder Judicial, Ministerio Público, SUNAT, etc.).

Estructura de la corrupción¹³⁷

¹³⁷ Elaboración propia sobre la base de los informes de la Procuraduría *ad hoc* para el caso Montesinos, dirigida por Jose Ugaz.

Pero la corrupción no solo se aplicó para comprar adhesiones y manipular instituciones, sino también para sustraer ilícitamente fondos del tesoro, malversar dinero del Estado, aprovechar de compras de armamentos para la defensa y utilizar la lucha contra el narcotráfico como una vía para el enriquecimiento ilícito.

¿Por qué Fujimori y Montesinos pudieron construir esta vasta red de corrupción? Ellos encontraron un país con instituciones débiles, sin un sistema de control a funcionarios, sin partidos que sirvieran de contrapesos y con un inicial respaldo ciudadano que le permitió a Fujimori atacar las instituciones y reestructurarlas de acuerdo con sus fines. Con las instituciones tomadas se hizo más fácil aún apropiarse de los fondos públicos. En una dictadura no es posible la transparencia de la gestión. Muchos actos de los funcionarios se hacen a la sombra.

Durante los diez años del gobierno fujimorista, se denunciaron los siguientes actos arbitrarios en los que la sospecha de corrupción fue señalada entre sus motivaciones:

- *La intromisión del Gobierno en el Poder Judicial y el Ministerio Público, a fin de manipularlos conforme a intereses políticos y asegurar la impunidad.*
- *El control y sumisión del Parlamento por el gobierno de Fujimori para evitar la fiscalización.*
- *La neutralización y uso político de todos los mecanismos de control público (Tribunal Constitucional, Contraloría, SUNAT, etc.).*
- *Escándalo de malos manejos de las donaciones provenientes del Japón por la familia Fujimori.*
- *Manejos turbios de la Caja de Pensiones Militar Policial.*
- *Constante manejo de obras públicas, previos decretos de urgencia, para evitar licitaciones y así beneficiar a colaboradores de Fujimori (Camet, Víctor Joy Way).*
- *Uso dispendioso de los fondos provenientes de la privatización sin que siquiera se dé cuenta al Congreso.*
- *Expedición ilegal de decretos supremos secretos que autorizan uso de fondos públicos (1 141 millones de dólares).*

- *Desvío de fondos de la defensa para «indemnizar» a Montesinos antes de su fuga.*
- *Importación de medicinas de la China para beneficiar a algunos importadores.*
- *Chantaje y uso de fondos para controlar a los medios de comunicación, especialmente en los casos de los hermanos Winter (Canal 2), Crousillat (Canal 4) y otros.*
- *El caso de las cuentas de Montesinos y sus testaferros, militares y políticos del régimen en el Banco Wiese (Montesinos) y en Suiza.*
- *La participación de autoridades y mandos militares en actividades de narcotráfico.*
- *La red de tráfico de armamentos; venta de armas a las FARC.*
- *El caso de la compra de los dieciocho MIG-29 a Bielorrusia.*
- *El caso Popular y Porvenir y de los hermanos Miyagusuko.*
- *El caso del negociado de la deuda externa.*
- *La compra de voluntades e involucramiento en una red de enriquecimiento ilícito de militares, funcionarios públicos y empresarios.*

En algunos de estos casos, los decretos secretos del gobierno se encargaron de tapar la irregularidad de diversas transacciones. Se abusó del uso de esos decretos para disponer de recursos provenientes de la privatización y hacer transferencias de partidas. Al aprovechamiento indebido de fondos se añadió la invención de gastos que no debían ejecutarse con fondos de la privatización.

Fondos que se dispusieron mediante Decretos Supremos secretos¹ del Gobierno

Decreto de Urgencia	Millones de dólares	Operación
09-95	18,40	Compensación con combustible
20-95	220	Uso de recursos de la privatización
39-95	7,30	Uso del presupuesto y tesoro público
46-95	23	Compra de Boeing 737-500
01-96	40,80	Uso de recursos de la privatización
28-96	250	Compra MIG 29 con fondos de la privatización
35-96	No se aplica	Compra MIG 29 con fondos de la privatización
75-96	150	Compra SU 25 con fondos de la privatización
20-96	147	Uso de recursos de la privatización
60-97	100	Equipo bélico y mantenimiento
32-98	126	Compra de 3 MIG 29 con recursos de la privatización
38-98	30	Mantenimiento de MIG 29
52-99	8,50	Compra de material aeronáutico
81-00	20	Uso de recursos del MEF
Total	1.141,00	

Fuente: Comisión del MEF. El Comercio del 16 de mayo de 2001

El conocimiento de todos estos hechos a través de la revelación de documentos y material fílmico ha permitido a la ciudadanía saber que la corrupción fue sistemática y comprometió a casi todas las instituciones del Estado.

9.8. ¿Qué medidas ha tomado el Gobierno de Transición para combatir la corrupción?

La corrupción del gobierno de Alberto Fujimori fue de tal magnitud que su investigación durante el Gobierno de Transición se ha constituido en un proceso de moralización históricamente inusitado. En el plano legislativo, el gobierno ha impulsado las siguientes medidas anticorrupción:

- *Ley 27378, publicada el 21 de diciembre de 2000, que establece beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada.*
- *Ley 27399, publicada el 13 de enero de 2001, que regula las investigaciones preliminares previstas en la Ley 27379 tratándose de los funcionarios comprendidos en el artículo 99° de la Constitución.*
- *Otorgamiento de facultades a la Fiscalía de la Nación en el nombramiento de fiscalías especializadas.*
- *Creación de una comisión, Iniciativa Nacional Anticorrupción, conformada por representantes de instituciones de la sociedad civil y agencias estatales destinada a propiciar los espacios de encuentro e impacto destinados a cumplir con los objetivos de la lucha contra la corrupción*

Para la investigación de las denuncias y revelaciones, se configuraron tres ámbitos de acción:

- a. *La Procuraduría ad hoc a cargo del abogado José Ugaz y adjuntos está encargada de investigar los actos de corrupción perpetrados por Montesinos. Entre los denunciados por la Procuraduría figuran los hermanos Samuel y Mendel Winter, quienes recibieron de manos del ex-asesor cerca de tres millones de dólares para incrementar su participación accionaria en el Canal Frecuencia Latina. También fue objeto de denuncia el empresario televisivo Genaro Delgado Parker, quien pretendía ser favorecido por una resolución judicial monitoreada desde el Servicio de Inteligencia.*

Además del propio Montesinos, el ex-Presidente Fujimori también ha sido objeto de investigación por abandono del cargo así como por asociación ilícita para delinquir. Asimismo, el procurador conoció de la causa relativa al desfalco de la Caja de Pensiones Militar Policial, caso en el que está involucrado el ex-Primer Ministro de Fujimori, Juan Carlos Hurtado Miller. Se calcula que deben ser cerca de 350 personas las investigadas por corrupción, vinculadas a Montesinos.

- b. En el Parlamento se formó una comisión de investigación sobre las cuentas millonarias de Montesinos. La comisión presidida por el congresista David Waisman entrevistó a diversas personas vinculadas a Montesinos. Aunque con prórrogas y problemas de diversa índole, esta comisión logró reunir pruebas tangibles sobre el enriquecimiento ilícito de Montesinos. Al mismo tiempo, se encargó de difundir un conjunto de videos que mostraban la entraña de la corrupción. En estos, el ex-asesor sobornaba y cooptaba a jueces, militares, parlamentarios, testaferros, empresarios de medios de comunicación, banqueros y artistas. Dentro del Congreso, se han creado, además, varias subcomisiones encargadas de investigar casos concretos de corrupción en diversas instituciones públicas (Contraloría, Superintendencia de Aduanas, Poder Judicial, Ministerio Público, etc.).*
- c. El Poder Judicial fue otro de los ámbitos en el que se desarrollaron las investigaciones sobre la corrupción del gobierno de Fujimori. El Juez Saúl Peña Farfán conoció de un lote de 700 videos encontrados en la casa de la esposa de Montesinos, luego de un allanamiento domiciliario organizado por Fujimori. Otros 1 700 videos fueron encontrados en el Servicio de Inteligencia Nacional. Gran parte de los videos examinados por los jueces fue entregada al Congreso y luego difundida por los medios de comunicación.*

9.9. Balance sobre el impacto de estas medidas

La urdimbre de la corrupción tramada por Montesinos demostró lo vulnerable que es el Estado peruano y la ausencia de reglas para sancionar a los representantes y expulsar de la esfera del poder a aquellos que, fuera de sus facultades, hacen uso de los recursos del Estado. En general, quedó en evidencia la necesidad de reglas que aseguren la transparencia de la función pública, la falta de procesos de rendición de cuentas a los gobernantes y la inexistencia de autoridades especializadas en la lucha contra la corrupción.

Durante el Gobierno de Transición, el Poder Judicial, apoyado por las investigaciones de los procuradores ad hoc, abrió, en una magnitud sin precedentes, proceso a funcionarios, militares, jueces, empresarios y testaferros involucrados en actos de corrupción. Al asumir el Parlamento y el Poder Judicial una lucha por el esclarecimiento y sanción de esos actos, se crean las bases para solidificar las instituciones y para que estas prevalezcan sobre sus funcionarios. En esa línea, la reforma del Estado, que debería formar parte del proceso de transición, debe contemplar la necesidad de una autoridad anticorrupción, la creación de adecuados mecanismos de control de la función pública, la internalización de una cultura institucional, el arrinconamiento de cualquier asomo caudillista, la formación de un sistema de información ciudadana, el fortalecimiento de los órganos de control y la elaboración y puesta en práctica de un plan anticorrupción y, por supuesto, tener ciudadanos plenos. El primer paso, el de la verdad y la sanción, está siendo dado.

10. EL GOBIERNO Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

¿Los medios funcionan de manera que promuevan valores democráticos?

En la medida en que el set de televisión ha reemplazado a la plaza pública como terreno principal de la acción política, que ya no es convencimiento sino seducción, el control de la televisión permite construir y mantener un tipo de dictadura que, por supuesto, se asemeja menos a las dictaduras militares de ayer que al 1984 de Orwell.

El control cuasi monopólico de la televisión permite, ante todo, según el viejo concepto del agenda setting, determinar qué alternativas políticas existen socialmente y cuáles no. Como, entre muchos otros, lo ha señalado Castells:

Aunque sus efectos sobre las opciones políticas es muy diverso, en las sociedades avanzadas, la política y los políticos que no aparecen en televisión no tienen ninguna posibilidad de obtener el apoyo público, ya que las mentes de la gente se informan sobre todo por los medios de comunicación, y el más importante de ellos es la televisión. Su impacto social funciona en el modo binario: ser o no ser.¹³⁹

En el régimen peruano, cuando, a pesar del control de la televisión, un competidor u opositor logra despegar del pantano de la ignorancia colectiva (es decir, del no ser), como ha ocurrido en el último proceso electoral, entonces la televisión, junto con la llamada «prensa chicha», que es una prensa barata y sensacionalista financiada por el Gobierno a través de diversos mecanismos, se utiliza para difamar y envilecer.

¹³⁹ CASTELLS, Manuel. *La era de la información*, p. 368.

Este vilipendio, que ha logrado tumbar candidato tras candidato, es el complemento de la desinformación.¹⁴⁰

Lo que diferencia a este régimen de las antiguas dictaduras militares es que todo esto puede operar a partir y en nombre de la libertad de prensa (reducida a libertad de empresa). En el Perú, la censura política opera revestida de censura comercial.¹⁴¹ Legal y formalmente, el Estado no interfiere en nada. Más aun, el Estado ha llegado a reconocer el desequilibrio de la situación, pero reclama no poder hacer nada, justamente en nombre del sagrado principio de la libertad de expresión.

Sus mecanismos de férreo control sobre la televisión son todos formalmente legales o muy difíciles de probar ante los tribunales de justicia, a su vez controlados por el mismo régimen. Estos mecanismos de control son principalmente seis:

- a. Sobredependencia de la publicidad estatal: en el trienio 1997-1999, período de recesión económica, la publicidad bajó en todos los rubros en un 50%. En el mismo período, la publicidad estatal aumentó en más del 100%, lo que convirtió a los medios (en particular, a la televisión) en sobredependientes del Estado.¹⁴²
- b. Presiones y concesiones tributarias: «Los medios de comunicación en el Perú han tenido que soportar una pesada carga tributaria en comparación con otros países latinoamericanos. El 18% de impuesto general a las ventas (IGV) se recarga a todos los periódicos y revistas producidos en el Perú; el papel periódico importado paga 15% de impuestos, con una factura impositiva final de

¹⁴⁰ En esta genuina construcción de chivos expiatorios, el régimen peruano se asemeja al fascismo, solo que no es capaz de movilizar masas. Así, los mítines del Gobierno reúnen poca gente (en general, pagada para asistir) y concitan escaso entusiasmo.

¹⁴¹ Como lo recuerda Debray, en la historia ha habido tres censuras sucesivas: la eclesiástica, la política y la comercial. En el Perú se combinan las dos últimas (con gestos eventuales de la primera desde el Arzobispado de Lima).

¹⁴² TRANSPARENCIA. *Datos Electorales*, n.º 16.

35,7%. En otros doce países de la región, el material impreso paga 12%, mientras que en otros trece está exonerado». ¹⁴³ Así se explica que ya en 1994, para la primera re-elección de 1995, el Estado ofreció un cambio de deuda (ascendiente entonces a más de 30 millones de dólares) por publicidad estatal a futuro, con el compromiso de que los medios no atacaran al régimen.

- c. Acciones judiciales: como ya se ha mencionado, el régimen utiliza su control sobre el Poder Judicial para expedir amparos y sentencias que favorecen a grupos de accionistas minoritarios, a través de lo cual adquiere el control de las empresas de comunicación. El hecho más conocido es el del Canal 2, caso en que se retiró la nacionalidad a su propietario Baruch Ivcher para entregar el control a sus socios progobiernistas. Esta amenaza judicial pesa sobre muchos medios, incluso sobre el diario decano del Perú, «El Comercio».
- d. Acceso preferente o restricciones en materia de información oficial: en condiciones de administración arbitraria de la transparencia burocrática, el comportamiento político de los medios es premiado o castigado por el Estado, permitiendo o negando el acceso a las fuentes de información pública. El Canal 2 y el Canal 4 de televisión funcionan como apéndices informativos del SIN. A otros medios se les desinforma y hasta se los induce a difundir información falsa que luego es susceptible de sanciones penales (Plan Periodista I y Periodista II¹⁴⁴).
- e. Presiones sobre terceros: funcionarios del Estado no solo ejercen presiones sobre los dueños y periodistas de medios sino también sobre terceros, castigando a anunciantes (caso del diario «Liberación», por ejemplo) y a impresores de diarios y proveedores de servicios (como, por ejemplo, las empresas de alquiler de helicópteros, en el caso del canal de televisión por cable Canal N).

¹⁴³ BOWEN, Sally. *El expediente Fujimori*, p. 343.

¹⁴⁴ Véase VARGAS LLOSA, Álvaro. *En el reino del espanto*.

f. Chantajes por parte de los servicios de inteligencia del Estado.

10.1. ¿Qué tan independientes del gobierno son los medios? ¿Qué tan plural es su posesión? ¿Y qué tan libres se hallan de la subordinación a gobiernos extranjeros o a corporaciones multinacionales?

Puede afirmarse que «nunca en la historia del Perú, como entre los años 1997 y 2000, hubo tanto contacto —directo o indirecto— simultáneo entre el Gobierno, el SIN, el Poder Judicial y los medios de comunicación. La diferencia en el período mencionado puede ser «el grado de coordinación de los mecanismos de presión y el aprovechamiento de la tecnología para realizar estas labores».¹⁴⁵

Los medios son privados, con las excepciones de un canal de televisión (Canal 7 de TNP-Televisión Nacional del Perú), de una estación de radio (Radio Nacional) y de un diario oficial («El Peruano»). Cada uno de estos medios representa menos del 5% de la audiencia respectiva. La Constitución establece que los medios de comunicación social no pueden ser objeto de exclusividad, monopolio ni acaparamiento por parte del Estado ni de particulares (artículo 61). Una descripción del capital y de los dueños figura en el libro de Fowks.¹⁴⁶ Cabe precisar, sin embargo, que «cinco de los ocho canales de televisión de señal abierta que existen en el Perú le deben su administración a una resolución judicial».¹⁴⁷ Otro, sexto, es el canal del Estado. De los dos restantes, más independientes, uno es administrado por una empresa que pertenece a Domingo Palermo, ex Ministro de Educación del régimen. Sobre todos ellos se ejercen otras formas de control, que se señalarán más adelante. Aunque

¹⁴⁵ FOWKS, Jacqueline. *Suma y resta de la realidad*, p. 47.

¹⁴⁶ *Ib.*, pp. 47 y ss.

¹⁴⁷ VALENZUELA, Cecilia. *Diagnóstico de los medios de comunicación en el Perú*, p. 1.

la situación es más plural en la radio y en los medios impresos, tampoco estos medios están libres de los mecanismos de presión e intentos de control. Más aun, la concesión de licencias de radiodifusión (exigidas por la Ley de Telecomunicaciones, artículo 22) arroja una creciente concentración en manos del régimen y sus allegados, lo cual incluye los llamados diarios «chicha», cuyo financiamiento se atribuye al Servicio de Inteligencia Nacional.¹⁴⁸

Cabe agregar que los canales de televisión, y algunos diarios y radios estarían financieramente quebrados (casos de los canales 2, 4, 9 y 13) si tuvieran que pagar los impuestos que adeudan al Estado y si no recibieran una copiosa suma por conceptos de publicidad estatal. En el caso del diario progubernista «Expreso», sus tarifas de publicidad son más altas para los avisos del Estado que para el resto de anunciantes. El Estado funciona así como un financiador neto del diario.

El Estado, además, subvenciona a la prensa llamada «chicha» (sensacionalista, pornográfica y de muy bajo precio), mediante tres mecanismos: (a) el pago directo por titulares contra la oposición, a cargo del SIN —estimado en US\$ 3000 por titular—¹⁴⁹; (b) la compra diaria de un numeroso volumen de ejemplares para ser repartidos gratuitamente en cuarteles y asentamientos humanos; y (c) la compra de publicidad por parte de diversos ministerios y de las Fuerzas Armadas.

