

# **SOCIEDAD CIVIL, ESFERA PÚBLICA Y DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: ANDES Y CONO SUR**

---

*Aldo Panfichi*  
(coordinador)

## **Capítulo 15**



Primera edición, 2002

# ANDÉS Y CONO SUR y democratización en América Latina

Alfonso Pastor  
(coordinador)

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra  
—incluido el diseño tipográfico y de portada—,  
sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico,  
sin el consentimiento por escrito del editor.

Comentarios y sugerencias: [editor@fce.com.mx](mailto:editor@fce.com.mx)  
Conozca nuestro catálogo: [www.fce.com.mx](http://www.fce.com.mx)

D. R. © 2002, FONDO EDITORIAL DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
Plaza Francia 1164, Lima 1, Perú

D. R. © 2002, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14200 México, D. F.

ISBN 968-16-6762-X

Impreso en México

## SOCIEDAD CIVIL Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN PERÚ

FARID KAHATT

### BREVE DIGRESIÓN CONCEPTUAL

A decir del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, los problemas de gobernabilidad en América Latina son de reciente data. Hasta la década de 1970, el proceso de diseño e implantación de las políticas públicas era relativamente simple y apacible, y se realizaba bajo el imperio del principio de autoridad.<sup>1</sup> A partir de la siguiente década, en un contexto internacional más bien adverso, el Estado habría sido incapaz de canalizar las demandas planteadas por la irrupción de nuevos actores sociales, dando origen así a los problemas de gobernabilidad que hoy nos aquejan.<sup>2</sup> Este diagnóstico coincide en lo esencial con las tesis de autores como Samuel Huntington en torno a la *crisis de gobernabilidad* que habrían padecido países como Estados Unidos en aquella época.<sup>3</sup>

Sin embargo, la perspectiva esbozada por Enrique Iglesias no ofrece una descripción del contexto en el cual fueron introducidos los temas de gobernabilidad en la agenda política de la región. El interés por dilucidar las condiciones de posibilidad de un ejercicio eficaz del gobierno surge cuando los gobernantes democráticamente elegidos deben afrontar de modo simultáneo la tarea de construir una institucionalidad demo-

<sup>1</sup> "En América Latina hubo ya un proceso de gobernabilidad que funcionó [...] en los años sesenta algo pasó y pasó bien: si no la región no hubiera crecido como creció. Ciertamente es que la participación social era mucho más acotada, pero, a partir de un conjunto de ideas, hubo gobernabilidad" (Iglesias, 1997: 217).

<sup>2</sup> "Algo, sin embargo, dejó de funcionar a mediados de los setenta. ¿Qué pasó después de mediados de los años setenta? Los objetivos del Estado, impulsados por los fenómenos sociales emergentes [...] se ampliaron enormemente [...] Todo esto trajo consigo cambios que generaron nuevas demandas sobre los Estados, ahí es donde empezó a fallar la gobernabilidad" (Iglesias, 1997: 218).

<sup>3</sup> "La gobernabilidad surgió como tema de preocupación central en las democracias occidentales hacia mediados del decenio de los setenta, cuando se puso en evidencia la limitada capacidad de respuesta de instituciones políticas en Europa, Norteamérica y Japón para enfrentar las crecientes exigencias sociales y la diversidad de intereses que era necesario conciliar para lograr el buen gobierno" (Hernández *et al.*, 1996: 20).



crática y la aplicación de políticas de ajuste estructural. Por un lado, las condiciones que hicieron posible la transición desde un régimen autoritario hacia un gobierno democráticamente elegido no suelen ser las más propicias para consolidar un régimen democrático —el *affaire* Pinochet oficia como un penoso recordatorio de ello—; por otro lado, las recomendaciones de política económica contenidas en el denominado *Consenso de Washington* no dan los resultados esperados, lo cual lleva a revalorar el papel de las reformas institucionales, tanto para mejorar la eficacia en la instauración de dichas recomendaciones como para garantizar su viabilidad política (Javed Burki y Perry, 1998).

Ése es, por lo demás, el contexto en el cual se inserta la preocupación por la interacción entre la sociedad civil y el Estado en la región. En principio, las organizaciones de la sociedad civil desempeñarían diversas funciones desde una perspectiva de gobernabilidad democrática. Por un lado, contribuyen a paliar una de las falencias proverbiales de la democracia liberal contemporánea: la escasa participación de la ciudadanía en el proceso político. Por otro, contribuyen a contrarrestar dos de las tendencias que provocan la desafección ciudadana respecto de la política: el ejercicio discrecional del poder por parte de las autoridades electas, y el efecto disgregador que la prevalencia del mercado tiene sobre la cohesión social. De ese modo, colaboran para dotar al sistema político de la legitimidad necesaria para un ejercicio eficaz del gobierno bajo un régimen democrático; más aún, las organizaciones de la sociedad participan de modo directo en el ejercicio de las funciones de gobierno, involucrándose en el proceso de formulación e implantación de las políticas públicas en general, y de las sociales en particular.

Nada garantiza, sin embargo, que la sociedad civil despliegue ese potencial, por un lado debido a la heterogeneidad que alberga en su interior: forman parte de la sociedad civil tanto las organizaciones de derechos humanos, comprometidas con la defensa de valores universales dentro de una perspectiva democrática, como el “NRA” estadounidense, que vela únicamente por los intereses de sus propios miembros, prescindiendo de los de los otros sectores de la sociedad o, incluso, de la voluntad de la mayoría. Por otro lado, porque las organizaciones de la sociedad civil sólo existen y se desarrollan allí donde el entorno político lo permite. Así, la relación entre la sociedad civil y el Estado posee una dimensión paradójica: por un lado, las organizaciones de la sociedad civil suelen operar como un contrapeso social al poder del Estado; por otro, requieren para ello que ese mismo Estado provea un marco institucional que les permita ejercer dicha función. Por ejemplo, su espesor y solidez organizativa hacían de la sociedad civil de Ruanda una de las



más desarrolladas en el África subsahariana. Ello no impidió, sin embargo, que la violencia genocida desatada desde el gobierno en contra de la minoría tutsi, y de las facciones moderadas de la mayoría hutu, contara a dichas organizaciones entre sus principales víctimas.

Una última digresión conceptual nos remite al tema de las definiciones. No es menester aquí dar cuenta del debate académico en torno al concepto de sociedad civil. Sin embargo, es necesario recordar que la división entre Estado y sociedad civil no constituye una frontera entre categorías discretas, claramente discernibles la una de la otra. Se trata, más bien, de una construcción cultural y, en tanto tal, es una distinción contingente que, para perdurar, ha de reproducirse a través del tiempo mediante prácticas sociales discursivas y de otra índole. Por ejemplo, bajo el imperio otomano, las autoridades eclesiásticas (Ulema) no sólo ocupaban diversos cargos públicos, sino que además se encontraban subordinadas institucionalmente a la autoridad política. Cuando el gobierno de Kemal Atatürk —a inicios del periodo republicano— cerceñó ese vínculo simbiótico entre la Iglesia y el Estado, las mezquitas no sólo adquirieron autonomía institucional, sino que además los Ulema lograron preservar algunas de sus prerrogativas sociales merced a su capacidad para recabar lealtades y recursos entre sus feligreses, o al hecho de contar con recursos propios. A partir de entonces, la Iglesia constituye no sólo un actor social independiente del gobierno, sino incluso uno opuesto a él.

En otras palabras, la cuestión de qué instituciones pertenecen a la sociedad civil y cuáles no deviene en una discusión bizantina si no esclarecemos previamente la naturaleza de la relación entre las distintas entidades. En nuestro caso, implica que los méritos relativos de cualquier definición sean juzgados no con base en un criterio apriorístico, sino en función de la problemática que se pretende abordar. Por ello, creemos que la perspectiva ofrecida por Ernest Gellner provee un interesante punto de partida para esta investigación:

La definición más simple, inmediata e intuitivamente obvia —que también tiene un gran mérito—, es la que señala que la Sociedad Civil es ese conjunto de diversas organizaciones no gubernamentales que es suficientemente fuerte para servir de contrapeso al Estado y, si bien no impide que el Estado se encargue de mantener la paz y arbitrar entre los grandes intereses, puede, sin embargo, impedir que domine y atomice al resto de la sociedad [1994: 5].

## INTRODUCCIÓN

Perú es un país que cuenta con un tupido tejido social. Por ejemplo, hacia 1995 existían en el país más de 110 000 organizaciones privadas sin fines de lucro (OPSFL). Esa cifra incluía, entre otras, a 64 905 organizaciones sociales de base, 29 491 organizaciones deportivas o culturales, 14 346 instituciones educativas y, según algunos cálculos, alrededor de 1 600 ONG —la mayor cifra de América Latina después de Brasil, México y Colombia— (Portocarrero y Sanborn, 1998: 14).

Si bien la categoría de “organizaciones privadas sin fines de lucro” no es coextensiva con la de “organizaciones de la sociedad civil” —pues no incluye a los partidos políticos, los gremios sindicales y de otra índole, las organizaciones religiosas o cooperativas—, dicha cifra nos da una idea cabal de la densidad organizativa de la sociedad peruana. Prácticamente la mitad de la población del país (48.7%) participa en algún tipo de organización social. De ese total, alrededor de 60% interviene en ellas con relativa intensidad —medida en términos de la frecuencia con la que asisten a las organizaciones a las que pertenecen.

Ahora bien, parafraseando lo que se dice ocasionalmente sobre el Estado, una sociedad civil *grande* (i. e., ampliamente organizada) no necesariamente implica una sociedad civil *fuerte* (p. e., con capacidad de influir en el proceso político). En el caso peruano, tras una densa trama organizativa se oculta una escasa vertebración más allá de lo local o sectorial. Una porción significativa de las organizaciones en mención apenas procura velar por los intereses inmediatos de sus afiliados, y esto en un contexto de relativa precariedad institucional y material.

En lo que sigue intentaremos, en primer lugar, reseñar brevemente la evolución de la relación entre el Estado y la sociedad civil en el Perú republicano. Luego abordaremos esa relación en la presente década (1990), intentando dilucidar el grado en que los espacios disponibles para la organización y movilización de la sociedad civil se encuentran constreñidos por las características del régimen político dentro de cuyo marco institucional debe operar.

## RESEÑA HISTÓRICA

La fragilidad relativa de la sociedad civil en Perú debe entenderse en contraposición a la vigencia de un Estado autoritario y excluyente durante la mayor parte de su historia. Las primeras décadas de la repúbli-

ca están signadas por las disputas entre los caudillos militares que participaron de la gesta independentista. Cuando finalmente se instaura un régimen que reconoce derechos políticos a los opositores, la participación en los procesos electorales se restringe a 2% de la población debido a la vigencia del voto censitario. Ello en un país donde la distribución de la propiedad y el ingreso concentraba los recursos en manos de esa misma minoría. La política de notables era la contrapartida de una sociedad estamental compuesta por súbditos antes que por ciudadanos. No en vano algunos autores van a referirse a ese estado de cosas como el producto de una "herencia colonial" (Cotler, 1978).

Sin embargo, en el tramo que va desde fines del siglo XIX hasta principios del siglo XX, esa misma élite lideró un incipiente proceso de modernización económica. El que ésta se diese en el contexto de un orden social como el descrito explica que haya sido denominada una "modernización tradicionalista" (De Trazegnies, 1987). Dicho proceso dio origen a nuevos grupos sociales —obreros, capas medias, etc.—, los que a su vez dieron origen a las primeras organizaciones autónomas de la sociedad civil en el siglo XX, como el movimiento sindical, nuevas organizaciones políticas —APRA, Partido Socialista—, y el movimiento indigenista —algunos de cuyos integrantes colaborarán con el gobierno del presidente Leguía en la defensa de las comunidades campesinas.