Desde 1992, numerosos periodistas han sido obligados a la autocensura o al exilio con amenazas, campañas de difamación o juicios por «apología del terrorismo»; y numerosos medios han caído bajo el control del Gobierno a través de juicios comerciales, a pesar de que la Constitución reconoce el derecho de toda persona «a las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento median-

¹⁴⁸ Véase VALENZUELA, Cecilia. *Op. cit.*; GARGÚREVICH, Juan. *La prensa sensacionalista en el Perú*, p. 289 y ss.

¹⁴⁹ VALENZUELA, Cecilia. *Op. cit.*, p 14.

te la palabra oral o escrita, o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimentos algunos» (artículo 2, inciso 4).

En el ranking de libertad de prensa que realiza Freedom House correspondiente a 1999, Perú aparece como «no libre» y listado en el orden 74, entre 100 países, siendo Cuba el único país del hemisferio que aparece en un orden posterior (el 88). La Sociedad Interamericana de Prensa ha calificado la situación de la libertad de prensa en el Perú como «sombria». Para Santiago A. Canton, en su condición de Relator Especial de la Libertad de Prensa de la OEA, «en el Perú no existen las garantías necesarias para el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión».¹⁵⁰ En igual sentido se han pronunciado el Instituto Internacional de la Prensa, Human Rights Watch, el Comité para la Protección de Periodistas, Reporteros sin Fronteras, Freedom House y numerosas otras organizaciones internacionales, además del Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales de Argentina, España y Estados Unidos, entre otros.

10.2. ¿Qué tan representativos son los medios de las diferentes opiniones, y qué tan accesibles son para los diferentes sectores sociales?

No existen medidas para fomentar valores de convivencia interracial ni en los medios ni en la escuela. La publicidad y los mensajes tienden a reproducir estereotipos y la marginación social de las minorías étnicas. Al mismo tiempo, «los programas de mayor tele audiencia son los más machistas de la televisión».¹⁵¹ En términos de acceso puede distinguirse entre acceso a la transmisión y acceso a la recepción.

¹⁵⁰ CIDH. Segundo Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en el Perú, p. 39. Y véase en especial el capítulo V: La Libertad de Expresión en el Perú.

¹⁵¹ VALENZUELA, Cecilia. *Op. cit.*, p. 1.

Acceso a la transmisión.— La prensa escrita, la radio y la televisión por cable mantienen cierta pluralidad de opiniones, pero no así la televisión de señal abierta. Son numerosos los espacios críticos de televisión que se cierran bajo presión del Gobierno en diversos canales (Canal 13: En Persona, Canal 9: Aquí y Ahora, Canal 9: Sin Censura). Durante la campaña electoral del año 2000, según el seguimiento realizado por Transparencia, los medios de comunicación, y en particular la televisión, prácticamente solo ofrecieron cobertura a un candidato presidencial, Alberto Fujimori. En cuanto a la contratación de espacios pagados, la televisión

[...] les impidió contratar espacios publicitarios para que no pudieran exponer sus propuestas y planes de gobierno. El problema no solo se tradujo en términos de cantidad, sino también de calidad: cuando a los contendores del ingeniero Alberto Fujimori se les permitió salir al aire no fue para que expongan ellos mismos sus propuestas, sino para mostrar sus contradicciones, para registrar las opiniones de sus detractores o para revelar alguna disputa en el interior de su organización.¹⁵²

Acceso a la recepción.— La inmensa mayoría de los peruanos (más del 90%) ve televisión de señal abierta. En cambio, la suscripción a televisión por cable y la lectura de diarios (que son los medios plurales) solo corresponden a minorías ínfimas. El diario de mayor lectoría, «El Comercio», declara tener solo 750 000 lectores diarios, frente a 4 millones y medio de televidentes solo en la ciudad de Lima. De esta manera, puede decirse que sí hay pluralismo en los medios peruanos, pero para una mínima minoría.

¹⁵² *Id.*

10.3. ¿Qué tan efectivos son los medios de comunicación y otros organismos independientes en la investigación de las acciones del gobierno y de las corporaciones más poderosas?

Los medios de comunicación que hacen periodismo de investigación son prácticamente dos: el diario «El Comercio» y el diario «La República». Se suman a ellos una agencia de investigación periodística de reciente creación (Imedia) y diversas Organizaciones No Gubernamentales, principalmente de derechos humanos (Comisión Andina de Juristas, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, IDL, Aprodeh). El periodismo de investigación televisivo tuvo solo dos momentos de despliegue en la década de los años 90: el primero fue durante 1991 y 1992, al comienzo del régimen actual; y el segundo hacia 1996 y 1997, en la época de la toma de la residencia del Embajador de Japón.

La efectividad del periodismo de investigación aparece restringida por tres mecanismos complementarios:

- Inacción del Poder Judicial frente a los resultados de la investigación (el caso reciente más notorio es el que se refiere a los ingresos del asesor de inteligencia Vladimiro Montesinos).
- Obstrucción de la investigación (en el caso de la falsificación de firmas del movimiento Perú 2000, la Fiscal se llevó físicamente las pruebas, con lo que impidió cualquier investigación administrativa o periodística).
- Acoso sistemático y, en casos, violento por parte del Gobierno a periodistas, medios de comunicación y fuentes de información para impedir cualquier filtración de información y asegurar la opacidad del sistema represivo. Existen denunciados asesinados o paralizados por la tortura; en el caso de la falsificación de firmas, la justicia encausó a los denunciados pero exoneró a los autores intelectuales; el General Walter Ledesma fue apresado por criticar.

10.4. *¿Qué tan libres están los periodistas de leyes que restrinjan su labor, de persecución o intimidación?*

La Ley N.º 26937, de marzo de 1998, reconoce el libre ejercicio de la actividad periodística. Sin embargo, como ya se ha dicho, el periodismo es en el Perú la profesión más peligrosa y la que posee la tasa más alta de *accidentes de trabajo*. El Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) lleva una base de datos de amenazas y atentados contra la libertad de prensa, en la que aparecen los siguientes registros trimestrales:

Noviembre a diciembre 1998 (solo dos meses)	36
Enero a marzo 1999	19
Abril a junio 1999	16
Julio a setiembre 1999	19
Octubre a diciembre 1999	10
Enero a marzo 2000	12
Abril a junio 2000	24

Los 136 casos hacen un promedio de siete casos mensuales, o de un caso cada cuatro días. Ellos incluyen agresiones y amenazas, acosos policiales, acosos judiciales, atentados contra instalaciones, cierres de programas y denuncias por difamación. Las investigaciones de abogados penalistas dan cuenta del abuso con que los jueces sentencian por *animus difamandi* o *animus injuriandi*.¹⁵³ No es que no existan las leyes sino que los tribunales de justicia, controlados por el régimen, se encargan de distorsionarlas y aceptar sus violaciones.

10.5. *¿Qué tan libres están los ciudadanos de la intromisión en sus vidas privadas por parte de los medios?*

La Ley N.º 26847, promulgada el 28 de julio de 1997, prohíbe la rectificación de opiniones o juicios de valor hechos a través de los medios.

¹⁵³ Véase UGAZ, Jose. *Prensa juzgada. Treinta años de juicios a periodistas peruanos (1969-1999)*. Lima: UPC, 1999.

Los casos de censura abierta son significativos: los canales 2 y 13 fueron absorbidos por el Gobierno a través de juicios comerciales manipulados; en todos los otros canales, la presión se ejerce a través de amenazas de recortes en la publicidad del Estado y de otras formas de chantaje publicitario. Los medios (en particular, la televisión y la prensa chicha) son usados regularmente como instrumentos de difamación y envilecimiento contra la oposición y contra diversos actores sociales no partidarios (el Defensor del Pueblo, los diarios independientes o los organismos de defensa de los derechos humanos, por ejemplo). A ello se ha agregado el establecimiento de sitios en Internet creados con idéntico propósito, el más conocido de los cuales se ha denominado Aprovev. Unos y otros orquestan las campañas de guerra psicosocial contra las disidencias.

El Consejo de la Prensa Peruana, creado en agosto de 1997, ha establecido un Tribunal de Ética para atender rectificaciones, quejas y denuncias. El Tribunal equivale a un *ombudsman* para sus miembros, pero la mayor parte de las denuncias no se refiere a los medios sino al Estado y sus órganos. Por otro lado, el Consejo agrupa a los diarios y revistas más importantes, pero no a las estaciones de televisión y de radio, que tienen su propia asociación sin tribunal alguno. En 1999, además, un conjunto de organizaciones no gubernamentales y de personalidades civiles ha creado una Veeduría de la Comunicación Social con participación del Defensor del Pueblo, para canalizar demandas de los receptores hacia los medios.

En los últimos años ha habido numerosas manifestaciones de protesta callejera contra algunos medios de comunicación progobiernistas, en particular los canales 2 y 4, tanto por su comportamiento político como por la calidad de su programación, que en algunos programas viola abiertamente los derechos humanos y deviene en pornográfica.

10.6. *¿Qué medidas, si las hay, se han tomado para solucionar los problemas identificados en esta área, y qué grado de prioridad política y apoyo público tienen?*

En las postrimerías del régimen anterior, a través de la Mesa de Diálogo auspiciada por la OEA, se empezó a negociar la devolución de los canales 2 y 13 a sus legítimos propietarios, medida que ya ha sido decidida por el nuevo Gobierno de Transición.

Al mismo tiempo, la disolución del Servicio de Inteligencia Nacional ha acarreado el debilitamiento sustantivo de las amenazas publicitarias y tributarias a las empresas de radiodifusión, que empiezan a operar con mayor libertad. Las nuevas pautas, más abiertas, de los canales 2 y 13 ejercen un efecto de demostración sobre los otros canales, que también han empezado a abrirse.

El establecimiento de franjas electorales obligatorias y gratuitas para todas las fuerzas políticas, por último, ofrece, para las elecciones del 2001, un panorama sustantivamente diferente al de las elecciones del año 2000.

10.7. *¿Qué medidas se han tomado durante el Gobierno de Transición?*

Como consecuencia de los cambios políticos que se registran en el país, durante el corto lapso de vigencia del Gobierno de Transición, han desaparecido los seis mecanismos de control de los medios que caracterizaron al régimen anterior:

- a. *La publicidad estatal ha vuelto a su nivel normal y no existe un solo aviso de publicidad de la persona del Presidente de la República. De conformidad con la nueva legislación, la publicidad estatal ha desaparecido durante el periodo electoral. Los medios han tenido que volver a aceptar publicidad política de todos los candidatos.*

**Inversión publicitaria por agrupación política
(del 8 de enero al 6 de abril de 2001)**

Partido	Inversión total en medios (en dólares)	Inversión en Televisión
Perú Posible	2,240,179	2,130,164
Unidad Nacional	1,736,534	1,494,829
FIM	949,048	844,615
Solución Popular	779,005	728,094
Partido Aprista	624,797	535,415
Todos por la Victoria	68,921	66,031
Renacimiento Andino	45,575	45,575
Proyecto País	7,265	7,265
Somos Perú*	6,928	5,459
Solidaridad Nacional*	2,322	0
Total	6,460,574	5,857,447

Fuente: TRANSPARENCIA. Segundo Informe de Monitoreo de Costos de Publicidad. 2001.

b. No se ha cambiado las disposiciones tributarias ni se tiene conocimiento de que los canales se hayan puesto al día con sus impuestos. Sin embargo, los sobornos y compras

* Se consideran los gastos hasta su retiro de los comicios. Solidaridad Nacional retiró a su candidato Luis Castañeda Lossio el 5 de febrero y Somos Perú a Jorge Santistevan de Noriega el 6 de febrero de 2001.

ilegales de espacio por parte del Servicio de Inteligencia Nacional han cesado. Por otro lado, el establecimiento de la franja electoral ha significado un ingreso extraordinario para los canales superior a los once millones de dólares americanos.

Ingresos por franja electoral (en dólares)

Medio	Primera vuelta	Segunda vuelta
Canal 2	1,152,500	535,682
Canal 4	2,332,800	466,560
Canal 5	1,975,000	457,920
Canal 7	1,008,000	216,000
Canal 9	1,176,000	273,715
Canal 11	615,000	165,456
Canal 13	892,500	192,758
Subtotal televisión	9,151,800	2,308,091
Subtotal radio	1,378,524	403,488
Total	10,530,324	2,711,579

Elaboración propia sobre datos de la ONPE.

- c. *Como consecuencia de la aparición de los videos de la corrupción, que han permitido conocer cómo se había comprado a los dueños de la televisión, se ha entablado procesos judiciales y eventualmente apresado a dueños de los siguientes medios:*

Propietario	Medio	Situación judicial
Samuel Winter Zuzunaga	Frecuencia Latina	Procesado—encarcelado
Mendel Winter Zuzunaga	Frecuencia Latina	Procesado—encarcelado
José Francisco Crousillat	América Televisión	Procesado
José Enrique Crousillat	América Televisión	Procesado
Manuel Delgado Parker	Radio Programas del Perú	Procesado
Genaro Delgado Parker	Red Global/Radio 1160	Procesado
Ernesto Shutz	Panamericana Televisión	Procesado
Eduardo Calmell del Solar	Expreso/Cable Canal de Noticias	Procesado—encarcelado
Vicente Silva Checa	Cable Canal de Noticias	Procesado—encarcelado
Manuel Ulloa v.p.	Expreso/Cable Canal de Noticias	Procesado
Jorge Pollack	Radio Libertad	Procesado

- d. *Se ha promulgado el Decreto de Urgencia 035-2001 que establece la transparencia informativa de las finanzas públicas, lo que garantiza la existencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y el acceso de los ciudadanos a información relevante del Sector Público.*
- e. *Han desaparecido el conjunto de las presiones realizadas en el pasado sobre dueños, periodistas, anunciantes e impresores.*
- f. *Como consecuencia de todo lo anterior, la televisión ha mantenido un comportamiento adecuado y balanceado durante la primera vuelta electoral.*

**Cobertura televisiva a los candidatos presidenciales
(porcentaje de presencia en medios)**

Candidato	Enero	Febrero	Marzo	Abril
Boloña	11	10	8	-.
Castañeda	9	-.	-.	-.
Flores	14	20	24	-.
García	22	17	17	47
Olivera	14	13	8	-.
Toledo	14	31	37	53
Santistevan	11	-.	-.	-.
Otros	5	-.	-.	-.
Arrunátegui	-.	3	2	-.
Gálvez	-.	3	2	-.
Noriega	-.	3	2	-.

Elaboración propia sobre datos de TRANSPARENCIA.

10.8. Balance sobre el impacto de estas medidas

Lo anterior no implica que esta campaña electoral no tuviera los elementos de guerra sucia, provenientes de parte de los candidatos y de variados periodistas. Por ejemplo, se difundió documentos que vinculan al ahora Presidente electo, Alejandro Toledo, con el consumo de cocaína, acusación que hizo suya su rival Alan García Pérez. En contrapartida, los medios hicieron eco de rumores sobre la salud psiquiátrica de este último y difundieron el testimonio de un médico que lo atendió a finales de los años 70 a causa de una depresión.

El debate presidencial del sábado 19 de mayo de 2001 permitió recuperar un elemento de la competencia moderna. Las condiciones del debate fueron acordadas por los propios partidos participantes en la segunda vuelta, la producción estuvo a cargo del canal estatal (Canal 7) y fue transmitido por todos los

canales de televisión así como por las principales cadenas de radio. De este modo, se constituyó en un símbolo de recuperación de la política como espacio de confrontación independiente de la habitual manipulación por los intereses comerciales privados.

Los dueños de los medios de comunicación, sin embargo, siguen siendo básicamente los mismos que se vendieron al SIN y fueron manipulados o chantajeados antes y durante las elecciones irregulares del año 2000. Esta apreciación de ninguna manera quiere poner en discusión la cuestión de la propiedad de los medios, sino anotar que, para que los medios de comunicación cumplan algún servicio al pluralismo y la democracia, resulta imprescindible una reforma de los medios radioeléctricos que deberá hacer el próximo gobierno.

En efecto, el Gobierno de Transición ha podido avanzar en lo que se refiere a eliminar las medidas de control gubernamental sobre los medios y al enjuiciamiento de los dueños de medios descubiertos en acciones delictivas. Pero, a diferencia de sus fecundas iniciativas en otros aspectos, en este terreno no ha tenido el tiempo para proponer ni aplicar ninguna medida que pueda servir para evitar que estas situaciones se reproduzcan en el futuro. Tampoco ha contado seguramente con el consenso, ya que todas las actividades delictivas de los medios adujeron ampararse en una mal entendida libertad de expresión, que permitió que la censura gubernamental se disfrazara de censura comercial privada.

III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RECEPTIVIDAD DEL GOBIERNO

11. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

¿Hay participación ciudadana plena en la vida pública?

La participación ciudadana se limita al voto en elecciones que no son limpias ni justas y a la revocatoria de alcaldes de la oposición. La Constitución de 1993 reconoce mecanismos de democracia directa (consulta, plebiscito, iniciativa legislativa), pero el Gobierno ha hecho lo imposible para evitar que el pueblo los ejercite. El caso más destacado es la puesta en marcha por parte del Gobierno de una serie de obstáculos para impedir que la reelección sea sometida a un plebiscito, pese a que la oposición presentó más de un millón de firmas. El fujimorismo ha organizado un gobierno antipartidos y ha desalentado las organizaciones de la sociedad civil, atacando a las ONGs, a las que ha tratado de controlar y quitar recursos.

11.1. ¿Qué tan amplio es el rango de las asociaciones voluntarias, grupos de ciudadanos, movimientos sociales, etc., y qué tan independientes son del gobierno?

Si bien no podemos decir que existe participación ciudadana plena en la vida pública, sí se puede reconocer que sectores amplios de la población, dentro de los cuales se ubican las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGs), participan en esferas de la actividad pública. Es más,

han «[...] ingresado a una colaboración con el Estado en programas orientados al alivio de la pobreza [...] vía el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes) [...], el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa) y el Programa de Alimentación y Nutrición para Familias de Alto Riesgo [...] (Panfar). También en el trabajo coordinado con los municipios [...], a la colaboración y asesoría a los Ministerios de Salud, Educación, Industrias, Agricultura, [...] el Ministerio de Promoción de la Mujer [...]».¹⁵⁴ Sin embargo, en general, el impacto social y público de las ONGs, aunque importante para la población de menores recursos, aún es escaso en la escena nacional.