Esas nuevas organizaciones plantean nuevas demandas al orden establecido. En primer lugar, demandas por derechos sociales que, al ser planteadas a un Estado patrimonial, serán afrontadas como una distribución de favores a clientelas políticas antes que mediante el reconocimiento de derechos universales —emulando las relaciones de autoridad personalizadas que imperaban en las haciendas.

Sin embargo, las demandas por derechos sociales solían tener como corolario la reivindicación de derechos civiles; premunidos de estos últimos, se incrementaban las probabilidades de éxito al reivindicar los primeros. Así, por ejemplo, los trabajadores de la industria azucarera, además de reclamar mejoras en sus condiciones de vida, comienzan a exigir el reconocimiento de sus sindicatos y del derecho a la huelga.

Un Estado basado en la exclusión de la mayoría de la población del sistema político —rasgo en el que coinciden los calificativos que le endilgan diversos autores desde diferentes perspectivas, por ejemplo: *mercantilista*, *oligárquico* o *patrimonial*—no podía acoger de modo significativo las demandas crecientes por derechos políticos sin cambiar su propia naturaleza en el proceso. Quienes enarbolaron esas demandas serán víctimas de la represión por parte de las fuerzas del orden. Por ejemplo, entre 1930 y 1980 el APRA fue o bien una fuerza proscrita, o bien un par-



tido legalmente reconocido al que, sin embargo, se le impedía tener acceso al gobierno mediante el voto popular. Por lo demás, en Perú el sufragio sólo constituirá un derecho universal a partir de las elecciones generales de 1980.

Pero el *impasse* político no impidió que continuaran los cambios que se venían produciendo en los ámbitos económico y social. A los procesos de urbanización e industrialización en curso se sumaron la difusión de los medios masivos de comunicación y la expansión, por acción del Estado, tanto del sistema educativo como de la infraestructura vial del país. En un contexto en el que el proceso de modernización integraba al país creando nuevos espacios de interacción social, la persistencia de las jerarquías sociales tradicionales se hacía más patente y menos tolerable. Entre la población rural ello habría de propiciar la protesta o la emigración como respuestas. Así, mientras entre 1956 y 1964 se producen en Perú las mayores movilizaciones campesinas de Sudamérica, los migrantes cambiaban simultáneamente la fisonomía de las ciudades, reproduciendo en el ámbito urbano tradiciones (de reciprocidad y trabajo colectivo) y redes de interacción social (de parentesco y paisanaje) de origen andino. En un contexto en el que ni el Estado ni el mercado garantizaban el acceso a un empleo remunerado o a servicios básicos, los migrantes apelaron a aquellas tradiciones y redes sociales para proveerse a sí mismos de ingresos y de algunos de esos servicios. Éste es el origen de lo que daría en denominarse la *informalidad*.

Las organizaciones de las que la sociedad civil se dota a partir de entonces tienden a operar en dos frentes: por un lado, intentan proveer a sus miembros de algunos bienes y servicios que no obtendrían de otro modo; por otro, exigen al Estado el reconocimiento de ciertos derechos sociales. El caso de las organizaciones barriales es representativo: primero se forman nuevas urbanizaciones populares a través de la invasión de terrenos; luego, mientras exigen el reconocimiento de los derechos de propiedad sobre esas tierras, quienes invaden inician el proceso de construcción de sus propias viviendas; posteriormente, demandan del Estado la provisión de servicios, como agua y desagüe, asfaltado y alumbrado público.

El régimen militar presidido por el general Velasco representará un intento de incorporar al proceso político, bajo la égida del Estado, a sectores sociales previamente excluidos; así, se crean organizaciones corporativas que intentan movilizarlos en un afán de minar las bases del poder de la élite tradicional. Pero la persistencia de relaciones políticas clientelistas se hizo insostenible cuando la clientela potencial pasó a incluir a la mayoría de la población; mientras, los recursos fiscales eran

drenados por la crisis económica que se inicia a mediados de la década de 1970.

Los espacios de movilización social creados por el régimen militar fueron copados por organizaciones que operaban en forma independiente del poder político. Así, mientras la Central de Trabajadores de la Revolución Peruana (CTRP) —creada desde el gobierno— languidecía, la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP) se convertía en el eje vertebrador de un movimiento sindical en ascenso. Más aún, la movilización desplegada por los gremios sindicales, las organizaciones barriales y los partidos propició el repliegue político de los militares, dándose inicio a la transición democrática de la década de 1980. Las expectativas que esa transición había creado pronto se vieron frustradas. Los regímenes democráticamente elegidos de Fernando Belaúnde y Alan García no revirtieron las abismales desigualdades sociales imperantes, y la situación económica del país, lejos de mejorar, empeoró. La inflación acumulada durante el último año del gobierno de Alan García fue de 7 000%, mientras la recaudación fiscal descendió hasta representar apenas 4.7% del PIB en 1989.

El colapso de la capacidad del Estado para atender las demandas sociales y el impresionante deterioro de la situación económica redujeron sensiblemente la influencia política de las organizaciones que, como los gremios sindicales, basaban su poder de convocatoria en su capacidad de presión sobre la patronal y el gobierno para el logro de sus reivindicaciones. Sindicatos que hasta la víspera se habían preciado de su carácter *clasista y combativo* se veían obligados a concertar con sus empleadores estrategias destinadas a salvar la empresa y, con ello, los puestos de trabajo de sus afiliados. A ello se sumó la violencia política iniciada por el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) y, en particular, el Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso (PC-SL). Este último consideraba hostil a sus intereses toda forma de organización social que no se subordinase a su estrategia, y solía convertirlas en blanco de sus ataques junto con los gobiernos locales. En más de una ocasión las organizaciones de la sociedad civil —en particular las comunidades campesinas e indígenas, pero también las ONG— se vieron tensadas en medio de la polarización creada por la guerra interna.<sup>4</sup> Entre

<sup>4</sup> Debido esencialmente al acoso de Sendero Luminoso, una proporción significativa de las ONG había abandonado ya las zonas de emergencia hacia fines de la década de 1980. A inicios de la década de 1990 debieron abandonar además algunos barrios populares de Lima, al darse inicio a lo que Sendero denominó la fase del *Equilibrio estratégico* en su guerra contra el Estado peruano. Hacia comienzos de 1992 se produjeron tanto el asesinato de María Elena Moyano —dirigente popular de Villa el Salvador— como la detonación de dos *coches-bomba* en un barrio residencial de Lima. Vistos en retrospecti-



1980 y 1993 ésta produjo más de 27 000 muertos y desplazó de su lugar de residencia a unas 570 000 personas.