El marco legal existente reconoce los siguientes derechos asociativos:

- Los derechos a asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro y sin autorización previa (artículo 2, inciso 13, de la Constitución; Código Civil, Libro I, sección segunda, en sus artículos 76-123). Desde los años 60, las personas y los grupos interesados en crear una ONG se constituyen en personas jurídicas de derecho privado sin fines lucrativos y han adoptado diferentes modalidades:¹⁵⁵ la asociación, la fundación y el comité.
- Sobre la regulación y el financiamiento de las ONGs, existe el marco legal dado por la Ley de Cooperación Técnica Internacional de 1991 (Decreto Legislativo N.º 719, en su Título I, artículo 5), el cual menciona a las ONGs, que están registradas oficialmente y ejecutan proyectos en áreas priorizadas en los planes de desarrollo, como unidades ejecutoras y responsables de acciones y proyectos con apoyo de la cooperación técnica internacional, en coordinación con el Gobierno.

¹⁵⁴ NORIEGA, Jorge. *Perú: Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo*, p.41.

¹⁵⁵ *Ib.*, p.25.

- El reglamento de la Ley de Cooperación Técnica Internacional. (artículo 73, Decreto Supremo N.º 015-92-PCM) señala al Registro de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo, receptoras de Cooperación Técnica Internacional (ONGD-Perú), como constitutivo para dichas organizaciones. El artículo 74 da los requisitos para solicitar la inscripción, que tendrá una vigencia de dos años con opción a renovarse, según el artículo 75, previa presentación anual de informes sobre las actividades realizadas. Las causales de cancelación de la inscripción son consignadas en el artículo 78. Los compromisos adquiridos por las ONGs inscritas en el registro figuran en el artículo 80, siendo una de ellas presentar, en enero, informes sobre la ejecución de los proyectos y el plan anual de actividades para el año iniciado.
- La Secretaría Técnica de Cooperación Técnica Internacional (Secti) es el organismo encargado de la cooperación técnica internacional en Perú,¹⁵⁶ que, desde enero de 1999, pertenece a la Presidencia del Consejo de Ministros, con un jefe de nivel de viceministro.

¹⁵⁶ Antes lo fue el Instituto Nacional de Planificación; este aún es citado en el Decreto Supremo N.º 015-92-PCM.

Rango y distribución de las ONGDs en el Perú

Departamento	# ONGDs	Población pobre %	ONGDs %
Lima	354	19,3	48
Cajamarca	19	8	2,6
Piura	14	7,8	1,9
Puno	53	6,4	7,2
Cusco	68	6,3	9,2
Junín	34	5,5	4,6
La Libertad	29	5,2	3,9
Ancash	17	4,9	2,3
Loreto	11	4,3	1,5
Huánuco	1	4,1	0,1
Lambayeque	12	3,6	1,6
Ayacucho	17	3,3	2,3
Arequipa	45	3,2	6,1
San Martín	24	3,2	3,3
Huancavelica	7	2,9	0,9
Apurímac	13	2,5	1,8
Amazonas	1	2,1	0,1
Ica	4	2	0,5
Ucayali	4	1,8	0,5
Pasco	1	1,5	0,1
Tumbes	0	0,7	0
Tacna	4	0,7	0,5
Moquegua	3	0,5	0,4
Madre de Dios	3	0,4	0,4
TOTAL	738	100%	100%

Fuente: NORIEGA, Jorge. *Perú: Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo*.

- «No ha existido una estrategia del Estado para formular la legislación a través de procesos de participación y negociación con las propias Ongs [...]». ¹⁵⁷
- Las ONGs han actuado en gran medida subordinadas o cooptadas por los lineamientos del Estado, por un lado en acciones convocadas y dirigidas desde el Estado, y por el otro elaborando propuestas innovadoras desde las iniciativas de los pobres que se van articulando a políticas más amplias del Gobierno. ¹⁵⁸ Esta subordinación al Estado les significó correr riesgos, por ejemplo en el programa de planificación familiar que incluía esterilizaciones masivas, lo cual suponía la violación de derechos individuales que fue denunciada en la aplicación de la AQV. Ante estas denuncias, el Presidente habría dado a entender que las ONGs denunciaban estos casos por haberse quedado «fuera del presupuesto del Gobierno y de la ayuda internacional avalada por este». ¹⁵⁹
- En efecto, el aporte de la Cooperación Internacional ha llegado a ser determinante en algunos casos para los ingresos de las ONGs «[...] pues la reducción de fondos de las agencias puede conducir a la desaparición de las ONGs [...]». ¹⁶⁰ Aun así, estas, desde mediados de los 80, van diversificando sus recursos «En este último período [...] se ha incrementado la relación con la esfera del mercado [...] organizaciones privadas con fines de lucro [...] de manera que los beneficiarios ejecuten propuestas sostenibles más allá del apoyo de la ONG. Esto ha permitido también que algunas instancias o áreas de las ONGs puedan cubrir sus costos [...]». ¹⁶¹

¹⁵⁷ NORIEGA, Jorge. *Op. cit.*, p. 26.

¹⁵⁸ La planificación estratégica conjunta Estado-ONGDs permitiría «[...] alcanzar una amplia y democrática participación de la población beneficiaria, fortaleciendo la sociedad civil [...]». NORIEGA, Jorge. *Op. cit.*, p. 29.

¹⁵⁹ Comentario de Maruja Barrig en la conferencia internacional: «Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática en los Andes y Cono Sur». Centro Cultural PUCP, 1 de setiembre de 2000.

¹⁶⁰ NORIEGA, Jorge. *Op. cit.*, p. 22.

¹⁶¹ *Ib.*, p. 23.

- «En los últimos años se han creado nuevas Ongs que ejecutan solo proyectos puntuales y de carácter asistencial, regresando a la concepción de los años 60 ó 70 [...] algunas se plantean entre sus principales objetivos servir de apoyo a las instituciones del Estado y se activan al amparo de este [...]».¹⁶²

11.2. ¿Qué tan extendida se halla la participación ciudadana en asociaciones voluntarias y organizaciones autogestionarias y en otras actividades públicas voluntarias?

En el trabajo de investigación sobre ciudadanía publicado por el Instituto de Diálogo y Propuestas (IDS) en 1997, el autor presenta múltiples modalidades de participación ciudadana existentes en el país. En el cuadro de la página siguiente se resume los tipos de organización social, correlacionando los índices de pobreza y ciudadanía. Los datos del cuadro permiten concluir que las organizaciones sociales más importantes son las de sobrevivencia, además de la asociación de padres de familia. Las organizaciones sindicales son las más debilitadas: incluso los colegios profesionales son más vigorosos que ellas. Existen una clara diferenciación entre organizaciones sociales de hombres y organizaciones sociales de mujeres. La intensidad (frecuencia del asocianismo) y la densidad (número de organizaciones a las que se pertenece) son mayores en las organizaciones de sobrevivencia. En resumen, existen dos sociedades civiles: una de pobres (organizaciones de sobrevivencia) y otra popular y mesocrática. La primera es más intensa y más densa, pero menos autónoma pues se ahoga en las redes estatales en las que se mueve, mientras la segunda es menos intensa y menos densa, pero más autónoma.

¹⁶² Ib., p. 24.

**Peru: Tipos de organización según niveles de pobreza
y de ciudadanía (porcentajes sobre el 100% de
cada tipo de organización)**

	NIVELES DE POBREZA Y CIUDADANÍA*					
	11/12	13	21	22/23	31/32	Total
Asoc. de Vecinos	17,5	19,4	14,1	14,3	16,2	15,9
Club provincial	2,8	2,3	2,7	4,7	3,5	3,3
Com. Vaso de Leche	16,3	25,6	9,0	5,4	8,5	10,7
Comedor popular	3,4	9,3	5,1	1,1	1,6	3,2
Sindicato	4,3	5,4	2,9	5,7	2,2	3,5
Gremio profesional	3,4	8,5	4,1	8,2	5,9	5,6
Gremio empresarial	0,9	2,3	0,7	3,2	0,9	1,3
Partido político	5,2	8,5	3,2	9,3	1,6	4,3
Club de madres	9,5	16,3	4,9	3,2	1,5	5,0
Grupo parroquial	8,6	14,7	6,6	9,3	11,9	9,9
Asoc. Padres de Familia	22,7	30,2	12,2	24,0	16,6	18,8
Com. Seguridad vecinal	4,0	6,2	2,7	4,7	2,9	3,6
Com. de Autodefensa	6,7	22,5	2,4	0,7	1,2	5,0
Comunidad campesina	16,9	34,9	2,4	3,2	1,6	9,6

*11= pobreza alta y ciudadanía alta; 12= pobreza alta y ciudadanía media; 13= pobreza alta y ciudadanía baja; 21= pobreza media y ciudadanía alta; 22= pobreza media y ciudadanía media; 23= pobreza media y ciudadanía baja; 31= pobreza baja y ciudadanía alta; 32= pobreza baja y ciudadanía media.

Fuente: IMASEN-IDS. Encuesta nacional sobre la ciudadanía en el Perú. 1997.

11.3. ¿En qué medida participan las mujeres en la vida política y en las actividades públicas en todos los niveles?

La puesta en agenda del tema de la mujer en el país así como en la legislación, y la designación de mujeres en altos cargos públicos como ministerios o en el Congreso tienen que ver directamente con el interés del Presidente de la República antes que con otras formas de mediación institucional.¹⁶³

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) fue adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979. El Perú la suscribió el 23 de julio de 1981 y la aprobó por Resolución Legislativa N.º 23432 el 4 de junio de 1982. A continuación se presentan los principales artículos del CEDAW referidos a la participación pública de la mujer:

En la parte II, el artículo 7 del CEDAW señala lo siguiente: «Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- votar en todas las elecciones y referéndum públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;

¹⁶³ «El estilo personalista y centrado en la figura del mandatario, que adoptó la política peruana desde los primeros años de su gobierno, ha dejado de lado otras formas de mediación institucional [...]». En BLONDET, Cecilia. *La Emergencia de las Mujeres en el Poder ¿Hay Cambios?* Documento de Trabajo N.º 92. Lima: IEP, 1998, p. 19.

- participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país».

En la parte I, el artículo 4 señala: «La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación. Estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato».

La legislación peruana ha seguido un proceso de adecuación al CEDAW; sin embargo, la Constitución de 1993 no contiene disposiciones específicas sobre el derecho a la participación política de la mujer. Tampoco contiene disposiciones específicas sobre el derecho a la igualdad y a la no discriminación de la mujer.

El Promudeh.- El Decreto Legislativo N.º 866, vigente desde el 29 de octubre de 1996, es la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano-Promudeh, que está llevando a cabo los siguientes programas para incrementar la participación de la mujer:¹⁶⁴

- a. El Proyecto Mujer y Ciudadanía, en cooperación con la CEE.- Busca fortalecer las organizaciones sociales de base para que se constituyan en agentes de cambio en sus comunidades.
- b. El Programa Construyamos la Igualdad.- Se encarga de la capacitación de líderes mujeres.

Para 1995, el porcentaje de mujeres que desempeñaban cargos políticos era de 2,8%; en puestos ejecutivos y de ge-

¹⁶⁴ Entrevista a Luisa María Cuculiza, Ministra de la Mujer. En «Mujeres en el Poder y El Poder de las Mujeres». Suplemento especial de *El Comercio*, 8 de marzo de 1999.

rencia, el 23,1%; y en puestos profesionales y técnicos, el 41,1%. El porcentaje de mujeres con participación en el ingreso proveniente del trabajo era de 27,7%.¹⁶⁵ La participación de la mujer en el escenario local se da entre 1981 y 1998 sin variación en número, en el escenario provincial (siete alcaldesas), pero sí en porcentaje. Se baja de representar el 4,8% del total de alcaldes al 3,6%.¹⁶⁶ Esta situación no ha variado con la aplicación de la Ley de Cuotas en las elecciones municipales del 98.¹⁶⁷

Las organizaciones políticas han valorado más la participación de la mujer: en Lima se tenía cinco alcaldesas, para el año 2000 serán ocho.

Perú: Mujeres en puestos gubernamentales

Cargos	% Mujeres	% Hombres
Nivel ministerial	5,6	94,4
Nivel de jerarquía inferior	15,6	84,4
Total	13,2	86,8

Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 1999.

El avance en el protagonismo de las mujeres es desigual. Es mayor en el espacio público que en el campo de la autonomía económica y que en la esfera íntima del hogar. En efecto, hombres y mujeres reconocen que ambos son igualmente capaces en el desempeño de las funciones públicas, pero unos y otros aún aceptan la dependencia económica de la mujer cuando el hombre puede mantener el hogar, y, sobre todo, ambos sexos postulan la obediencia de la mujer al marido en el hogar.¹⁶⁸

¹⁶⁵ En <<http://promudeh.gob.pe>>

¹⁶⁶ MILOSLAVICH TÚPAC, Diana. «Participación política de las mujeres en el escenario local». *Ideele*, n.º 111, setiembre, 1998.

¹⁶⁷ YÁÑEZ, Ana María. *Op. cit.*, p. 83.

¹⁶⁸ Véase encuesta de Imasen-IDS sobre la ciudadanía en el Perú de 1997 y el trabajo *Los Ciudadanos por Dentro* (mimeo) de Sinesio López.

11.4. ¿Qué tan equitativo es el acceso para todos los grupos sociales a las funciones públicas, y qué tan equitativamente están representados en ellas?

Existe una gran mayoría sobre la cual se ejerce una discriminación que combina aspectos raciales con otros aspectos: educación, posición social, capacidad económica, lugar de residencia. En el Perú, los sectores discriminados, que son los mayoritarios, no constituyen, como en otros países, una minoría muy específica: «[...] no es posible una tajante clasificación racial [...] la educación, la posición social, la capacidad económica, el lugar de residencia llevan a que el color de la piel se diluya. Inclusive la famosa buena presencia no se concentra en rasgos físicos, pues incluye factores como la vestimenta y el peinado [...] la raza se complementa con otros elementos».¹⁶⁹ La norma legal que existe al respecto se centra en las ofertas de empleo y en el ingreso a instituciones educativas, pero no hace referencia a otras formas de discriminación que pueden padecer esos mismos trabajadores o estudiantes en su institución.

Frente a un caso de discriminación que fue publicitado por los medios de comunicación, dos organismos públicos tuvieron criterios contradictorios: de un lado, el Indecopi (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual), en una Resolución Administrativa reconoció la discriminación ejercida por empresas privadas dedicadas a la diversión contra jóvenes ciudadanos que fueron impedidos de ingresar a sus locales; mientras que, de otro lado, el Poder Judicial declaró fundada la acción de amparo de las empresas y resolvió que en este caso la «igualdad ante la ley no obliga a los particulares». Este fallo judicial dejó un precedente negativo en materia de discriminación.

¹⁶⁹ ARDITO, Wilfredo. «Racismo: Caminos legales y algo más...». *Ideele*, n.º 109, julio, 1998, pp. 69, 70.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado en la Asamblea General de las Naciones Unidas y suscrito por el Perú en 1978 se refiere a la discriminación:

- La parte II, en su artículo 2, señala que cada uno de los Estados se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política [...], origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
- La parte III, en el artículo 25, establece que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción mencionada en el artículo 2, de los siguientes derechos:
- Participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
- Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, por sufragio universal y voto secreto.
- Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

A continuación vemos cómo la legislación peruana se ha adecuado a este Pacto:

- La Constitución, en su artículo 2, inciso 2, señala que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Nadie debe de ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.
- La Constitución, en el artículo 2, inciso 17, señala el derecho a participar en la vida política, económica, social o cultural de la nación, y los derechos de elección, revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum. El artículo 31 complementa este inciso mencionando nuevamente lo dicho así como el derecho a elegir y a ser elegidos libremente. Estos artículos no mencionan nuevamente el hecho de que los derechos mencionados se darán sin distinciones.

- La Constitución, en su artículo 2, inciso 19, señala: «El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete [...]».
- La Ley N.º 26772 del 14 de abril de 1997 dice: «Las ofertas de empleo y acceso a medios de formación educativa no pueden contener requisitos que constituyan discriminación, anulación o alteración de la igualdad de oportunidades o trato, por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión, ascendencia nacional u origen social, condición económica, política, estado civil, edad u otra índole». Esta ley es reglamentada con el Decreto Supremo N.º 002-98-TR del 1 de febrero de 1998.

De otro lado, como se ha visto en capítulos anteriores, las elecciones por distrito electoral único han fortalecido el centralismo, afectando la representación de las provincias, pues favorecen la presencia de limeños. Además de ello, centralizan en el líder o caudillo nacional la selección de candidatos a la lista parlamentaria.¹⁷⁰ En la práctica, la utilización del distrito electoral único en el sistema electoral expresaría una discriminación hacia los representantes parlamentarios de provincia:¹⁷¹

¹⁷⁰ PEASE, Henry. *Electores, partidos y representantes. Sistema electoral, sistema de partidos y gobierno en el Perú*. Lima: PUCP, Departamento de Ciencias Sociales, 1999, p. 86

¹⁷¹ Pease añade que: «Si se considerara limeño al que vive en Lima muchos años, el parlamento elegido en el 95 tiene 63% de Congresistas limeños». *Op. cit.*, p. 92.

Origen de los parlamentarios

	1980-1985	1985-1990	1990-1992	1993-1995	1995-2000
Lima	24%	27%	31%	38%	37%
Provincias	76%	73%	69%	62%	63%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: PEASE, Henry. *Electores, partidos y representantes. Sistema electoral, sistema de partidos y gobierno en el Perú.*

- La discriminación contra los pueblos indígenas se expresa en medidas en contra de estos y en la suspensión de la Comisión de Asuntos Indígenas: La Conferencia Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú (COPPIP) viene buscando articular las propuestas del conjunto de organizaciones indígenas y campesinas del Perú.¹⁷² Pero el «[...] Gobierno ha aprobado disposiciones legales que están en contra de los estatutos comunales y la Constitución vigente, han declarado que revierten al Estado tierras comunales declaradas en abandono o eriazas, las mismas que están siendo ofertadas a particulares, a través de la Comisión de Privatización (Copri). Otro tanto

¹⁷² Organizaciones participantes: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana-AIDSESP; Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú-CONAP; Confederación Campesina del Perú-CCP; Confederación Nacional Agraria-CNA; Unión Nacional de Comunidades Aymaras-UNCA; Coordinadora Nacional de Comunidades Campesinas e Indígenas del Perú-CONACCIP; Asociación de Defensa y Desarrollo de las Comunidades Andinas del Perú-ADECAP; Consejo Aguaruna Huambisa; Comisión de Emergencia Asháninka; Taller Permanente de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas-Chirapaq; Federación Puquina; Organización de Comunidades Aymaras, Amazonenses y Quechuas; Comunidad Indígena Asháninka Marankiari Bajo; Federación Provincial de Comunidades Campesinas de Huaral; Federación Departamental de Comunidades Campesinas de Pasco-Frente Ecológico Alto Andino (Pasco-Junín); Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería.

sucede con denuncias y concesiones para explotación de madera en la Amazonía que afectan mayoritariamente a los territorios de las comunidades nativas». ¹⁷³ Es sintomático que se suspendiera la iniciativa de crear una Comisión de Asuntos Indígenas en el Congreso de la República, mientras que paralelamente se emitían dispositivos como la Resolución Ministerial 301-99-MTC, que aprueba la directiva mediante la cual se otorga a la COFOPRI del Estado la «titularidad de los terrenos estatales, fiscales y municipales ocupados por pueblos tradicionales», afectando los derechos de los pueblos originarios a la propiedad de sus territorios, contra lo que dice el artículo 70 de la Constitución Política del Estado. ¹⁷⁴

11.5. *¿Qué medidas, si las hay, se han tomado para solucionar los problemas identificados en esta área, y qué grado de prioridad política y apoyo público tienen?*

El desmontaje del gobierno autoritario, especialmente del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), y la instauración de un gobierno democrático provisional han significado la eliminación de los controles y las amenazas que impedían una participación pública y abierta a las diversas organizaciones de la sociedad civil. Se garantiza la participación de todas las organizaciones políticas así como el respeto del voto ciudadano a través de la constitución de órganos electorales autónomos; se permite una representación a las provincias a través del establecimiento del distrito electoral múltiple; y se ha incrementado del 25 al 30% la Ley de Cuotas, que permite una mayor participación y representación de las mujeres.

¹⁷³ En <<http://www.cajpe.org.pe>>

¹⁷⁴ En <<http://www.cajpe.org.pe>>

11.6. ¿Qué medidas han sido tomadas durante el Gobierno de Transición para promover la participación ciudadana?

Los aspectos fundamentales que señalan un cambio en el nivel de apertura y receptividad del Gobierno de Transición para estimular una mayor participación ciudadana son los siguientes:

- a. *El nuevo Parlamento ha ganado en representatividad política al haber sido elegido según las circunscripciones departamentales y al dejar de lado el sistema del Distrito Electoral Único. Los pobladores de las regiones tendrán en el Congreso representantes a los cuales exigir cuentas de la defensa de sus intereses. La posibilidad de que la representación del Congreso se fortalezca mediante una renovación parcial de los parlamentarios a mitad del periodo haría realidad una rendición de cuentas más efectiva de los representantes ante los representados. Esperamos que se concrete.*

El efecto en cifras¹⁷⁵ es el siguiente: el porcentaje de parlamentarios de provincia se ha incrementado, pues el 77,7% de los Congresistas electos nació en el interior del país frente a un 27,5% de limeños. El número de congresistas por lugar de origen se puede ver en el siguiente gráfico:

¹⁷⁵ Cifras tomadas de TRANSPARENCIA. *Datos Electorales N° 26*. Lima, 23 de mayo de 2001.



- b. En diciembre del año 2000 se aprobó la Ley N.º 27387 que modificó el artículo 116º de la Ley N.º 26859, Ley General de Elecciones, que obligaba a los partidos y movimientos políticos a incluir en sus listas de candidatos al Congreso a mujeres en una proporción no menor de 25% del total. Con esta nueva ley, las listas de candidatos al Congreso en cada distrito electoral incluyen un número no menor de 30% de mujeres.

Distribución de congresistas por sexo

Congresistas	Periodo 1995 - 2000	Periodo 2000 - 2001	Periodo 2001 - 2006
Mujeres	13	25	22
Hombres	107	95	98
Total	120	120	120

Fuente: CAJ

- c. *Con respecto a la participación desde la sociedad civil, se puede empezar señalando que, de parte del Gobierno, ha habido una amplia convocatoria a ONG's y a sus funcionarios para que trabajen en acciones convocadas y dirigidas por el Estado, así como también con propuestas propias que se articulan a políticas más amplias del Gobierno, sin menoscabo de su autonomía.*
- d. *En el mismo sentido, es muy central señalar aquí que la voluntad política del Gobierno de Transición en cuanto a abrirse a la participación de la ciudadanía se ha expresado en la instalación de diversas Mesas de Trabajo alrededor de los principales problemas que afectan al país: la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, el Consejo Nacional del Trabajo, la Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación, la Comisión de Iniciativa Nacional contra la Corrupción, y la Mesa de Concertación impulsada por el Ministerio de Agricultura. También ha sido creada la Comisión de la Verdad, la cual buscará, desde la sociedad, hacer un análisis exhaustivo de la violencia vivida por el Perú en los últimos veinte años. Este tipo de iniciativa, de abrirse a la participación ciudadana, responde a una fuerte demanda social —aunque no siempre orgánica ni del todo explícita— por democratizar la gestión pública.*
- e. *Finalmente, cabe mencionar que la apertura democrática de los medios de comunicación es un ingrediente adicional a la mayor participación, pues los medios actúan como intermediarios entre la población, la sociedad civil y el Es-*

tado. Con respecto a las medidas tomadas por el Gobierno en esta área, véase los últimos acápite del capítulo 10.

11.7. Balance sobre el impacto de estas medidas

Como se acaba de mencionar, este Gobierno de Transición ha mostrado una clara voluntad política en el sentido de inaugurar un tipo de práctica democrática que involucre la opinión y las propuestas de la sociedad civil en las decisiones de gobierno, a través de las mesas de trabajo enumeradas arriba, y también a través de la participación del llamado tercer sector, el de las ONG's. El balance al respecto no puede ser más que muy positivo, tanto en el plano de lo práctico —la toma de decisiones concretas— como en el de lo simbólico —un referente explícito de democratización para la sociedad—. Estas iniciativas expresan lo mejor del actual régimen en cuanto a su preocupación por marcar un giro en las complicadas relaciones entre Estado y sociedad en el Perú, cuya perversión en los años del fujimorismo no fue, grosso modo, más que la agudización de viejos patrones verticales en las relaciones de autoridad que han marcado nuestra cultura política desde los inicios de la República.

En cuanto a la representación y, más específicamente, al acceso de las mujeres a los puestos en el Congreso, no se puede dejar de anotar que, pese a la Ley de Cuotas, durante el proceso electoral del año 2001, la mayoría de las agrupaciones inscritas se limitaron a cumplir con la cuota establecida en dicha ley. Solo cuatro agrupaciones incluyeron más de treinta mujeres (25% de 120 candidatos) y su presencia en los veinte primeros lugares resultó exigua. Además de ello, la aplicación de la ley de cuotas fue defectuosa debido a que el JNE realizó una división aritmética simple y redondeó el resultado a la décima superior o inferior, según el caso. Eso ocasionó que en tres circunscripciones electorales (Ica, La Libertad y Callao) no se cumpliera con el derecho de la mujer a la igualdad en la participación política. Pese a los cuestionamientos de diversos

organismos como la Defensoría del Pueblo (la cual exhortó al JNE a través de un oficio N.º DP-2001-081 del 31 de enero de 2001), Transparencia, movimientos de mujeres y el NDI / Centro Carter, el Jurado mantuvo su posición. En cierta manera, el hecho de que para el próximo Congreso haya tres congresistas mujeres menos que en el periodo 2000 - 2001 (veintidós contra veinticinco) tiene que ver con el malentendimiento de la ley de cuotas que existe tanto entre las élites políticas como en la sociedad.

Por otro lado, sí es importante resaltar que por primera vez en la historia del país se presentó una candidata a la presidencia y estuvo como favorita para llegar a disputar la segunda vuelta electoral. Esto finalmente no ocurrió debido al sorpresivo crecimiento del candidato del APRA.

Candidatas en las listas parlamentarias para las elecciones del 8 de abril de 2001

Agrupación política	Número total de candidatos	Número de candidatas
Perú Posible	130	46
Unidad Nacional	130	48
APRA	130	44
Frente Independiente Moralizador	129	45
Somos Perú – Causa Democrática	130	47
Acción Popular	35	13
UPP – SI	91	28
Cambio 90 – Nueva Mayoría	35	17
Solución Popular	44	15
Todos por la Victoria	35	14
FREPAP	35	11
Proyecto País	108	38
Renacimiento Andino	35	11
Total	1067	377

Fuente: CAJ

En cuanto al origen de los congresistas, a pesar del incremento señalado en el número de congresistas de provincias,

aún subsisten algunos problemas de representatividad. Solo el 77,5% de los congresistas electos representarán al distrito electoral donde nacieron y el 72% de los nuevos congresistas nacieron y votan donde fueron elegidos. Sin embargo, una consecuencia positiva de la implementación del Distrito Electoral Múltiple —además de las ya mencionadas— es la elección de Paulina Arpasi, auténtica representante de la población campesina aimara de Puno, quien será la primera persona de ese grupo étnico en asumir una curul en el Congreso en la historia de la República.

12. RESPUESTAS GUBERNAMENTALES

¿Las acciones del Gobierno responden adecuadamente a los intereses ciudadanos?

En este punto introductorio se debería hacer una distinción respecto de cuáles son los «intereses ciudadanos». El gobierno de Fujimori, desde su instalación en 1990, se dedicó primordialmente a trabajar aquellos temas que, según su propia perspectiva, se correspondieran precisamente con los intereses mayoritarios de la ciudadanía. Así, y con la ayuda de las encuestas, se concluyó que había dos materias pendientes de solución: la crisis galopante de la economía, reflejada en el fenómeno de la hiperinflación heredada del gobierno de Alan García, y el problema del terrorismo, que se encontraba al inicio de los noventa en su etapa de «equilibrio estratégico», es decir en la posibilidad nada lejana de posicionar a los grupos alzados en armas en las ciudades más importantes del país, con lo que se sembraría el terror y la inseguridad en la población.

Estos dos fueron, pues, los «intereses ciudadanos» finalmente abordados por el Gobierno con algún éxito, debe reconocerse. Sin embargo, conforme al avance de los años y a la propia presión interna, la agenda pública ha ido variando ostensiblemente. Si bien es cierto que la falta de trabajo se ha convertido en el reclamo colectivo más recurrido, un nuevo eje temático se ha hecho presente con sorprendente contundencia: el reclamo por la democracia y por las libertades ciudadanas.

Los sucesos ocurridos durante la juramentación del tercer y cuestionado mandato del ingeniero Fujimori, más allá de los excesos violentistas siempre censurables, han demostrado que la lucha por el Estado de Derecho se ha convertido, de pronto, en un floreciente paradigma ciudadano, en el que las organizaciones de la sociedad civil han tenido un papel protagónico, superior al de los movimientos y partidos políticos.

Encontramos, entonces, que el Gobierno se encuentra de cierto modo anestesiado por este sorprendente influjo popular y que no tiene respuestas adecuadas para un problema irresuelto desde su instalación. La intervención de la OEA en el tema de la redemocratización ha puesto sobre el tapete la ausencia de un esquema mínimo de propuestas, lo que ha obligado finalmente al Gobierno a presentar una agenda de reformas democráticas promovida por la OEA.

12.1. *¿Cuáles son los alcances de los procedimientos para la consulta ciudadana sobre las políticas públicas y la creación y aplicación de normas? ¿Y qué tan equitativo es el acceso en cuestiones gubernamentales de carácter prioritario?*

La inserción de normas referidas a la participación ciudadana fue uno de los escasos puntos reconocidos por todos los sectores políticos a la Constitución peruana de 1993. En efecto, el artículo 31 de la Carta establece que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades, y demanda de rendición de cuentas.

Respecto de la primera modalidad, el referéndum, debe hacerse notar que, desde la promulgación de la Constitución siete años atrás, no ha habido ninguna consulta de este tipo. Por el contrario, el Gobierno se ha encargado de desarmar aquellas iniciativas ciudadanas que consideró que atentaban contra su estabilidad. Es el caso, por ejemplo, del intento de referéndum contra la reelección presidencial, proyecto para cuya realización se recogió más de un millón y medio de firmas, y que fue sometido a un complejo andamiaje jurídico para evitar que prosperase.

Por su parte, la iniciativa legislativa es también un interesante mecanismo aunque poco recurrido. A través de ella se abre un interesante mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden presentar proyectos de ley al Congreso, de manera que no sean simples sugerencias sobre la base del

derecho de petición, sino que constituyan el acto formal de inicio de trámite de una ley.

La Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, fija que la iniciativa legislativa se debe traducir en la proposición de proyectos de ley, acompañada por las firmas comprobadas de no menos del 0,3% de la población electoral nacional. Además, el derecho de iniciativa comprende todas las materias con las mismas limitaciones que sobre temas tributarios o presupuestarios tienen los Congresistas de la República. El trámite se inicia con su presentación, a la que sigue su publicación; posteriormente, el Congreso deberá dictaminar y votar el proyecto en el plazo máximo de 120 días.

Adicionalmente existe el derecho de remoción o revocación de autoridades. Este consiste en la posibilidad de que, siguiendo procedimientos preestablecidos y adecuados, el pueblo vote para decidir si retira la representación o el mandato dado a autoridades elegidas. Por mandato constitucional, la remoción o revocación de autoridades puede realizarse solo contra alcaldes y regidores, según se establece en el artículo 191 de la Constitución. En cambio, no existen normas operativas en la Carta que permitan que el Presidente de la República sea revocado en su mandato. Además, el artículo 134 prohíbe en su penúltimo párrafo revocar el mandato de los congresistas por otra vía que no sea la disolución del Congreso, impulsada por el Poder Ejecutivo en el caso expresamente autorizado.

Para que proceda este mecanismo, la Ley N.º 26300 establece que así debe solicitarlo el 25% de los electores de una autoridad, con un máximo de 400 mil firmas, ante la oficina de procesos electorales correspondiente. La revocatoria se produce con la votación aprobatoria de la mitad más uno de los electores. En caso contrario, la autoridad sobre la cual se consulta la revocatoria se mantiene en el cargo sin posibilidad de que se admita una nueva petición hasta después de dos años de realizada la consulta.

Finalmente, la demanda de rendición de cuentas consiste en el derecho del pueblo a solicitar a las autoridades elegidas que proporcionen informes públicos referidos a la forma en que ha sido utilizado el poder que recibieron. La Ley N.º 26300 establece que, mediante demanda de rendición de cuentas, el ciudadano tiene el derecho de interpellar a las autoridades con respecto a la ejecución presupuestal y al uso de recursos propios. La autoridad está obligada a dar respuesta. Son susceptibles de esta demanda quienes ocupan cargos sujetos a revocatoria y remoción. La rendición de cuentas consiste en un pliego interpellatorio que contiene preguntas relacionadas exclusivamente con los temas previstos en el párrafo anterior. Para que proceda es necesario que la soliciten cuando menos el 20% de la población electoral con derecho a voto en la respectiva circunscripción electoral. Hasta el momento no se ha llevado a cabo ninguna consulta sobre demanda de rendición de cuentas.

12.2. ¿Los electores tienen acceso a sus representantes?

Formalmente no existe ninguna norma que comprometa a los representantes a implementar mecanismos adecuados para la atención y acceso de sus electores. Uno de los problemas ya identificados es el de la existencia del distrito electoral único, por cuya virtud los congresistas son elegidos por todo el electorado, lo que genera un serio problema de conexión representativa. En este tipo de elección, los parlamentarios representan a todos y a ninguno, y esto ciertamente los exime indirectamente de responsabilidad.

Algunos congresistas incluyen durante su plan de trabajo la organización de lo que han denominado «oficinas descentralizadas», que funcionan como una suerte de «mesa de partes» para recibir el reclamo ciudadano. Esta modalidad no ha tenido resultados óptimos, en parte por el escaso apoyo del propio Parlamento y también por el poco interés del representante que, pasada la coyuntura electoral, se dedica

más bien a tocar las puertas de los medios de comunicación para exponer sus ideas.

En cuanto al presidente Fujimori, este suele relacionarse directamente con el pueblo. Empero, esta atención directa es esporádica, no por la presencia aislada y poco frecuente de la autoridad, sino por el estilo asistencialista, que consiste en atender las demandas puntuales y no los problemas de fondo. Esta presencia se acrecienta ostensiblemente durante los procesos electorales.

12.3. *¿Qué tan accesibles y confiables son los servicios públicos para aquellos que los necesitan? ¿Es sistemática y adecuada la consulta a los usuarios sobre estos servicios?*

En el Perú se ha impulsado como política prioritaria de Estado la privatización acelerada de los servicios públicos, con la sola excepción del servicio de agua, que más bien por razones electorales el Gobierno ha decidido no entregar al capital privado.

El Estado ha creado diversos organismos supervisores de los servicios públicos, con el objetivo central de controlar ciertos excesos de quienes los han adquirido. Debe recordarse que estos servicios son de interés público por mandato constitucional; es decir, la autoridad no puede exonerarse de su presencia reguladora, especialmente en lo referido a las tarifas.

Luego de la anotada privatización, en general, estos servicios han mejorado en cuanto a la atención, tecnología y asistencia permanente al usuario, pero a su vez han encarecido las tarifas, problema que ha determinado que los organismos supervisores sean virtualmente inundados de reclamos. Igualmente, se ha producido una suerte de empatía de intereses entre los órganos supervisores y las empresas propietarias de los grandes servicios, situación que ha generado una profunda desconfianza ciudadana.

Un ejemplo de ello es el caso de los funcionarios del Estado encargados de la privatización, muchos de los cuales han pasado a formar parte de la planilla de las empresas privati-

zadas. Esto, inclusive, ha forzado la dación de una ley que impide este traspaso del funcionariado, el cual atenta obviamente contra las reglas mínimas de moralidad y de manejo de información reservada.

12.4. *¿Cuánta confianza tiene la gente en la capacidad del Gobierno para resolver los principales problemas de la sociedad, y en su propia capacidad para influir en la acción gubernamental?*

Los niveles de confianza en el Gobierno han mantenido una constante que, exceptuando las turbulencias políticas propiciadas por la propia autoridad, se ha mantenido en niveles importantes. Este dato de la realidad ha sido directamente proporcional a la popularidad del presidente Fujimori, al que un importante sector de la población identifica como la única persona que puede monitorear el rumbo del Estado con cierta efectividad.