La confluencia de estos factores tuvo un efecto paradójico a inicios de la década de 1990: por un lado, produjo la crisis de las formas de agregación y representación de intereses que habían prevalecido hasta entonces —fundamentalmente el movimiento sindical y los partidos políticos—;<sup>5</sup> por otro, provocó el surgimiento y la proliferación de nuevas formas de organización social bajo la presión de las circunstancias imperantes.

La guerra contrasubversiva, por ejemplo, propició, por un lado, el surgimiento de organizaciones no gubernamentales (ONG) abocadas a la defensa de los derechos ciudadanos, particularmente en lo que se refiere a las violaciones a los derechos humanos cometidas por las fuerzas del orden. Por otro lado, al fragor de la guerra contra Sendero Luminoso, en el seno de muchas comunidades campesinas e indígenas se crearon los denominados Comités de Autodefensa Civil, los cuales fueron reconocidos legalmente en 1992. Aunque inspirados en la experiencia previa de las rondas campesinas —creadas inicialmente para lidiar con el robo de ganado—, los Comités de Autodefensa Civil establecieron una estrecha coordinación con los Comandos Político-Militares de las zonas en las que fueron creados, por lo que en ocasiones se puso en tela de juicio su autonomía institucional respecto del Estado. Se calcula que hacia el año 1994 existían 5 786 Comités de Autodefensa Civil, los cuales agrupaban a 400 360 *ronderos* (Degregori *et al.*, 1996).

Pero las formas de organización que tienden a proliferar profusamente desde mediados de la década de 1990 son las organizaciones sociales de base dedicadas a la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Por ejemplo, se estima que alrededor de la quinta parte de la población de Perú pertenece a alguna organización de supervivencia —Comedores Populares, Comités del Vaso de Leche, Clubes de Madres, etc.— (Cueva y Sanborn, 1998). Sin embargo, este aparente clima de efervescencia social tendrá un carácter distinto al que prevaleció durante la década precedente. Por un lado, algunas de estas organizaciones de base alcanzaron en su momento una significativa capacidad de movilización social en demanda de atención a sus necesidades; además, constituyeron una instancia de *empoderamiento* para sectores sociales tradicionalmente excluidos de todo beneficio social —mujeres pobres, tanto de sectores urbanos

va, esos eventos marcan un punto de inflexión decisivo en esta campaña de amedrentamiento contra aquellos segmentos de la sociedad civil que no se plegaron a su prédica.

<sup>5</sup> El movimiento sindical apenas si agrupa hoy en día a 3% de la población económicamente activa. En cuanto a los denominados *partidos tradicionales* (APRA, Acción Popular, Partido Popular Cristiano e Izquierda Unida), su respaldo electoral descendió de 96.9% en las elecciones generales de 1985 a 8% en las de 1995.



como rurales—, dando origen a nuevas formas de liderazgo barrial y comunal. Pero, por otro lado, se trata de organizaciones que despliegan sus esfuerzos en medio de una precariedad material que las hace vulnerables a la presión política de aquellas instituciones que constituyen sus fuentes de abastecimiento —en particular el Estado—. Ello, unido a su precariedad institucional, ha hecho particularmente difícil que forjen instancias organizativas autónomas y con capacidad de convocatoria más allá de lo local. A su vez, este caso revela la textura del tejido social en Perú: pese a un elevado grado de participación, impera la fragmentación.

Éste era el panorama que ofrecía la sociedad civil peruana a inicios de la década de 1990; contribuye a explicar la escasa resistencia que suscitan las políticas de ajuste estructural entre aquellos que, de un modo u otro, se ven afectados por ellas.

#### LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL EN LA DÉCADA DE 1990

La evolución reciente del tejido organizativo de la sociedad civil continúa inscrita dentro de la misma dinámica —p. e., repliegue de las formas de organización con un grado relativamente alto de centralización, proliferación de organizaciones sociales de base—, aunque no por los mismos motivos. La violencia política, por ejemplo, disminuyó sensiblemente desde la captura de Abimael Guzmán y otros miembros del Comité Central de Sendero Luminoso en 1992. La tasa de inflación disminuyó en forma significativa y sostenida a partir de octubre de 1990, y la economía retomó la senda del crecimiento a partir de 1993. Con ello, el Estado recuperó su capacidad de recaudación: la presión tributaria se elevó de 7.3% del PIB en 1990 a 14.1% en 1997. Sin embargo, en el contexto de la aplicación a partir de 1990 de políticas de ajuste estructural, las tendencias descritas continuaron por los siguientes motivos: en primer lugar, porque el gasto social del Estado tardará aún varios años en recuperar el nivel que tenía hacia principios de la década de 1980. Es decir, los fondos para políticas de compensación social fueron relativamente escasos cuando más se necesitaban. Ello estimuló el crecimiento de organizaciones sociales de base que constituían parte de la estrategia de supervivencia de los pobres de la ciudad —comedores populares, clubes de madres, etcétera.

En segundo lugar, por la reforma de la legislación laboral que, con el propósito de *flexibilizar* el mercado de trabajo, se llevó a cabo entre

1991 y 1992. Ella contribuyó a minar aún más el poder de negociación de las organizaciones sindicales, en un contexto en el cual la crisis de los denominados partidos *tradicionales* —algunos de los cuales constituían su base de sustento político— parece entrar en una fase terminal, sin que se vislumbre aún el surgimiento de nuevas fuerzas políticas con capacidad de convocatoria y propuesta nacional.