Desde el inicio de la gestión del actual gobierno, la agenda pública se ha dividido en dos frentes que el Gobierno se ha encargado de distanciar. Por un lado, están el tema económico y el de la seguridad pública, oportunamente explotados por el régimen para exponer lo que, considera, son sus logros más importantes. Del otro se encuentran la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho, materias que han sido presentadas desde la vereda oficial como prioritarias recién al inicio de la tercera gestión de Fujimori.

En el primer punto, el régimen tiene cierta credibilidad ciudadana puesto que la economía se ha estabilizado, pese a los altos índices de desempleo. Además, se ha conseguido pacificar el país y capturar a los líderes más importantes de los movimientos subversivos, pese a los serios cuestionamientos respecto de la vulneración de los derechos humanos que esta acción del Gobierno ha generado por propia responsabilidad.

En el segundo punto, la confianza en el Gobierno se encuentra muy por debajo de los estándares seguramente deseados. Recordemos que, desde el año 1992, fecha en que

Fujimori dio el golpe de Estado, se ofreció, tanto para la comunidad internacional como para el frente interno, el rápido inicio de un cronograma democratizador, oferta que fue finalmente desconocida por el régimen. Luego de ocho años, y producida una de las elecciones generales más cuestionadas de la historia política peruana, se ha vuelto a configurar una situación de censura internacional y, a diferencia de lo ocurrido en 1992, de importante protesta ciudadana. Encontramos entonces que, por lo menos en este punto, la confianza ciudadana en el régimen es prácticamente inexistente. Son pocas las personas que creen en una voluntad real para impulsar un proceso de reformas institucionales; en lo que se piensa, más bien, es en una maniobra intencionada del Gobierno para postergar lo más posible los compromisos asumidos.

En lo que respecta a la sociedad y a si esta puede influir en la acción gubernamental, encontramos que el régimen actual le otorga más peso a la opinión internacional que a la opinión política interna. De hecho ha sido la presión, especialmente de la OEA, la que lo ha obligado a planificar medidas democratizadoras, con el serio inconveniente de la desconfianza ciudadana que hemos resumido.

12.5. *¿Qué medidas, si las hay, se han adoptado para solucionar los problemas identificados en esta área, y qué grado de prioridad política y apoyo público tienen?*

Debe tenerse en claro que el nivel de respuesta gubernamental respecto del tema abordado en el presente acápite se encuentra todavía en un nivel bajísimo. El diálogo democrático con las fuerzas opositoras y con la propia sociedad civil ha sido casi impuesto por la OEA. No debe olvidarse que es especialmente en este punto en el que las acciones del Gobierno han sido más bien regresivas, manipuladoras y para nada participativas.

Desde el plano estrictamente constitucional se puede observar, por ejemplo, que los procedimientos para la consulta

ciudadana, considerados en su momento como un importante avance impulsado por el Congreso Constituyente afín al Gobierno, se han transformado con el paso del tiempo virtualmente en letra muerta. Es el típico caso de las llamadas por Loewenstein «constituciones semánticas», que no son sino aquellas cartas políticas de texto rimbombante, inclusive innovadoras y de avanzada, pero que llevadas a la realidad colisionan con un entorno político poco propicio para la cabal aplicación de sus preceptos.

La prioridad de las políticas públicas es, pues, en este aspecto, casi impuesta por la comunidad política internacional y por el propio accionar de la sociedad civil, salida de un marasmo ciudadano que parece despertar de su letargo.

12.6. ¿Qué medidas ha tomado el Gobierno de Transición para promover la rendición de cuentas ante la sociedad?

El enfoque general de este capítulo obliga a aludir a medidas que se han mencionado ya en otros, en los cuales reciben un desarrollo más amplio. Aquí se hace énfasis en las posibilidades de rendición de cuentas de las mismas.

Una medida de enorme potencialidad democrática y de aprovechamiento eficaz de la tecnología más moderna para rendirle cuentas a la sociedad por parte del Gobierno de Transición es la creación del Portal del Estado Peruano en la Internet. Él está asociado con la informatización del movimiento financiero cotidiano de todo el sector público y la posibilidad de seguirlo en tiempo real. Las posibilidades de observar con transparencia las actividades del sector público ponen los cimientos de un sistema de vigilancia ciudadana que podría alcanzar un alto nivel y llegar al centro mismo del ejercicio presupuestal en todos los sectores. Un primer problema radica, naturalmente, en el alcance social aún limitado de la Internet. La tarea principal pendiente, además, es producir los manuales de explicación necesarios para que incluso una persona bien informada pueda comprender los códigos técnicos contables muy complicados del sector público. Y, finalmente, es necesaria la readecuación de la

estructura administrativa a fin de que la mezcla y superposición de las mismas funciones en estructuras distintas no bloqueen este seguimiento posible, cuyo inicio acaba de darse.

La rendición de cuentas a los ciudadanos se verá facilitada en el caso del Poder Legislativo, pues, debido al cambio de la circunscripción electoral —a través del Distrito Electoral Múltiple (véase el acápite 5.8)— para la elección de los congresistas para el periodo 2001-2006, los electores pueden identificar mejor a la persona a la cual le encargaron su representación. Además, el exigirle cuentas en función de lo que ocurre en el departamento y en la región ya ha fortalecido la revaloración del propio lugar y la motivación a participar en la defensa de sus intereses. Se están estableciendo interesantes compromisos de acción común entre los parlamentarios de la misma circunscripción, frente a sus necesidades más urgentes, y también con las autoridades municipales correspondientes.

La opinión de la sociedad en las decisiones públicas, promovida por el Gobierno de Transición a través de las diversas mesas de trabajo (véase el acápite 11.6) inauguradas en estos meses, es otro factor que contribuye a darle forma a un tipo de relación horizontal entre el Estado y la sociedad. Ello permite, asimismo, la fiscalización y el control de la gestión pública, a la vez que traslada una cuota de responsabilidad del gobierno a la sociedad. En general, el ajuste al estado de Derecho, inaugurado por el Gobierno de Transición, varias veces mencionado, permite afirmar que los mecanismos establecidos en la constitución de 1993 de consulta ciudadana, el referéndum por ejemplo, no serán vistos en el futuro como una amenaza por los próximos gobiernos.

12.7. Balance sobre estas medidas

Muy por el contrario a lo mencionado en el acápite 12.5., el actual gobierno no ha necesitado de la presión internacional ni tampoco de presiones sociales internas para darle un giro al tipo de relación con la sociedad. Se trata de un gobierno que nace con arreglo a la Constitución y así ha mantenido sus acciones.

Todas las medidas que se acaban de resaltar se corresponden (como ya se ha visto en los acápite de balance de otros capítulos) con el interés político del Gobierno de Transición de, precisamente, transitar a un tipo de régimen cuyo carácter democrático se exprese en instituciones que vayan mucho más allá de la mera convocatoria a elecciones cada cinco años.

Estas medidas han venido a satisfacer una demanda ciudadana o un interés social construido en los dos o tres últimos años del fujimorismo (la etapa más autoritaria): la de democratización de la relación entre el Estado y la sociedad. Pero la demanda más apremiante y, si se quiere omnipresente, sigue teniendo que ver con la difícil situación económica en que se vive.

Sin embargo, en mayor o menor grado, se ha asentado en la sociedad el ánimo de que esta lucha contra la precariedad económica no puede dejar de estar inscrita en el marco dado por un Estado cuyas acciones tengan claro arreglo con las instituciones. Este es un logro del actual gobierno, en parte gracias al impacto que produce en la sociedad encontrar tanta corrupción debajo de un régimen que gozó de tanta legitimidad durante tanto tiempo. Ya se ha visto que el interés del Gobierno de Transición se dirige con especial énfasis a desmontar el aparato operativo del autoritarismo así como a perseguir a las cabezas y beneficiados de la corrupción. Al mismo tiempo, en su corto mandato, ha inaugurado una forma participativa de afrontar los principales problemas sociales —incluyendo el mismo tema de la corrupción y el autoritarismo (con las comisiones anticorrupción y de la verdad)— tratando de ser coherente con este nuevo sentimiento social señalado: el de inscribir la lucha contra la precariedad en instituciones democráticas.

Es evidente que tal tarea no puede cumplirse ni en los cortos ocho meses que este gobierno dura ni en el contexto de una sociedad recién salida de un autoritarismo corrupto mucho más agudo de lo que los más críticos al fujimorismo podrían haber especulado. Ambos factores han venido a relegar el tema de, digámoslo así, la reforma del Estado hacia un lugar menos explícito en la agenda del gobierno.

Pese a lo positivo de todo este balance, no se puede dejar de señalar que una cuestión que queda pendiente es la de los servicios públicos. En el marco de la lucha contra la corrupción y, en este caso, con el seguimiento a los que se beneficiaron de las privatizaciones de estos servicios, se solucionaría el problema de la corrupción en el proceso de privatización. Pero aún queda pendiente el tema de la función efectiva de los organismos reguladores, los cuales permiten los elevados costos de las tarifas y apañan casos de ineficiencias en el servicio de parte de las empresas.

13. DESCENTRALIZACIÓN¹⁷⁶

¿Las decisiones sobre las cosas públicas son tomadas en el nivel de gobierno más apropiado?

El actual ordenamiento territorial peruano se inscribe en el régimen político iniciado a partir del golpe de Estado de 1992 y constituido sobre la base de los siguientes hechos: la reestructuración del Poder Ejecutivo, la supresión de los gobiernos regionales, la creación de los Consejos Transitorios de Administración Regional, la aprobación de la Constitución de 1993, la modificación relevante de la actual Ley Orgánica de Municipalidades por una Ley de Tributación Municipal y una Ley Marco de Descentralización que no inicia un proceso de regionalización sino que restablece la organización territorial departamental del país.

Todas estas características configuran un acentuado proceso de recentralización estatal en el Perú.

13.1. ¿Qué tan independientes son los niveles inferiores de gobierno del gobierno central, y cuánto poder y con qué recursos cuentan para llevar adelante sus responsabilidades?

La Constitución de 1993, en su octava Disposición Final y Transitoria, señala que «Tienen prioridad: 1. Las normas de descentralización y, entre ellas, las que permitan tener nuevas autoridades elegidas a más tardar en 1995». No obstante, la Ley Marco de Descentralización, Ley N.º 26922, fue dictada en 1998 y aún no se han efectuado los comicios para elegir a las autoridades regionales.

¹⁷⁶ La elaboración de este capítulo fue encargada al doctor Johnny Zas Friz Burga, quien lo realizó tomando como base su libro *La Descentralización Ficticia. Perú 1821-1998*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1998.

La reestructuración del Poder Ejecutivo significó un importante cambio en el rol asignado al Ministerio de la Presidencia. De este Ministerio depende un importante número de empresas, instituciones y organismos públicos descentralizados. A su vez, la finalidad del referido Ministerio es la atención de las necesidades de la población a través del desarrollo de obras de infraestructura básica y de programas sociales.

Las empresas, instituciones y organismos públicos descentralizados dependientes del Ministerio de la Presidencia son: (a) el Banco de Materiales (BM); (b) la Corporación de Desarrollo de Lima-Callao (CORDELICA); (c) el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES); (d) el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE); (e) el Programa Nacional de Agua Potable y Saneamiento Básico (PRASBA); (f) el Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (PRONAP); (g) el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL); (h) la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN); (i) inicialmente, el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), que hoy depende directamente de la Presidencia de la República; y (j) la ex Unidad Técnica del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), actualmente en proceso de liquidación.

Asimismo, no obstante la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) es un organismo público descentralizado adscrito al sector Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, sus miembros integrantes reportarán directamente al Presidente de la República.

Con la creación del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (Promudeh), el Instituto Nacional de Bienestar Familiar (Inabif), el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa) y la Oficina Nacional de Cooperación Popular (Coopop) han pasado a depender de este nuevo ministerio y ya no del Ministerio de la Presidencia.

El nuevo rol del Ministerio de la Presidencia ha producido dos efectos muy importantes. Por un lado, la separación entre las funciones normativas y las funciones de ejecución

del gasto de inversión en todos los sectores del Poder Ejecutivo que han transferido organismos públicos que antes estaban bajo su dependencia. Y, por otro lado, una fuerte concentración en este ministerio de casi la totalidad de los organismos públicos del gobierno central que financian o ejecutan inversión para la provisión de servicios públicos.

En el nivel intermedio no existen gobiernos regionales, ya que los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARs) dependen directamente del Poder Ejecutivo. Las características más importantes de los CTARs son las siguientes: (a) una neta dependencia del Ministerio de la Presidencia; (b) mínimas funciones generales como la realización de acciones en la programación sectorial regional de los programas nacionales de inversión, la gestión y monitoreo de estudios relativos al planeamiento físico, la realización de actividades en la promoción local y en la ejecución de inversiones privadas, la evaluación de solicitudes sobre demarcación territorial, la vigilancia del cumplimiento de normas sobre medio ambiente y recursos naturales, la supervisión de la prestación de servicios públicos y administrativos, el apoyo a los gobiernos locales, y la dirección de actividades de defensa no militar; (c) el Presidente Ejecutivo y el Secretario Técnico de cada CTAR son designados por el Presidente del Consejo de Ministros y por el Ministro de la Presidencia; y (d) cada CTAR constituye un pliego presupuestal dentro del sector del Ministerio de la Presidencia.

Los CTARs solo cuentan con las transferencias presupuestales del gobierno central y no tienen ingresos propios ni potestad tributaria.

Municipalidades.- La Ley Orgánica de Municipalidades vigente, Ley N.º 23853 del año 1984, establece que las municipalidades son los órganos del gobierno local que tienen autonomía económica y administrativa (la Constitución de 1993 ha agregado el reconocimiento expreso de autonomía política), que representan a la comunidad local y que son

responsables de la adecuada prestación de los servicios públicos locales. Las materias de competencia establecidas tanto para municipalidades distritales como para provinciales son las siguientes: acondicionamiento territorial, vivienda, seguridad colectiva, población, salud, saneamiento ambiental, defensa y promoción de los derechos del niño y del adolescente, educación, cultura, conservación de monumentos, turismo, recreación, deportes, abastecimiento y comercialización de productos, transporte colectivo, circulación y tránsito.

La Ley Orgánica de Municipalidades reconoce competencias mínimas a las municipalidades distritales, competencias adicionales para las municipalidades provinciales y un conjunto amplio de competencias generales y específicas a ambas clases de municipalidades sin distinguirlas.

Con relación al ejercicio de las competencias municipales a través de la emisión de sus propias normas, debemos indicar la existencia de continuos conflictos de competencia entre el gobierno local metropolitano de la ciudad de Lima y el gobierno central. Estos conflictos se han manifestado a través de la colisión entre leyes (aprobadas por el Congreso y promulgadas por el Ejecutivo) y ordenanzas municipales dictadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima. Estas leyes han transferido competencias de las municipalidades provinciales hacia las municipalidades distritales y se han referido a la administración del programa del Vaso de Leche (Ley N.º 26637), a la administración de los parques (Ley N.º 26664) y a la aprobación de las solicitudes de habilitación urbana (Ley N.º 26878). Asimismo, otra ley dictada por el gobierno central, Ley N.º 27304, ha regulado el proceso de adjudicación de lotes o edificaciones de propiedad pública utilizados para el funcionamiento de mercados, incluyendo aquellos lotes afectados en uso a favor de las municipalidades.

El Decreto Legislativo N.º 776 del 30 de diciembre de 1993 regula la tributación municipal. Esta norma establece los siguientes tributos: (a) impuestos municipales (predial, a los

espectáculos públicos no deportivos, de alcabala, a la propiedad vehicular, a los juegos, a las apuestas y a los casinos de juego); (b) tasas y contribuciones; (c) impuestos o participaciones creadas por el gobierno central en beneficio de las municipalidades (promoción municipal, al rodaje, a las embarcaciones de recreo y la participación en la renta de aduana). Las municipalidades tienen una limitada potestad tributaria. Estas solo pueden encargarse de la creación, modificación, supresión o exoneración de sus contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y/o derechos municipales. En el caso de los impuestos municipales, estos no son determinados por los gobiernos locales: las bases imponibles y las tasas de estos impuestos son determinadas por el nivel central de gobierno. En consecuencia, la autonomía financiera de los municipios en materia de impuestos municipales no existe.

Asimismo, el ordenamiento jurídico peruano reconoce a los gobiernos locales potestad tributaria con relación a tasas y contribuciones, pero dadas las limitaciones establecidas por la ley, estos mismos gobiernos locales tienen una autonomía financiera relativa: la ley establece qué tasas pueden imponerse y cómo se calculan estas. En el caso de los impuestos creados por el nivel central en beneficio de las municipalidades, también se constata una total ausencia de los gobiernos locales en su determinación. Todos estos impuestos se establecen en el nivel central de gobierno.

De otro lado, las municipalidades no tienen ninguna facultad para determinar, recaudar ni fiscalizar los recursos del Fondo de Compensación Municipal. Las municipalidades no participan en el proceso de asignación de los recursos y la ley condiciona el destino de los mismos. Los presupuestos municipales se rigen por las leyes generales de presupuesto y por las directivas del Ministerio de Economía y Finanzas, las cuales, si bien consideran algunas disposiciones específicas para las municipalidades, se dictan de manera uniforme para todo el sector público; las normas sobre ejecución presupuestal, especialmente las referidas a la

austeridad en el gasto público, son muy rígidas y limitan la discrecionalidad de las municipalidades; y la Ley de Presupuesto establece un conjunto de significativas prohibiciones a las municipalidades en relación al incremento de remuneraciones, a la celebración de nuevos contratos de servicios no personales, a la creación de plazas, al nombramiento o a la celebración de nuevos contratos de personal, entre otros.

**Perú: Presupuesto, ingresos y ejecución del gasto del Gobierno Nacional
y de los Gobiernos Locales: 1998**
(en miles de Nuevos Soles)

NIVEL DE GOBIERNO	Presupuesto Institucional Autorizado	Presupuesto Institucional Modificado	Ingresos	Ejecución del Gasto
GOBIERNO CENTRAL	27 186 802,5	28 778 127,5	25 394 833,7	20 004 220,1
GOBIERNOS LOCALES	3 548 098,9	4 127 812,9	3 406 784,5	3 388 928,8

Fuente: CONTADURÍA PÚBLICA DE LA NACIÓN. Cuenta General de la República 1998.

**Perú: ingresos de las municipalidades según
concepto (1996)**

CONCEPTO	PORCENTAJE
Fondo de compensación municipal	35,53
Renta de propiedad/canon	17,10
Programa de Vaso de Leche (transferencia corriente)	8,40
Otros ingresos corrientes	6,92
Impuesto predial	6,40
Otras tasas	4,86
Ventas de bienes y servicios	4,71
Tasa de salud	2,79
Otras transferencias corrientes	2,24
Multas y otras sanciones	2,21
Rentas de propiedad/otros	1,81
Tasa de vivienda y construcción	1,45
Transferencia de bienes de capital	1,19
Otros impuestos administración general	0,82
Tasa de transportes y comunicaciones	0,68
Impuesto a los juegos y apuestas	0,66
Impuesto al patrimonio automotriz	0,65
Impuesto de alcabala	0,44
Venta de bienes de capital	0,43
Impuesto a los espectáculos públicos	0,26
Contribuciones	0,26
Tasa de educación	0,19

Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Municipalidades e Infraestructura Socio-Económica Distrital 1997.

Perú: egresos de las municipalidades según concepto (1996)

CONCEPTO	PORCENTAJE
Obras	33,54
Remuneraciones	13,76
Bienes	12,61
Servicios	11,52
Transferencias corrientes	8,40
Amortización de deuda	6,53
Bienes de capital	4,43
Pensiones	2,56
Transferencias de capital	1,56
Estudios	1,48
Intereses y comisiones	1,46
Bienes de capital no ligados a proyectos de inversión	0,93
Préstamos/adquisiciones de valores/otros	0,90
Otros	0,30

Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Municipalidades e Infraestructura Socio-Económica Distrital 1997.

13.2. ¿Hasta qué punto estos niveles de gobierno están sujetos a elecciones libres y justas de sus autoridades, y a los criterios de apertura, control y responsabilidad social en sus tareas?

La actual Ley de Elecciones Municipales, Ley N.º 26864 del año 1997, mantiene en lo esencial los mismos contenidos de la ley que deroga, Ley N.º 14669 del año 1963.

El ordenamiento electoral permite la estabilidad del ejecutivo local porque, con el llamado premio de mayoría, garantiza a la lista ganadora una mayoría en el Concejo y porque dispone el nombramiento en el cargo de alcalde del número uno de esta lista ganadora. Tal ha sido la regla general durante las administraciones locales producto de las siete elecciones municipales consecutivas realizadas, cada

tres años, desde el inicio de la década del ochenta. La Constitución de 1993 ha establecido un período mayor —de cinco años— para el mandato de alcaldes y regidores. La actual gestión municipal es de cuatro años y terminará el 31 de diciembre del 2002, y el siguiente mandato será de cinco años a partir del 1 de enero del 2003.

La legislación en materia municipal vigente reconoce limitadas formas de participación. Además de las elecciones municipales, reconoce juntas de vecinos, comités comunales, el derecho de petición, las consultas y la información dada por las municipalidades. Asimismo, la ley ha introducido también el «cabildo abierto», si bien su regulación solo permite un ejercicio limitado.

No obstante las limitaciones de esta ley, la Municipalidad de Lima dictó dos importantes ordenanzas: la Ordenanza Municipal sobre Organizaciones de Pobladores del año 1984 (Acuerdo N.º 192) y la Ordenanza N.º 20 sobre Juntas de Vecinos del año 1996. Estas normas lograron ampliar la participación de los vecinos de la ciudad de Lima en organizaciones autónomas y reconocidas tanto por las municipalidades distritales como por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

La primera ordenanza regula las relaciones entre las municipalidades y las organizaciones de pobladores presentes en los asentamientos humanos de la periferia de la ciudad; reconoce como asociaciones a aquellas agrupaciones, incluso de hecho, formadas por pobladores, habitantes de asentamientos humanos; establece que estas agrupaciones deben tener como fines los referidos al asentamiento humano (principalmente, su proceso de saneamiento físico y legal), excluyendo expresamente a las organizaciones sociales, culturales, deportivas, femeninas, juveniles y afines; y señala su carácter autónomo con relación a los gobiernos locales y al gobierno central, sus atribuciones y un régimen interior también autónomo sometido a la ley. Asimismo, esta ordenanza dispuso el reconocimiento por parte de la municipalidad de estas organizaciones de pobladores siempre que

cumplan con determinados requisitos, al margen de su reconocimiento en el ámbito civil, para lo cual instituyó un registro municipal de estas organizaciones.

La segunda ordenanza, sobre las juntas de vecinos, regula la constitución y el registro, a diferencia de la anterior, de las organizaciones vecinales al interior de la ciudad, es decir de la parte urbanísticamente consolidada de la ciudad de Lima. Esta ordenanza señala que estas juntas de vecinos son «organizaciones sociales autónomas» para «la supervisión de la prestación de los servicios públicos locales» y en «el planeamiento, organización y ejecución de los planes de acción y obras de la Municipalidad»; sus atribuciones; sus órganos de gobierno; y, como para el caso de los asentamientos humanos, un registro y los requisitos que estas juntas deben cumplir para su inscripción y consiguiente reconocimiento por parte de la municipalidad. Con la Ley N.º 25307 también se reconocieron organizaciones sociales que realizaban actividades alimentarias en las zonas pobres de la ciudad: clubes de madres, comités del Vaso de Leche, comedores populares, cocinas familiares, centros familiares, centros materno infantiles y, en general, las organizaciones sociales de base que realizan actividades de apoyo alimentario a los sectores sociales pobres.

Perú: organizaciones sociales apoyadas por las municipalidades y población beneficiaria (1997)

Organizaciones sociales	Cantidad	Porcentaje	Beneficiarios
Clubes de madres	12 703	17,8	945 912
Comités del Vaso de Leche	51 405	71,8	4 378 376
Comedores populares	4407	6,2	367 543
Wawa wasi	1239	1,7	24 197
Otras	1810	2,5	263 338
Total	71 564	100,0	5 979 366

FUENTE: INEI. Encuesta Nacional de Municipalidades e Infraestructura Socio-Económica Distrital 1997.

La Municipalidad Metropolitana de Lima dictó una primera ordenanza sobre esta materia, en la que reglamentó las disposiciones de la ley y estableció un registro municipal semejante al existente para las organizaciones de pobladores.

Este desarrollo de la participación vecinal está limitado por la debilidad institucional de las municipalidades y porque la legislación local en la materia ha correspondido por mucho tiempo solo a la jurisdicción de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Como se ha señalado en acápite anteriores, el ordenamiento jurídico peruano reconoce instituciones de democracia directa: el referéndum (no obstante se haya restringido significativamente su ejercicio), la iniciativa legislativa, la revocatoria de autoridades, la remoción de funcionarios y la demanda de rendición de cuentas. La Ley N.º 26300 desarrolla las instituciones de democracia directa reconocidas en la Constitución vigente e incluye la iniciativa en la formación de disposiciones municipales y regionales, así como los mecanismos de participación y de control en las instancias subnacionales de gobierno.

La institución de democracia directa más usada —casi exclusivamente— ha sido la revocatoria y esta ha estado principalmente dirigida hacia los alcaldes.

De otro lado, ha sido la Municipalidad Metropolitana de Lima la que ha dictado la mayor parte de las normas que regulan las referidas instituciones de democracia directa, tales como la Ordenanza N.º 084, que regula la participación vecinal en las sesiones extraordinarias del Concejo, y la Ordenanza N.º 065, que establece la creación de comisiones permanentes de participación vecinal, la realización y/o participación en las sesiones del Concejo, la iniciativa popular vecinal para presentar proyectos de ordenanzas, el derecho de iniciativa de referéndum vecinal sobre ordenanzas, la revocatoria, la remoción, la rendición de cuentas y las audiencias públicas.

13.3. *¿Qué tan extendida está la cooperación entre las autoridades locales y la sociedad civil en el planeamiento y la ejecución de políticas?*

Existe una ruptura entre lo dispuesto por la legislación y el ejercicio efectivo de las competencias y de las funciones de los gobiernos locales. Las municipalidades no ejercen muchas de sus funciones por su debilidad institucional, por sus escasos recursos y por la intervención del gobierno central en materias de competencia que corresponden al nivel local. Hay materias como el transporte, en las cuales se produce una yuxtaposición entre ambos niveles de gobierno, y otras que, no obstante se trata de materias directamente concernientes a los gobiernos locales, se han centralizado; tal es el caso del saneamiento físico y legal de los asentamientos humanos marginales. La intervención del gobierno central en el nivel local es intensa en los asuntos de ejecución de inversión y de servicios, acciones en las cuales los gobiernos locales participan de manera muy limitada. En las áreas de energía, salud y educación, el ejercicio de todas las iniciativas corresponde casi exclusivamente al gobierno central. A su vez, los gobiernos locales mantienen limitadamente la provisión de determinados servicios públicos esencialmente locales y que afectan el entorno más próximo de sus respectivas comunidades, tales como la limpieza pública, la disposición de desechos sólidos, el comercio ambulatorio, la recreación y los mercados.

Con relación a la participación de los miembros de la comunidad como usuarios en la gestión de los servicios públicos locales, la experiencia ha sido muy limitada. Al respecto, merece señalarse el Programa de Administración Compartida de los Establecimientos de Salud del Nivel Básico de Atención, no obstante depende del Ministerio de Salud, es decir del gobierno central y no del gobierno local. Otro intento, aunque fallido pues nunca se concretó, fue el proyecto de lograr la participación de la comunidad en la gestión de la educación en el nivel local. Las leyes de

Financiamiento Educativo, Decreto Ley N.º 26013; de Mejoramiento de la Calidad y Ampliación de la Cobertura de la Educación Peruana, Decreto Ley N.º 26013; y de Participación Comunal en la Gestión y Administración Educativas, Decreto Ley N.º 26011, fueron derogadas; y el Proyecto de Transferencia de la Gestión y de la Administración Educativas Estatales a los Municipios del País quedó trunco.

Perú: número de municipalidades que brindan servicio de limpieza de parques y calles (1997)

Siempre	859
A veces	548
No se brinda el servicio	383
Sin información	22
Total nacional	1812

FUENTE: INEI-Encuesta Nacional de Municipalidades e Infraestructura Socio-Económica Distrital 1997.

Perú: Basura recolectada al día y número de camiones recolectores de las municipalidades (1994 y 1997)

LIMPIEZA PÚBLICA	1994	1997	VARIACIÓN PORCENTUAL
Basura recolectada (TM)	7949	9354	17,6
Camiones recolectores	959	695	-27,5

Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Municipalidades e Infraestructura Socio-Económica Distrital 1997.

Perú: otros servicios municipales (1997)

Servicios	Número de municipalidades que brindan el servicio (total nacional)
Cementerios	2360
Baños públicos	1774
Mercados de abasto	1000
Camales	530
Terminales pesqueros	31
Silos	955

Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Municipalidades e Infraestructura Socio-Económica Distrital 1997.

Perú: municipalidades con limitaciones para el desarrollo municipal (1997)

Limitaciones/Carencias	Cantidad de municipalidades (total nacional)
Recursos humanos	1334
Maquinaria/Equipo	1636
Apoyo del gobierno central	1491
Asistencia técnica	1442
Orden financiero	1596
Normatividad	902
Otras	124

Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Municipalidades e Infraestructura Socio-Económica Distrital 1997.

13.4. ¿Qué medidas, si las hay, se han tomado para solucionar los problemas identificados en esta área, y qué grado de prioridad política y apoyo público tienen?

Últimamente, la descentralización se ha convertido en una demanda social y política. Hay una suerte de consenso social relacionado con el control que ejerció el aparato del gobierno de Fujimori, según el cual este control se sostenía

—entre otras cosas, como se ha venido viendo a lo largo de todo el documento— en la centralización de las decisiones y de la ejecución de las políticas.

Uno de los primeros logros que se han dado hacia un proceso integral de descentralización es la aprobación del distrito electoral múltiple para las siguientes elecciones generales. De esta manera, los electores tendrán una mayor capacidad para controlar, fiscalizar y sancionar a sus respectivos representantes.

Sin embargo, la descentralización involucra mucho más que la representación política; y, si bien en el Perú existe el consenso mencionado, es necesario reconocer que no hay consenso sobre cómo llevar adelante la descentralización, y —lo que es más grave aun— no hay avances en una discusión nacional sobre las distintas propuestas al respecto. El primer paso es plantear buenas iniciativas. El próximo gobierno debe ser capaz de dar inicio a procesos de cambio a gran escala en esta área.

13.5. ¿Qué medidas se han tomado durante el Gobierno de Transición?

Han sido dos las medidas que se han tomado desde el Poder Ejecutivo con relación a la descentralización. Estas medidas, concretamente, han asumido dos formas:

- a. *Un Convenio de Cooperación Interinstitucional y de Competencias entre la municipalidad Metropolitana de Lima y el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, suscrito en febrero de 2001. Este convenio tiene dos dimensiones. Por un lado, en materia de urbanismo, tiene relación con la coordinación de las políticas de vivienda y desarrollo urbano, se apunta a la renovación urbana de áreas deterioradas especialmente en el centro de Lima y otros distritos; pero también se contempla la restitución de la primacía del consejo provincial de Lima en los asuntos concernientes a la planificación del crecimiento y la habilitación de*

la ciudad. La otra gran dimensión de este convenio involucra el transporte público urbano. Aquí, el objetivo radica en trasladar a la municipalidad metropolitana, desde el Ejecutivo, todas las materias de competencia concernientes a la gestión del servicio público de transporte urbano e infraestructura vial: establecer claramente la cuestión de la adjudicación de rutas, el manejo de los ingresos del peaje, la gestión de los terminales terrestres, el problemático tema de las revisiones técnicas, así como la gestión del tren eléctrico y otros proyectos en el campo del transporte.

- b. Una serie de disposiciones legales que tienen que ver con la polémica función de COFOPRI, organismo que, en la práctica, funcionó como brazo ejecutivo en la relación con los sectores sociales más pobres del proyecto político del régimen fujimorista. Por medio de estas disposiciones, los gobiernos locales (la municipalidad de Lima y algunos otros gobiernos provinciales como el de Arequipa, por ejemplo) entran a un proceso de reasunción de materias que les competían. La norma que establece esto es el Decreto Supremo N° 005-2001-JUS del 3 de marzo de 2001. Según ella, se crean las Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal, las cuales tienen la responsabilidad, en su ámbito de acción, de planificar, organizar y coordinar la formalización de los asentamientos urbanos. Lo central de esta medida radica en que la municipalidad provincial vuelve a ser el organismo que se encargue de la titulación de los asentamientos urbano - marginales. Sin embargo, COFOPRI, como entidad del Estado, sigue funcionando. Ha cambiado su rol hacia el de «asesoría técnica» de la municipalidad y participa mediante sus representantes en las Comisiones Provinciales recién creadas, junto a técnicos de la municipalidad, representantes de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) y del Registro Predial Urbano (RPU). Pero COFOPRI todavía sigue encargada de la parte técnica, arquitectónica y legal de los asentamientos humanos y, más importante todavía, sigue dependiendo estrechamente del Poder Ejecutivo.

13.6. Balance sobre el impacto de estas medidas

Como hemos señalado a lo largo de este capítulo, el problema central es el que ha sido definido como «recentralización estatal», mediante el cual el poder de decisión y acción se concentra en el Ejecutivo.

Este fenómeno, desarrollado durante el régimen fujimorista, tiene un anclaje jurídico y normativo en un conjunto de leyes y normas con rango de ley que han impedido acciones concretas drásticas desde el Gobierno de Transición (véase el siguiente cuadro). Si las medidas mencionadas parecen poco, hay que mencionar que se han dado dentro de lo que el gobierno de Paniagua está permitido por la ley.

Leyes o Normas con rango de ley que deberían derogarse o modificarse

Número de Ley	Ley
26298	Ley de cementerios y servicios funerarios
26569	Privatización de mercados públicos
27001	Precisa los alcances de la Ley N.º 26569
26371	Ley sobre parques zonales
26389	Ley sobre la declaración o constatación de fábrica
26505	Ley de inversión privada en las tierras del territorio nacional
Decreto Legislativo N.º 803	Creación del COFOPRI y su ley complementaria, Ley N.º 27046
Decreto Ley N.º 25554	Participación de la dirección general de bienes nacionales en primeras inscripciones de dominio
26878	Ley general de habilitaciones urbanas
27135	Modifica la ley N.º 26878
Decreto Legislativo N.º 651	Ley sobre la libre competencia en las tarifas del servicio público de transporte urbano e interurbano
Decreto Ley N.º 25457	Ratifica el Decreto Legislativo N.º 651
Decreto Ley N.º 25821	Ley sobre las revisiones técnicas
27157	Regula las edificaciones, el procedimiento para la declaratoria de fábrica y el régimen de unidades inmobiliarias de propiedad exclusiva y de propiedad común
26637	Ley sobre la administración del programa del vaso de leche
26664	Ley sobre transferencia de parques
Decreto Legislativo N.º 720	Regula la autorización municipal de funcionamiento
Decreto Legislativo N.º 776	Ley de tributación municipal
Decreto Legislativo N.º 757	Ley Marco del crecimiento de la inversión privada
Decreto Legislativo N.º 820	Sobre exoneración del impuesto predial y su ley modificadora, Ley N.º 26962
Decreto Ley N.º 25868	Ley de organización y funciones de INDECOPI
Decreto Legislativo N.º 749	Ley sobre los comandos políticos militares en las zonas declaradas de emergencia
Decreto Legislativo N.º 839	Ley que crea la PROMCEPRI (hoy COPRI)

Sin embargo, las acciones del Gobierno demuestran que hay una efectiva voluntad política. Ella se demuestra también en, por ejemplo, el manejo del PRONAA, que, desde el Ministerio de la Mujer, había sido un elemento clave en el establecimiento y desarrollo de relaciones clientelistas entre el régimen anterior y las organizaciones sociales de base y municipios distritales en busca de recursos. Si bien al respecto no se han dictado medidas, sí se puede señalar que en la práctica se busca dejar de lado ese tipo de relación vertical entre Estado y sociedad. Por otro lado, hay que considerar la participación de la misma gente en la búsqueda de la ruptura de esos lazos clientelistas. Las protestas de las organizaciones de mujeres en San Juan de Lurigancho son un ejemplo de ello.