En tercer lugar, porque las políticas de ajuste estructural suponen una redefinición del papel del Estado que hace de su repliegue en ciertas áreas un fenómeno permanente. Por un lado, la política económica tiende a concebirse como un coto reservado a especialistas que conducen la economía con base en criterios técnicos, para lo cual deben, en la medida de lo posible, actuar aislados de presiones sociales y políticas;<sup>6</sup> por otro lado, la noción misma de *derechos sociales* tiende a diluirse, y el Estado deja de ser el garante de servicios públicos cuya provisión queda en manos de agentes privados —p. e., la distribución de energía eléctrica—.<sup>7</sup> Aunque estos servicios permanecen bajo la regulación de entidades públicas especializadas, existen vacíos en la legislación pertinente que posibilitan la cooptación de sus funcionarios por parte de las empresas reguladas.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Aunque suele darse en todos los ámbitos del manejo económico, ese fenómeno es particularmente notorio en entidades autónomas especializadas, como el Banco Central de Reserva y la Superintendencia de Banca y Seguros. Lo curioso aquí es que una disciplina que, como la teoría económica, pretende ser considerada una ciencia positiva, convierte sin solución de continuidad la dimensión normativa de la economía (p. e., los fines que la política económica debiera alcanzar) en un asunto de su competencia. Ello se logra convirtiendo los fines que la política económica debe perseguir en datos inconvencionales de la realidad. Así, por ejemplo, si un eventual interlocutor cuestiona el carácter restrictivo de la política monetaria, se expone a que le pregunten en tono conminatorio si desea acaso un retorno a aquellos tiempos aciagos en que la inflación causaba estragos. Planteado así el asunto, los famosos *trade offs*, que constituyen la *raison d'être* de la economía como disciplina académica, dejan de existir: en lugar de preguntar si se desea o no convivir con la inflación, lo relevante sería averiguar cuáles son los niveles de producción y empleo que habría que sacrificar para alcanzar una determinada meta inflacionaria. Probablemente la respuesta de las autoridades competentes sea que la política monetaria no es un instrumento idóneo para estimular la economía, pero ése es precisamente el punto: la disciplina económica nos indica el curso de acción más eficiente dados nuestros objetivos de política económica, incluso nos dice si nuestros objetivos son verosímiles dadas las restricciones que impone el entorno, pero no cuáles deben ser esos objetivos. La respuesta a esa pregunta tiene una dimensión política ineludible.

<sup>7</sup> Ello era particularmente importante para el sector agropecuario, que tiene un acceso restringido a los mercados y al crédito comercial. El Estado se encargaba de distribuir parte de su producción a través de la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI) y de otorgarle crédito en condiciones preferenciales a través de la denominada banca de fomento, más específicamente del Banco Agrario.

<sup>8</sup> Por ejemplo, la prensa ha informado de casos en los que personas con injerencia en el proceso de privatización de alguna empresa pública pasaron a convertirse, poco tiempo después, en funcionarios de la empresa privatizada, o de funcionarios de entidades



Lo dicho hasta aquí es, sin embargo, sólo un lado de la historia: la capacidad que las organizaciones de la sociedad civil tengan para influir sobre el proceso político depende no sólo de los recursos a los que aquéllas puedan apelar, sino también del marco institucional sancionado por el régimen político bajo el cual deben operar. Es ese marco, al final de cuentas, el que define qué actores sociales son interlocutores válidos —y a qué recursos pueden apelar— en el proceso de toma de decisiones. Las siguientes líneas se abocan al análisis de esta dimensión del problema.

### *Régimen político y sociedad civil*

El Perú es una república con un sistema político multipartidario y un Poder Ejecutivo dominante que con frecuencia utiliza su control sobre los poderes Legislativo y Judicial ocasionando un detrimento al proceso democrático [Citado en *Ideele*, 1999: 15].

Así empieza el más reciente informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre la situación de los derechos humanos en Perú. Fue precisamente el constatar las aristas autoritarias que suelen desplegar regímenes democráticamente electos lo que llevó a diversos autores de nuestro hemisferio a acuñar frases como las de *democracia de baja intensidad*, *democracia no liberal* o *democracia electoral* para referirse a ellos. Pese a que esas frases pretenden poner en relieve los obstáculos que encaran esos regímenes en lo que debería ser su proceso de consolidación democrática, su mera gramática implica un supuesto sobre la naturaleza de dichos regímenes, puesto que un adjetivo puede calificar o matizar el significado del sustantivo al que acompaña, pero no modificarlo: no importa cuán frágil o menguada creamos que es, una *democracia electoral* sigue siendo una democracia; simplemente no habría transitado aún la senda que debiera conducirla hacia su consolidación como tal.

Esa forma de conceptualizar el proceso de democratización suponía, a su vez, un sesgo teleológico, claramente discernible en la intervención del Representante Permanente de los Estados Unidos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Luigi Einaudi, durante el debate de su Reporte Anual en junio de 1990:

El Salvador, Guatemala, Paraguay y Surinam han optado todos por la democracia [sin embargo], los problemas de derechos humanos no desaparecen de

reguladoras que terminan trabajando para la empresa cuyas operaciones solían regular. Pese a que hay aquí un evidente conflicto de intereses, no parece haber norma alguna que prohíba dichas prácticas en forma explícita.



modo súbito o dramático con el retorno de líderes democráticamente electos [...] el penoso esfuerzo de largo aliento por construir instituciones democráticas y garantizar el respeto por los derechos humanos continúa [Einaudi, 1991: 1].

Usados de modo intercambiable, el “retorno de líderes democráticamente electos” pasa a constituir una prueba inequívoca de que un país “ha optado por la democracia”, y que se ha embarcado, por ende, en un proceso que conduce de modo inexorable hacia la consolidación democrática. Ello, a su vez, provee un argumento para reducir la importancia relativa de los temas de derechos humanos en la agenda bilateral, dado que los problemas que emergen en dicha área son explicados como rezagos de un pasado autoritario.

Sin embargo, si añadimos a tal representación las prerrogativas que instituciones como las fuerzas armadas han logrado mantener más allá del imperio de la ley, las violaciones a los derechos humanos cometidas bajo aquellos regímenes que Einaudi considera democráticos adquieren una nueva dimensión. Por ejemplo, durante una audiencia de un subcomité de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, el congresista Robert Torricelli argumentaba que “las violaciones reflejan el limitado control que estos gobiernos tienen sobre sus fuerzas de seguridad y los escuadrones paramilitares o, dicho de otro modo, su limitada capacidad para gobernar” (Torricelli, 1991: 2). Así, se concede a los dirigentes electos el beneficio de la duda: si éstos no ejercen el gobierno dentro del marco formal de reglas sancionado por la Constitución y las leyes, no es porque no deseen hacerlo, sino por la vigencia de poderes fácticos que aquéllos no son capaces de subordinar a su autoridad.

Este argumento ignora, sin embargo, una segunda posibilidad: que sean los propios dirigentes electos quienes posean la voluntad y la capacidad para ejercer sus funciones prescindiendo de modo discrecional del marco formal de reglas bajo el cual fueron elegidos. La XXVII Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) —realizada en Lima en junio de 1997— ilustra de modo anecdótico este punto. El 2 de junio, el diario *El Comercio* daba cuenta del denominado *Compromiso de Lima. Hacia una Cultura de Paz y Desarrollo en las Américas*, documento que había sido aprobado en la víspera por los ministros de relaciones exteriores de los países miembros de la OEA. En él, éstos se comprometían “a la promoción y consolidación de la democracia y el respeto de los derechos esenciales de la persona humana” en el hemisferio. Sin embargo, en la siguiente página de la misma edición, *El Comercio* daba cuenta de la condena expresada por “el enviado especial para las Américas” de Estados Unidos, Thomas Mc Larty, respecto de la

destitución de tres magistrados integrantes del Tribunal Constitucional que en días previos llevó a cabo el Congreso peruano.<sup>9</sup> Mc Larty calificó dicha acción como “un retroceso en el proceso democrático interno del Perú”. El caso fue elevado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, la cual ya se ha pronunciado a favor de la reposición de los magistrados.

Por ende, no es sólo que en determinados ámbitos de la política pública los dirigentes elegidos deban abdicar sus prerrogativas legales ante la presión de los poderes fácticos, sino que, en ocasiones, ellos mismos actúan como un poder fáctico más.<sup>10</sup> Como consecuencia de lo primero, las instituciones que deben estar subordinadas al Poder Ejecutivo —como las fuerzas armadas— actúan de modo independiente; y, como consecuencia de lo segundo, las instituciones que deben actuar de modo independiente —como el Poder Judicial— están subordinadas al Poder Ejecutivo.

En ocasiones, sin embargo, la propensión a ejercer de modo discrecional el poder por parte del Ejecutivo ha encontrado contrapesos eficaces, tanto desde el propio Estado como desde la sociedad civil. La destitución por parte del Congreso de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, y de Fernando Collor de Mello en Brasil, fueron ejemplos tempranos de lo primero. La reciente renuncia de Raúl Cubas a la presidencia del Paraguay, ante la evidencia de que el pronunciamiento del Congreso en el juicio político que se le seguía iba a serle adverso, provee un ejemplo más reciente.

Por cierto, nada garantiza que las instituciones públicas que fungen de contrapeso al poder del Ejecutivo posean una agenda democrática. Más aún, nada garantiza que ejerzan sus funciones de modo responsable. Cabría recordar, por ejemplo, que el denominado *efecto zamba* tuvo como detonante la moratoria decretada por el gobernador de Minas Gerais —el ex presidente Itamar Franco— del servicio de la deuda que su estado tiene con el gobierno federal presidido por Fernando Enrique Cardoso. Sin embargo, cabría recordar también que los constitucionalistas estadounidenses postulaban la necesidad de una división

<sup>9</sup> Los destituidos fueron los autores de una moción —aprobada por el Tribunal por mayoría simple— según la cual el presidente Fujimori no podía ser candidato a la reelección en el año 2000.

<sup>10</sup> El golpe de Estado del 5 de abril de 1992 es la ilustración más clara de ello, lo cual no deja de generar cierta confusión, expresada en el uso de términos como *autogolpe* para referirse a dicho acontecimiento. Como si bajo un régimen constitucional los golpes de Estado se perpetraran contra las personas que ocupan cargos de responsabilidad política en un momento dado, y no contra las instituciones y normas que sustentan esos cargos, y que aquellas personas sólo encarnan temporalmente.



de poderes dentro del Estado precisamente porque tenían una visión sombría de la naturaleza humana: el modesto propósito de su propuesta era que las contrapuestas ambiciones de poder se neutralizaran mutuamente.

En aquellos países en los que el Ejecutivo parece consolidar su control del Estado, la responsabilidad de poner coto a las ambiciones presidenciales suele recaer en actores que operan fuera del aparato estatal. Por ejemplo, cuando Carlos Saúl Menem había franqueado ya los obstáculos legales que le impedían postularse a una nueva reelección, fue su propio partido el que impidió que ello ocurriera al negarse a cerrar filas tras su candidatura. En el caso de Panamá, fue la propia población quién le negó al presidente Pérez Balladares la posibilidad de una segunda postulación al cargo —a través de un referéndum.

Dentro de este marco conceptual, Perú representa un caso excepcional en Sudamérica. Por un lado, la ausencia de una división de poderes impide fiscalizar la labor del Ejecutivo desde el propio Estado. Por otro lado, el Ejecutivo emplea los recursos del Estado para neutralizar toda forma de organización autónoma que, trascendiendo el ámbito local, pretenda erigirse en interlocutor del gobierno en representación de intereses sociales. Por todo ello, el ejercicio discrecional del poder por parte del presidente Fujimori, y su ejercicio *de facto* por parte de personajes como el asesor presidencial Vladimiro Montesinos, no encuentran contrapesos institucionales ni desde el propio Estado ni desde la sociedad civil.