Otra cuestión relacionada con lo anterior es que, como problema, el centralismo está claramente identificado en la sociedad. Conscientes de ello han sido los partidos políticos, lo cual permite pensar en que ese marco legal podría ser desarticulado y modificado desde el siguiente Congreso. El gran debate se desenvolverá en lo concerniente a la implementación de una política de descentralización que se inserte en una política más amplia de reforma del Estado y alrededor de cuestiones más técnicas, como replantear los niveles de gobierno, redistribuir las competencias y funciones en todos esos niveles, y tratar la cuestión de la autonomía tanto financiera como política. El APRA, la segunda fuerza política, se inclina por descentralizar en un nivel más bien intermedio (las regiones), mientras que Perú Posible parece estar más decidido a promover la descentralización municipal.

IV. DEMOCRACIA MÁS ALLÁ DEL ESTADO

14. DIMENSIONES INTERNACIONALES DE LA DEMOCRACIA

¿Las relaciones internacionales del país se conducen de acuerdo con las normas democráticas?

Una de las preocupaciones centrales de las democracias recuperadas de nuestro continente a partir de la década del ochenta, fue encontrar mecanismos que la defendieran y que eliminaran el péndulo nefasto de los retornos a los regímenes autoritarios. América Latina sabe por experiencia histórica que tales regímenes son un falso remedio a los males de las democracias. Cuando estas vuelven al poder, y siempre será así, tienen que cargar con el pasivo de las dictaduras, lo que ocupa en parte energías y tiempo que debería ser empleado en favor del desarrollo.

Pero, junto a la recuperación de la democracia en la región, el otro factor que influye para una redefinición de las relaciones internacionales es el fin de la guerra fría, simbolizado en la caída del muro de Berlín y en la disolución de la Unión Soviética. El fracaso del comunismo acabó con la bipolaridad y con los conceptos de seguridad hemisférica y de zonas de influencia reservada. Como nunca antes de fines de los ochenta, la comunidad internacional se ha abierto a conceptos que están reajustándose al compás de la experiencia.

Contra la reserva y la desconfianza, que fueron elementos de la sociedad internacional de la segunda postguerra mundial, los pueblos promueven hoy, signo de los tiempos,

la democracia y los derechos humanos como dos temas de valor universal. Ambos conceptos tienen una estrecha vinculación entre sí y forman parte de la agenda mundial. A pesar de vicisitudes, incomprensiones y de las inmensas diferencias que separan al Norte rico del Sur pobre, la humanidad quiere hacer de la democracia una conquista definitiva e irreversible.

Las dudas se van disipando y ya no se aceptan razones aparentes y explicaciones de circunstancias que pretendan justificar las autocracias. A pesar de sus errores y de las limitaciones de partidos, instituciones y dirigentes que transitoriamente gobiernan en su nombre, la forma más perfecta y superior de organización de la sociedad y del Estado es la democracia. Como en el hombre, el fundamento de la democracia es la libertad. La construcción del orden y la seguridad, que corresponden principalmente al Estado, se orientan en un sistema democrático a obtener de los sujetos sociales un ejercicio responsable de la libertad.

En este sentido, la democracia es realizadora de los derechos humanos y de allí la interrelación. La democracia no existe si prescinde de las garantías efectivas para la vigencia de los derechos humanos, y llega a la desnaturalización si tolera su violación sistemática. El fundamento principal de la democracia son los derechos humanos y estos, a su vez, no rigen sin democracia. Un golpe de Estado es, así, la más grave y masiva violación de todos los derechos humanos.

Es esta la filosofía que se abre paso en el mundo y que en América Latina está presidiendo el cambio de comportamiento de la propia OEA, cambio que la ha llevado a otorgar una importancia trascendente a otros organismos del sistema, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Esta exigencia supone dos dimensiones: una es la que se da en el plano internacional como vigilancia constante para que la democracia no sea asaltada por concupiscentes del poder; la otra se da en el plano interno y supone la participación ciudadana para el perfeccionamiento de la democra-

cia, allí donde ella existe, o para promover la organización y movilización popular cuando ella ha desaparecido y se procura su retorno. La recuperación de la democracia o su implantación significa la supresión de formas opresivas y dictatoriales de ejercer la autoridad del Estado. Se trata, por lo general, de procesos complejos, no exentos de contradicciones o resistencias e incomprendimientos. Pero uno de los apoyos más consistentes para impedir la ruptura de la democracia, para acelerar su retorno o para el apuntalamiento de los procesos de transición a la democracia, es el respaldo de la sociedad internacional. Esto es precisamente lo que de manera orgánica se quiere de la OEA en nuestra región, de manera que nunca más América Latina, sufra los golpes de Estado, cualesquiera sean la modalidad y el pretexto que sus autores invoquen.

Luego de este necesario enfoque, en el caso concreto del Perú encontramos que, desde el inicio de los noventa, las relaciones internacionales no discurren necesariamente por normas y costumbres democráticas más o menos estandarizadas, sino por criterios pragmáticos. El discurso de régimen hacia afuera ha priorizado la necesidad de garantizar fundamentalmente la inversión extranjera y ha tenido como interlocutores privilegiados no precisamente a los Estados sino a las empresas multinacionales.

El llamado boom inicial de inversión extranjera, atraída por un acelerado y a veces torpe proceso de privatización de las empresas públicas, determinó que algunos capitales se fijaran en el Perú como un país atractivo pero con escasa seguridad jurídica. Esta situación se confirma si se observa que esa columna tan importante para las relaciones internacionales es, precisamente, el respeto de las instituciones del Estado de Derecho. Como lo hemos observado líneas arriba, los últimos tiempos han determinado en la escena internacional una asociación, casi una fusión, entre economía y democracia. Es en este último aspecto en el que el Estado peruano ha carecido de iniciativa y, por consiguiente, de respaldo internacional.

En consecuencia, se puede afirmar que, en el Perú, las relaciones internacionales no se dirigen de acuerdo con las normas democráticas.

14.1. *¿El gobierno del país está libre de subordinación frente a agencias internacionales de índole económica, cultural o política?*

Analicemos primero el caso de las agencias internacionales de apoyo económico. Un tema muy de moda en los círculos políticos peruanos llegó a ser en su momento el de la «reinserción del país en el sistema financiero internacional». Sucede que la situación real y objetiva del país lo llevó a esta necesidad, pues la irresponsable política económica del anterior gobierno había originado que los organismos financieros cerraran los créditos o, simplemente, se negaran a renegociar la deuda externa.

Una vez «reinsertado» el Perú en el sistema financiero, se presentó una cruda realidad, reflejada en el otorgamiento de créditos internacionales en condiciones muy duras, a la par que se priorizaba desde las políticas públicas y de modo casi fanático el pago de la deuda externa y de sus respectivos intereses. Se conoce el especial culto que todavía le rinden algunos burócratas del Ministerio de Economía al Fondo Monetario Internacional, institución que ha sido tratada con inusitada atención y deferencia por el régimen. Ello nos lleva hacia una constatación práctica, que es a la que se alude en la interrogante que absolvemos: el actual gobierno no está libre de subordinación frente a los organismos financieros internacionales, que más que «agencias» son verdaderos ejes de poder internacional.

Por último, debemos ser precisos en señalar que no existe subordinación de índole cultural o política.

14.2. *¿Hasta qué punto las relaciones del gobierno con los donantes internacionales se basan en los principios de reciprocidad y transparencia?*

El Perú recibe ayuda importante de los donantes internacionales básicamente en tres rubros: alimentos para los programas asistenciales, cooperación técnica orientada hacia la capacitación y perfeccionamiento de tecnologías, y apoyo en las políticas para la erradicación del narcotráfico. Comentaremos brevemente cada una de ellas.

En lo que respecta a la ayuda alimentaria, esta proviene especialmente de los países y agencias de Europa, los que han esmerado su apoyo en los programas de apoyo asistencial y humanitario. Los alimentos donados son administrados por el denominado Programa Nacional de Apoyo Alimentario (Pronaa), institución que ha crecido en los últimos años y, como muchas del Gobierno, ha sido seriamente cuestionada por el manejo con fines electorales de la ayuda. Concretamente, se puede identificar poca transparencia en la administración de los fondos de los donantes, ello porque, lo repetimos, la derivación de la ayuda ha respondido mayormente a los intereses coyunturales del régimen más que a un programa con objetivos estratégicos.

En los últimos meses, especialmente luego de las últimas elecciones (mayo del 2000), existe una corriente cada vez más importante de los donantes, que pretenden supeditar su ayuda a las condiciones objetivas del sistema democrático peruano. Así se lo han hecho saber al régimen la Comunidad Europea, la FAO, entre otras instituciones.

Por su lado, la cooperación técnica internacional se canaliza a través de varias instituciones públicas y en este caso los cuestionamientos han sido menores, aunque no por ello exentos de fundadas sospechas sobre el manejo de los fondos.

Finalmente, en lo que respecta al narcotráfico, la ayuda siempre ha sido importante y ha provenido básicamente de los Estados Unidos. En este caso, el Estado del norte sí ha exigido permanentemente condiciones de reciprocidad en

cuanto a los resultados concretos de las políticas estatales y, fundamentalmente, en lo que respecta a la solución de los problemas políticos derivados del poco apego del Gobierno al respeto del Estado de Derecho y al control político de sus actos.

El combate contra el tráfico ilícito de drogas ha sido asumido, debe reconocerse, como una política de Estado. Existen logros importantes, como la desactivación de importantes carteles y redes asentadas mayormente en la selva peruana. Pese a ello, pervive una situación de desconocimiento respecto del destino de los fondos y, especialmente, de la idoneidad moral de quienes dirigen estas políticas.

14.3. *¿El gobierno cumple con los tratados de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y respeta el Derecho Internacional?*

Básicamente son tres los instrumentos de las Naciones Unidas o del llamado sistema universal que protegen los derechos humanos: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además existen más de cien convenciones internacionales referidas a los más diversos temas, siempre en la perspectiva de la defensa de los derechos humanos.

El Perú ha suscrito, por supuesto, los tres primeros instrumentos y la mayoría de los posteriores. En el sistema interamericano, igualmente, existen dos pactos de los que el Perú es parte: la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana de Derechos Humanos. En ambos casos, en el sistema universal y en el sistema interamericano, el Estado peruano se ha convertido prácticamente en un paria internacional en lo que concierne al cumplimiento de los tratados.

Téngase presente que, en el Perú, las constantes violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes es-

tatales son un dato de la realidad. Aun después de suscritas las declaraciones y convenios internacionales y plasmado en el ordenamiento constitucional y legal el respeto a la dignidad de la persona humana y a todos los derechos inherentes a ella, la población se ha visto afectada por actos de violación cuyo principal agente ha sido, sin duda, el Estado y que no es menester detallar en el presente punto.

De otro lado, un tema de fundamental importancia es el referido a la calificación y categoría que tienen en el constitucionalismo peruano los tratados referidos a derechos humanos. Estos han sido incorporados como normas de rango constitucional; así lo confirman los artículos 3 y 57, y la Cuarta Disposición Final de la Carta. Si bien la Constitución de 1993 no ha repetido la acertada fórmula de su predecesora de 1979, en el sentido de establecer taxativamente que los tratados sobre derechos humanos tienen rango constitucional, ello no afecta la fórmula inicial, por lo que este tipo de tratados continúan teniendo dicho rango.

Nos vamos a centrar en un solo ejemplo que determina por sí solo si el Estado respeta o no sus compromisos internacionales. Nos referimos al retiro del país de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a cuya jurisdicción se hallaba sometido desde el año 1979. Esto tiene una explicación.

La línea jurisprudencial de la Corte Interamericana es desfavorable al Estado peruano, pues este es el que más denuncias interpuestas y sentencias condenatorias tiene. Desde este punto de vista, un dato que salta a la realidad es que la Corte ha tenido especial interés cuando de juzgar al Estado peruano se ha tratado, ello quizá por la peculiar situación de los derechos humanos en nuestro país. Una situación cualitativa de suma importancia es que, recurrentemente, la Corte ha establecido para todos los procesos en los que se ha fallado en contra del Estado peruano, que este ha violado el artículo 1.1 de la Convención, que estipula la obligación de los Estados parte de respetar los derechos reconocidos en ella. Esta es una constatación de inevitable contundencia.

En concordancia con ello, la Corte ha dejado sentada una línea jurisprudencial adicional, derivada de la violación del derecho a la vida. Nos estamos refiriendo al artículo 5 de la Convención, que consagra el derecho a la integridad personal y a la protección de ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Este solo ejemplo grafica de la mejor manera el grado en que el Estado peruano ha desconocido los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Con esta actitud se viene apartando peligrosamente del consenso internacional, tan importante cuando de defender los derechos humanos se trata.

Los siguientes cuadros nos presentan mejor el panorama:

Corte interamericana de derechos humanos
casos presentados contra el Perú

CASO	SITUACIÓN	EXPLICACIÓN/ESTADO
CAYARA	Resuelto	Fundadas excepciones del Estado peruano.
«EL FRONTÓN»	Resuelto	Se declaró responsabilidad internacional del Estado.
LOAYZA TAMAYO	Resuelto	Se declaró responsabilidad internacional del Estado.
CASTILLO PÁEZ	Resuelto	Se declaró responsabilidad internacional del Estado.
CANTORALBENAVIDES	En trámite	Pendiente sentencia sobre excepciones preliminares.
DURAND Y UGARTE	En trámite	Pendiente sentencia sobre excepciones preliminares.
CASTILLO PETROZZI	Resuelto	Se declaró responsabilidad internacional del Estado.
CESTI HURTADO	Resuelto	Se declaró responsabilidad internacional del Estado.

Elaboración propia

**Línea jurisprudencial de la Corte Interamericana
total de artículos de la Convención vulnerados por el Estado
Peruano**

CASOS	TOTAL DE ARTÍCULOS VULNERADOS
NEIRA ALEGRÍA Y OTROS	05
CASTILLO PÁEZ	05
LOAYZA TAMAYO	06
CASTILLO PETRUZZI	08

**Línea Jurisprudencial de la Corte Interamericana
artículos de la Convención Americana vulnerados por el Estado
Peruano**

ARTÍCULO VULNERADO/ DERECHO	CASO NEIRA ALEGRÍA	CASO CASTILLO PÁEZ	CASO LOAYZA TAMAYO	CASO CASTILLO PETROZZI
1º Obligación de respetar los derechos y libertades	X			
2º Deber de adoptar disposiciones de Derecho Interno			X	X
4º Derecho a la vida	X	X		
5º Derecho a la integridad personal	X	X	X	X
7º Derecho a la libertad personal	X	X	X	X
8º Garantías judiciales			X	X
9º Principio de legalidad y retroactividad				X
10º Derecho de indemnización	X	X	X	X
25º Protección judicial		X		X
27º Garantías constitucionales durante estados de excepción				X
63º Goce de derecho o libertad conculcados			X	

**Línea Jurisprudencial de la Corte Interamericana
contexto socio-político de los casos denunciados a la Corte**

CASO	NATURALEZA	CONTEXTO POLÍTICO	AÑO
NEIRA ALEGRÍA	Muerte de 101 presidiarios acusados de terrorismo en el develamiento del motín en el Penal «El Frontón».	Violencia política y atentados contra la vida y economía del país.	1986
CASTILLO PÁEZ	Estudiante desaparecido ilegítimamente por fuerzas del orden.	Violencia política y atentados contra la vida y economía del país. Castillo no estaba comprometido en estos actos.	1990
LOAYZA TAMAYO	Profesora universitaria condenada ilegalmente a 20 años de reclusión por el fuero civil.	Violencia política y atentados contra la vida y economía del país. Loayza no estaba comprometida en estos actos.	1993
CASTILLO PETRUZZI	Terroristas chilenos, altos mandos del MRTA, son capturados, juzgados y sentenciados por el fuero militar.	Violencia política y atentados contra la vida y economía del país. Estas personas admitieron públicamente su militancia en el MRTA.	1994

14.4. ¿El gobierno respeta sus obligaciones internacionales relativas al trato de los refugiados y asilados políticos? ¿Está prevista la protección contra la discriminación arbitraria en su política de inmigración?

En el Perú casi no existen refugiados políticos. El último problema referido a esta materia sucedió hace más de una década, cuando ciudadanos disidentes cubanos tomaron la embajada peruana en La Habana y fueron recibidos en el país. En esa oportunidad se les brindó un trato respetuoso de las obligaciones internacionales. Tampoco existen asilados políticos y, en lo que respecta a su política de inmigración, esta

no ha sido cuestionada. Por el contrario, el problema principal corresponde a quienes abandonan el país, personas que, según se estima, suman casi los dos millones, y que enfrentan políticas inmigratorias muy duras en otras naciones.

14.5. *¿Las acciones del gobierno coadyuvan al sostenimiento de la democracia y la protección de los derechos humanos en el ámbito internacional?*

La respuesta es negativa. El ejemplo del retiro de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana detallado líneas arriba explica por sí solo la respuesta.

14.6. *¿Qué medidas, si las hay, se han adoptado para solucionar los problemas identificados en esta área, y qué grado de prioridad política y apoyo público tienen?*

En materia de la relación con las agencias internacionales de índole económica y de los condicionamientos impuestos por ellas (por ejemplo, en los programas económicos, en el pago de la deuda externa), el Gobierno no hizo nada que limitase la injerencia de los organismos financieros (Banco Mundial, FMI). Así, a la caída del gobierno del presidente Fujimori se reveló que la deuda externa superaba los US\$ 19 200 millones y que las obligaciones del pago anual adquiridas (amortización más intereses) eran de US\$ 2 600 millones. Estos montos son extremadamente difíciles y penosos de pagar; sin embargo, el Gobierno nunca planteó un refinanciamiento de la deuda, ni un replanteamiento en las relaciones que permitiese una mejor reciprocidad y transparencia en las mismas.

No obstante, dado el constante deterioro y aislamiento internacional del Perú, debido sobre todo a la falta de condiciones democráticas y a las violaciones de los derechos humanos, el Gobierno contrató agencias especializadas en lobbies internacionales para ayudarlo a limpiar su imagen. Esto ocurrió en Estados Unidos, nación en la que la embaja-

da peruana estuvo especialmente activa en lo que concierne a establecer contactos con las personas y grupos de influencia. Igualmente, cada vez que en el país se cometía una tropelía institucional —reelección presidencial, golpe de Estado, elecciones fraudulentas— el régimen solía acreditar a un grupo de ministros, funcionarios y amigos para que viajen a distintos países a «explicar la situación real del país» pero los resultados fueron nulos.

En todo caso, los avances logrados en materia de democracia y derechos humanos han sido conseguidos a través de la Mesa de Diálogo auspiciada por la OEA, que se instalara a partir del mes de agosto del año 2000. Pero debe quedar constancia de que también contribuyó a la consecución de tales avances la agudización de la crisis política que afectó al Gobierno, crisis que primero lo debilitó, que derivó a continuación en el adelanto de las elecciones para abril del 2001 y que terminó con la estrepitosa renuncia de Alberto Fujimori a la Presidencia de la República

14.7. ¿Qué medidas ha tomado el Gobierno de Transición para solucionar los problemas en este campo?

El apoyo internacional, tanto de la OEA como de las democracias occidentales, a la democratización del Perú contribuyó a debilitar el gobierno de Fujimori. Sin el respaldo de la comunidad internacional, era difícil su permanencia en el poder. Así como se presionó internacionalmente a Fujimori para que abandonara el poder, se apoyó el proceso de transición presidido por Valentín Paniagua.

Durante el Gobierno de Transición, el Perú no solo ha vuelto al cauce de la institucionalidad democrática sino que, además, ha afirmado como principio rector la reinserción del Perú en la comunidad internacional, particularmente como país protector de los derechos humanos. Para cumplir con este propósito, fue necesario tomar algunas importantes medidas:

- *Retorno a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*
- *Iniciativa del gobierno peruano para impulsar la Carta Democrática Interamericana. De acuerdo con el ministro de Relaciones Exteriores del Perú, Javier Pérez de Cuéllar, dicho documento fue concebido como la sistematización del conjunto de reglas y mecanismos para la promoción y defensa de la democracia. Para el beneplácito de la democracia en el hemisferio, la iniciativa presentada fue recogida en la Declaración Final de la Cumbre de Quebec que a continuación se cita: «Para mejorar nuestra capacidad de respuesta a estas amenazas, instruimos a nuestros Ministros de Relaciones Exteriores que, en el marco de la próxima Asamblea General de la OEA, preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa».*
- *El Gobierno inició las gestiones necesarias para ver casos pendientes en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La propuesta del gobierno peruano busca solucionar 165 casos, que representan más del cincuenta por ciento de los que se encuentran en trámite contra el Estado peruano ante dicho órgano.*
- *El 7 de diciembre el Gobierno se adhirió a la Corte Penal Internacional y dejó de ser el único país, al menos en la región andina, que no había firmado este documento.*
- *El proceso electoral del año 2001, caracterizado por su transparencia y justicia, contó con la presencia de Misión de la OEA y de observadores internacionales.*

14.8. Balance sobre el impacto de estas medidas

El sistema internacional fue uno de los factores esenciales que presionó para que Fujimori dejara el poder. Asimismo, las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y la comunidad democrática apoyan decididamente el proceso de transición iniciado por Paniagua. Este apoyo, no obstante, no se condice con las relaciones siempre fluctuantes y condicio-

nales del Estado peruano con los organismos financieros internacionales. Son dos tipos de relaciones, generalmente contradictorias entre sí, que en algunos casos pueden llegar a obstruir las salidas democráticas. Si bien el sistema financiero internacional es más sensible a los tipos de sistemas políticos para coordinar sus vínculos, tomando en cuenta la calidad de riesgo país, no ofrece soluciones directas a los problemas políticos en los países regidos por gobiernos autoritarios.

Como balance final, durante el gobierno de Valentín Paniagua, es necesario manifestar que el Perú no solo volvió al cauce de la institucionalidad democrática, sino que además, como se señala arriba, afirmó como principio rector de la transición la reinserción del Perú en la comunidad internacional y su calidad de país protector de los derechos humanos. Este tema no solo rompe el aislamiento en la comunidad democrática, sino que, además, puede definir un marco legal que propicie la seguridad jurídica, estimule la inversión y genere empleo.

Bibliografía

APOYO, OPINIÓN Y MERCADO

Fax de opinión. Julio, 2000. <www.apoyo.com/NEWPortal/opinion/op200007.htm>

ARDITO, Wilfredo

«Racismo: Caminos legales y algo más...». *Ideele*, n.º 109, julio, 1998.

BADIE, Bertrand y Guy HERMET

Política comparada. Méjico D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BASOMBRÍO, Carlos

«¿Hasta el 2005?». *Ideele*, n.º 129, julio, 2000.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.

Progreso económico y social en América Latina: Informe 1996: Cómo organizar con éxito los servicios sociales. Washington D.C.: BID, 1996.

BERNALES, Enrique

«Partidos, Democracia y Autoritarismo en el Perú». En FERNÁNDEZ FONTANOY, Carlos (coord.). *Sociedad, partidos y Estado en el Perú: Estudios sobre la crisis y el cambio*. Lima: Universidad de Lima, 1995.

— «Crisis y partidos políticos». En *Del golpe de Estado a la nueva Constitución*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993.

— *La Constitución de 1993: Análisis comparado*. Lima: CIEDLA, 1996.

- BIONDI, Juan, Max HERNÁNDEZ y Guido LOMBARDI
«Cambios culturales e imagen de la política». En *Cuestión de Estado*, n.º 12-13, 1995.
- BLONDET, Cecilia
La Emergencia de las Mujeres en el Poder ¿Hay Cambios? Documento de Trabajo N.º 92. Lima: IEP, 1998.
- BOWEN, Sally
El Expediente Fujimori. El Perú y su Presidente 1990-2000. Lima: Perú Monitor, 2000.
- BOZA PRÓ, Guillermo
«Los principios de derecho de trabajo en la nueva Constitución». *Asesoría Laboral*, enero, 1994.
- BRYCE Echenique, Alfredo
«Fin de siglo y siglo próximo». *Quehacer*, n.º 100, 1996.
- CAMPODÓNICO, Humberto
«¡Ampay! Gobiernos dictatoriales para administrar la pobreza». *Quehacer*, n.º 124, mayo-junio, 2000.
- CASTELLS, Manuel
La era de la información, tres volúmenes. Madrid: Alianza Editorial, 1996.
- CIUDAD, Adolfo
«Problemas del modelo peruano de relaciones de trabajo». En *Derecho Colectivo al Trabajo. Materiales de Enseñanza. Facultad de Derecho*. Lima: PUCP, 1998.
- COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS
Democracia en la Encrucijada. Lima, 2000.
- Políticas de control de drogas en la región andina.
<www.cajpe.org.pe/11.htm>
- Indicadores judiciales de los distritos judiciales de Lima, Callao, Arequipa, Lambayeque y La Libertad. Informe Final, Perfil del Litigante. Tomo II. Lima, 1997.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú. Junio, 2000. <www.cidh.org/countryrep/Peru2000sp/indice.htm>

CONSEJO DE LA PRENSA PERUANA

Objetivos y procedimientos de rectificación, quejas y denuncias. Lima, 2000 (documento mecanografiado).

COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Informe Anual-1999. Lima, 2000.

— *Análisis de la problemática de la tortura en el Perú*. Lima, 1999.

— *A la intemperie. Percepciones sobre derechos humanos*. Lima, 1995.

COTLER, Julio

«Crisis política, outsiders y demócradura: el «fujimorismo»». En PERELLI, Carina, Sonia PICADO y Daniel ZOVATTO (comp.). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José de Costa Rica: IIDH, 1995.

COX, Rebecca

Evaluación de la coyuntura Pre-Electoral en el Perú (18 de enero al 2 de febrero del 2000). Londres: Electoral Reform International Service, 2000 (documento mecanografiado).

CHIRINOS, Luis

«Marco legal de la Participación Ciudadana en Gobiernos Locales». En *Ideele*. n.º 111, setiembre, 1998.

CHIROQUE, Sigfredo

Políticas necesarias para el desarrollo magisterial en el Perú. 1999 (documento mimeografiado).

DA MATTA, Roberto

«Lo social y lo estatal». *Nueva Sociedad*, n.º 168, julio-agosto, 2000.

DE BELAÚNDE, Javier

«Justicia, legalidad y reforma judicial en el Perú». En CRABTREE, John. *El Perú de Fujimori*. Lima: UP-IEP, 1999.

DEBRAY, Régis

El Estado seductor, las revoluciones mediológicas del poder. Buenos Aires: Manantial, 1995.

— *Cours de médiologie générale*. París: Gallimard, 1991.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Elecciones 2000: Supervisión de la Defensoría del Pueblo. Lima, 2000.

— *Compendio de Legislación para los Pueblos Indígenas y Comunidades Nativas*. Lima, 2000.

— *Voces, Boletín informativo*. Lima, junio 2000.

— *Anticoncepción Quirúrgica Voluntaria*. Lima, 1998.

— Primer Informe del Defensor del Pueblo ante el Congreso de la República. 1996-1998.

— Segundo Informe del Defensor del Pueblo ante el Congreso de la República. 1998-1999.

— Tercer Informe del Defensor del Pueblo ante el Congreso de la República. 1999-2000.

DEGREGORI, Carlos Iván (ed.)

Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso. Lima: IEP, 1996.

DURAND, Francisco y Rosemary THORP

«La reforma tributaria. Análisis del experimento SUNAT». En CRABTREE, John. *El Perú de Fujimori*. Lima: UP-IEP, 1999.

FOWKS, Jacqueline

Suma y resta de la realidad. Medios de comunicación y elecciones generales 2000 en el Perú. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 2000.

GAMARRA, Ernesto

Comisiones investigadoras: Poder Fiscalizador del Congreso. Lima: Congreso de la República, 1999.

GARGÚREVICH, Juan

La prensa sensacionalista en el Perú. Lima: PUCP, 2000.

GONZÁLES DE OLARTE, Efraín

Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú. Lima: IEP, 2000.

— *El neoliberalismo a la peruana.* Lima: IEP, 1998.

IMASEN-IDS.

Encuesta nacional sobre la ciudadanía en el Perú. 1997

INSTITUTO CUÁNTO

Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida-ENVIV. Lima, 1997.

— *Perú en cifras. 2000.* Lima, 2000.

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL

¿Quiénes son los inocentes? Lima, 1997.

INEI

Perú. Compendio Estadístico Sociodemográfico. Lima, 1999. <www.inei.gob.pe>

— Encuesta Nacional de Municipalidades e Infraestructura Socio-Económica Distrital 1997. Lima, 1997.

INSTITUTO PRENSA Y SOCIEDAD

Interprensa (diversos boletines). Lima, 1999 y 2000.

KISIC, Drago

«Liberalización económica y su impacto». En CRABTREE, John. *El Perú de Fujimori*. Lima: UP-IEP, 1999.

LANDA, César

El Proceso de Formación Contemporáneo del Estado Peruano. Lima: Instituto Constitución y Sociedad, 1990.

LÓPEZ, Sinesio

Ciudadanos reales e imaginarios. Mapas objetivos de la ciudadanía en el Perú. Lima: IDS, 1997.

— Los ciudadanos por dentro. Aspectos subjetivos de la ciudadanía en el Perú (en preparación).

LÓPEZ-PINTOR, Rafael

Electoral Management Bodies as Institutions of Governance. Nueva York: United Nations Development Programme, 2000.

MATOS MAR, José

Desborde popular. Lima: IEP, 1990.

MILOSLAVICH TÚPAC, Diana

«Participación política de las mujeres en el escenario local». *Ideele*, n.º 111, setiembre, 1998.

MINISTERIO PÚBLICO

Anuario Estadístico. Lima, 1997.

MURAKAMI, Yusuke

La democracia según C y D. Lima: IEP, 2000.

NORIEGA, Jorge

Perú: Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo. Lima: Desco, 1997.

NUGGENT, Guillermo

Composición sin título. Sobre democracia y diversidad cultural en el Perú. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1998.

- *El poder delgado*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1996.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Volumen III. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión. Washington D.C., 2000.

ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel y Pierina POLLAROLO (eds.)

Agenda para la primera década: Educación. Lima: Instituto Apoyo. Opinión y Mercado, 2000.

- *Agenda para la primera década: Reforma del Estado-Descentralización*. Lima: Instituto Apoyo. Opinión y Mercado, 2000.
- *Agenda para la primera década: Salud*. Lima: Instituto Apoyo. Opinión y Mercado, 2000.

OTÁROLA, Alberto

Democracia y Corrupción en el Perú. Apuntes para la redefinición del problema. Lima: Fundación Hans Seidel, 1997.

PARDO, Fernando

Narcotráfico. Situación actual y perspectivas para la acción. Lima: CEPEI, 1995.

PÁSARA, Luis y otros

Reforma del Poder Judicial. Lima: DESCO, 1977.

PEASE, Henry

Así se destruyó el Estado de Derecho (Congreso de la República 1995-2000). Lima, 2000.

- *Electores, partidos y representantes. Sistema electoral, sistema de partidos y gobierno en el Perú*. Lima: PUCP, Departamento de Ciencias Sociales, 1999.

PLANAS, Pedro

La democracia volátil. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 2000.

RIAL, Juan

«Los partidos políticos en América del Sur». En *Partidos y clase política en América Latina*. San José de Costa Rica: IIDH, 1996.

ROSPIGLIOSI, Fernando

«¿Un futuro con o sin el SIN? El futuro es lo de ahora». *Ideele*, n.º 103-104, diciembre, 1997.

— «Los Militares y el Poder». *Ideele*, n.º 107, mayo, 1998.

RUBIO, Marcial

Ley de partidos políticos. Las reglas que nadie quiso aprobar. Lima: PUCP, 1997.

SANGUINETI, Wilfredo

«Los contratos de trabajo sujetos a modalidad de ley de fomento del empleo». *Asesoría Laboral*, febrero, 1993.

SARTORI, Giovanni

Homo videns. La sociedad teledirigida. Madrid: Taurus, 1998.

— *Ingeniería Constitucional Comparada*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1994.

— *Partidos y sistema de partidos. Marco para un análisis*. Madrid: Alianza Editorial, 1980.

TANAKA, Martín

Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú. 1980-1995. Lima: IEP, 1998.

TRANSPARENCIA

Segundo Informe de Monitoreo de Costos de Publicidad. Lima, 2001.

— *Balance de las elecciones del año 2000*. Lima, 2000.

— *Elecciones Generales 2000: Verificación del Padrón Electoral Inicial*. Lima, 2000.

Diez preguntas y un colofón sobre el Conteo Rápido del 9 de abril. Lima, 2000.

— *Datos electorales*, n.º 1-40.

TUESTA, Fernando

El juego político. Fujimori, la oposición y las reglas. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1999.

UGAZ, Jose

Prensa juzgada. Treinta años de juicios a periodistas peruanos (1969-1999). Lima: UPC, 1999.

VALENZUELA, Cecilia

Diagnóstico de los medios de comunicación en el Perú. Lima: DEMUS, 2000 (documento mecanografiado).

VARGAS, José Luis

Adiós a la vergüenza, los Talk Shows en el Perú. Arequipa: UNSA, 2000.

VARGAS LLOSA, Álvaro

En el reino del espanto. México D.F.: Grijalbo, 2000.

VIDAL, Ana María (ed.)

Los decretos de la Guerra: Dos años de políticas antisubversivas y una propuesta de paz. Lima: IDS, 1993.

VILLANUEVA, Rocío

La violencia sexual: un problema de seguridad ciudadana. Las voces de las víctimas.

Informes defensoriales, n.º 21. Lima: Defensoría del Pueblo, 2000.

— «¿Están justificadas las cuotas de mujeres en las listas electorales?». En YÁÑEZ, Ana María y Lisbeth GUILLÉN (ed.). *Poder Político con perfume de mujer. Las cuotas en el Perú.* Lima: MMR-IEP, 1998.

VINATEA, Luis

«El derecho a la estabilidad laboral en la nueva Constitución». *Asesoría Laboral*, enero, 1994.

YÁÑEZ, Ana María

«Elecciones municipales 1998: El cuarto de las mujeres». *Ideele*, n.º 112, octubre, 1998.

YOUNGERS, Coletta

«Deconstruyendo la Democracia: Perú bajo el gobierno de Alberto Fujimori». *Ideele*, n.º 125, febrero, 2000.

ZAS FRIZ Burga, Jhonny

La descentralización ficticia. Perú: 1821-1998. Lima: CIUP, 1998.

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. 424-8104 / 332-3229 FAX: 424-1582
JUNIO 2001 LIMA - PERÚ

Sinesio López es doctor en Sociología. Actualmente es coordinador de la maestría de Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica del Perú. También es Profesor Principal en la Universidad de San Marcos. Es investigador y consultor en temas relacionados al desarrollo de la ciudadanía, la sociedad civil y la transición a la democracia.

Rafael Roncagliolo es periodista y sociólogo. Es Secretario General de la Asociación Civil Transparencia y ha sido presidente de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (1995-1998), así como consultor en temas de comunicaciones, sistemas electorales y participación ciudadana. Es Profesor en la Universidad de San Marcos, en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad de Lima.

Entre junio y diciembre del año 2000, los autores de este libro realizaron una consultoría para IDEA Internacional. Esta consistió en responder un cuestionario sobre la situación de la democracia en el Perú. Tal herramienta fue elaborada por el equipo central de IDEA y grupos de expertos la respondieron simultáneamente en otros siete países, con el fin de hacer un análisis comparativo sobre la situación cualitativa de la democracia en el mundo. En el Perú, el estudio se vio complicado por lo vertiginoso del proceso político de la crisis y caída del régimen de Fujimori. Sin embargo, la información recogida y el análisis requerido por IDEA fueron dando al texto final el valor agregado de ser una suerte de crónica de lo más destacado del estado de las cosas en el momento mismo en que iban ocurriendo.

La Comisión Andina de Juristas, el Instituto de Diálogo y Propuestas, la Asociación Civil Transparencia y la Pontificia Universidad Católica del Perú han contribuido a que los resultados íntegros del informe preparado por los autores y actualizado, con fines públicos hasta junio de 2001 con un análisis de las principales acciones realizadas por el Gobierno de Transición para superar la crisis sean puestos a disposición de la sociedad peruana. Con ello pretenden dejar un testimonio reflexivo de lo que acabamos de vivir y señalar, partiendo de él, la necesidad de que nuestra sociedad promueva respuestas al vacío de referentes éticos en toda la vida pública del país.



Comisión Andina
de Juristas