A decir de Guillermo O'Donnell, el ejercicio discrecional del poder por parte de los gobiernos elegidos democráticamente se fundamenta en una premisa básica: “el que gana una elección presidencial está autorizado a gobernar el país como le parezca conveniente [...] El presidente es la encarnación de la nación, el principal fiador del interés nacional, el cual cabe a él definir” (1995: 228).

A su vez, las implicaciones que esta forma de entender el ejercicio del gobierno tiene para las posibilidades de cooperación entre el Estado y la sociedad civil dentro de una perspectiva de gobernabilidad democrática son relativamente diáfanos:

En esa visión, otras instituciones —como el Congreso y el Poder Judicial— son incomodidades que acompañan las ventajas internas e internacionales de ser un presidente democráticamente electo. La idea de obligatoriedad de rendir cuentas [*accountability*] a esas instituciones, o a otras organizaciones privadas o semiprivadas, aparece como un impedimento innecesario a la plena autoridad que el presidente recibió la delegación de ejercer [O'Donnell, 1995: 228-229].

La situación del Poder Judicial provee indicios claros de la vigencia de una visión de ese tipo. El nombramiento de jueces por parte del poder político solía ser una práctica habitual en Perú. En cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución de 1993 —y en vísperas de su reelección para el cargo—, el gobierno del presidente Fujimori creó en marzo de 1995 el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM). La creación de dicha entidad suponía precisamente un esfuerzo por erradicar tales prácticas. El Consejo debía encargarse a partir de entonces del nombramiento, ratificación y sanción de jueces y fiscales en todas las instancias del Poder Judicial —en un contexto en el cual 80% de los jueces eran provisionales o suplentes—. Para garantizar su independencia del poder político, la mayoría de sus siete miembros debía ser designada por instituciones representativas de la sociedad civil.<sup>11</sup>

Tal vez precisamente por su autonomía de funcionamiento, el Congreso se abocó a partir de 1996 a la aprobación de leyes que redujeron de modo sucesivo las facultades del CNM.<sup>12</sup> Finalmente, cuando en marzo de 1998 el Congreso aprobó la Ley 26933 que recorta la facultad del Consejo para destituir a vocales y fiscales supremos, los miembros del CNM renunciaron en pleno en señal de protesta. A su vez, el Banco Mundial decidió suspender el desembolso de un préstamo destinado a reforzar precisamente el proceso de reforma del Poder Judicial, y exigió la restitución de sus facultades al CNM como condición para revertir dicha decisión. Ello no ha ocurrido, y el Banco Mundial está reevaluando su plan de apoyo al proceso de reforma del Poder Judicial iniciado en 1997.

Una muestra adicional de la situación de la administración de justicia en Perú la da el que el gobierno peruano es, por un amplio margen, el que más denuncias tiene en su contra dentro del sistema interamericano de derechos humanos. Aquí cabría indicar que éste sólo puede abocarse a la revisión de un caso una vez que se han agotado todas las instancias propias del orden jurídico interno, salvo que, por ausencia de las normas del debido proceso o por retrasos injustificados en la decisión de los tribunales nacionales, ello no sea posible. En otras palabras, el mero hecho de que el sistema interamericano acepte procesar una denuncia, suele implicar un juicio sobre la naturaleza del sistema de administra-

<sup>11</sup> Las universidades particulares y los colegios de abogados debían designar un miembro cada uno; los restantes colegios profesionales en conjunto, dos miembros más. Los restantes debían ser designados por el Poder Judicial, el Ministerio Público y las universidades nacionales. Aunque formalmente autónomas, las principales entre estas últimas estaban gobernadas por comisiones interventoras nombradas por el gobierno.

<sup>12</sup> Para una relación de dichas leyes, véase Lobatón (1999: 20).



ción de justicia del país en cuestión. En la actualidad, el gobierno de Perú tiene más de 30 casos pendientes dentro del sistema interamericano; la mayoría se encuentra aún bajo consideración de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pero varios ya han sido elevados a la instancia superior del sistema: la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En general, las perspectivas de gobernabilidad democrática en Perú tienen en la vigencia de la visión descrita su principal lastre. Partiendo de ella, toda institución —sea del Estado o de la sociedad civil— que cuente con la autonomía y los recursos —materiales y simbólicos— suficientes como para constituirse en un contrapeso al poder del gobierno central —aunque sea sólo en un ámbito regional o sectorial—, es percibida como una potencial amenaza y es tratada como tal.

En lo que sigue intentaremos aproximarnos a la dinámica de la relación entre el Estado y la sociedad civil a través de la revisión de algunos casos en los que la interacción entre entidades de ambas instancias tiene consecuencias específicas sobre las condiciones de gobernabilidad en el país.

*La participación de las organizaciones de base  
en la implantación de las políticas sociales*

Entre 1990 y 1993 —es decir, durante el periodo más candente del proceso de implantación de las políticas de ajuste estructural—, los fondos destinados por el Estado para las partidas de gasto social fueron relativamente escasos. Ello se debió no sólo a que la recaudación tributaria aún no alcanzaba el nivel promedio de las últimas décadas, sino, además, a que el objetivo de lograr la reinserción del país en el sistema financiero internacional implicaba dar prioridad al servicio de la deuda externa. Más aún, los préstamos que entidades como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo concedieron en esos años estuvieron destinados en lo esencial a instaurar las políticas de ajuste estructural. Es a partir de 1994 cuando dichas entidades comenzaron nuevamente a desembolsar préstamos para recursos humanos e infraestructura (Campodónico, 1997: 95-127).

Sin embargo, entre 1990 y 1997 la presión tributaria se duplica —pasa de 7.3 a 14.1%—. Unida a los préstamos concertados con ese fin, la recuperación de los niveles de recaudación tributaria permitió incrementar de modo significativo el gasto social del Estado —en términos per cápita, éste se eleva de alrededor de 12 dólares en 1990 hasta al-

canzar los 176 dólares en 1997—. <sup>13</sup> Además, a partir de entonces diversas agencias de cooperación internacional comienzan a condicionar sus préstamos a la participación de organizaciones de la sociedad civil en la implantación de las políticas sociales, entre otros aspectos, para reducir el margen de *discrecionalidad* con el que podría contar la burocracia pública en la administración del gasto social. A continuación veremos algunos ejemplos del tipo de colaboración que se establece entre el Estado y la sociedad civil en ese proceso, intentando dilucidar las razones que están detrás del éxito —o fracaso— de las experiencias descritas.

### *Comparación de dos casos: Foncodes y Comuned*

#### *Foncodes*

El Fondo de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes) fue creado por el gobierno del presidente Fujimori como un organismo autónomo descentralizado —aunque dependiente en última instancia del Ministerio de la Presidencia—. Si bien administra un presupuesto anual que supera los 160 millones de dólares —su presupuesto para 1999 fue de 538 millones de soles—, cuenta con un personal de no más de 200 empleados. Dado su carácter descentralizado, funciona con 23 oficinas zonales, 16 de las cuales tienen autonomía para aprobar proyectos de interés local.

El 70% del presupuesto de Foncodes es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial (35% cada uno); la contraparte peruana da cuenta del 30% restante. <sup>14</sup> Bajo la influencia del BID y el BM, Foncodes adopta, poco después de su creación, pautas de funcionamiento similares a las de los Fondos de Inversión Social que existen en otros países. Por ende, tiende a focalizar sus operaciones en los grupos de extrema pobreza —particularmente en áreas rurales—, poniendo énfasis en las áreas de educación, salud, alimentación y generación de empleo.

Desde la perspectiva del presente estudio, lo más relevante de la experiencia de Foncodes es que involucra de modo directo a diferentes organizaciones sociales de base en el desarrollo de sus actividades. Foncodes, por ejemplo, no tiene capacidad de iniciativa, y sólo aprueba aquellos proyectos que demandan las comunidades interesadas. Éstas deben nom-

<sup>13</sup> Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (1999).

<sup>14</sup> Entrevista a María Cristina Rizo Patrón, ministra de la Presidencia. *El Comercio*, 8 de marzo de 1999, p. 8.



brar en asamblea a cuatro de sus miembros para constituir el núcleo ejecutor del proyecto. Éste participa en la identificación, ejecución, control y mantenimiento de las obras, y contrata a los encargados de inspeccionarlas —estos últimos deben supervisar y asesorar la ejecución del proyecto—. Para ello, reciben el financiamiento directamente del propio Foncodes. Además, diversas organizaciones no gubernamentales de desarrollo suelen participar en la implantación del proyecto —sea como asesores, supervisores o, incluso, ejecutores.

Existe consenso en considerar a Foncodes como una experiencia exitosa. Por ejemplo, las encuestas realizadas en 1997 entre los beneficiarios revelaban que 97% opinaba que la obra ejecutada con financiamiento de Foncodes era aquella que más necesitaba su comunidad.<sup>15</sup>

Dentro de la perspectiva esbozada anteriormente, ¿cómo explicar esta experiencia de colaboración, relativamente armoniosa y fructífera, entre instituciones del Estado y de la sociedad civil? Parte de la respuesta fue ya enunciada: Foncodes es un organismo administrado con un criterio profesional antes que político; esto se debe en parte a su carácter autónomo y descentralizado, y en parte al escaso margen de discrecionalidad con que cuentan sus funcionarios. A su vez, el gobierno tolera el funcionamiento autónomo de Foncodes —en no poca medida— debido a las condiciones impuestas por el BID y, en particular, el Banco Mundial, entidades que cubren la mayor parte de su presupuesto.<sup>16</sup>

A su vez, el gobierno ha sido proclive a aceptar tales condiciones porque los programas en cuestión parecen proveerle de cierto rédito político; el significativo incremento del gasto social entre la población en situa-

<sup>15</sup> Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (1999: 36). En relación con el número de ONG en Perú, los cálculos varían de modo considerable (en buena medida porque no todos se basan en la misma definición). Así, por ejemplo, la cifra para 1997 fluctúa entre 738 y 1 614 según la fuente. Con base en un cálculo que incluye 897 instituciones que calificarían como ONG, Humberto Campodónico (1997: 97) realiza las siguientes estimaciones: clasificadas por espacio de trabajo, 264 ONG desarrollan sus actividades en el ámbito rural, 332 en el ámbito urbano, y 310 operan en ambos espacios simultáneamente. Las principales áreas de trabajo son las de educación y salud (con 309 y 194 entidades, respectivamente). Se estima que esas entidades canalizan entre 170 y 200 millones de dólares anuales en financiamiento externo. Cuando menos la mitad de esos fondos provienen de Estados Unidos.

<sup>16</sup> Por ejemplo, las relaciones entre el gobierno y las ONG fueron más bien conflictivas durante el primer mandato del presidente Fujimori. A decir de un informe del Banco Mundial, el gobierno tendía a percibir a las ONG como rivales a derrotar en la pugna por canalizar los recursos de la cooperación internacional (Campodónico, 1997: 102). Hoy en día la relación es menos tensa, pero aún no existe, por ejemplo, una instancia gubernamental que coordine las relaciones entre el Estado peruano y las ONG —más allá de que, desde hace unos años, las ONG que reciben fondos de la cooperación internacional deben estar inscritas en un registro creado por el Ministerio de la Presidencia (Portocarrero y Sanborn, 1998).

ción de pobreza y, en particular, de pobreza extrema, parece ser uno de los motivos por los que ese segmento de la sociedad peruana constituye la principal base de sustento electoral del gobierno del presidente Fujimori. Por lo demás, se requiere que la población beneficiaria se encuentre organizada para participar de los programas de Foncodes, pero sólo localmente. Más aún, durante los últimos cuatro años Foncodes ha recibido cerca de 10 000 solicitudes anuales de financiamiento, de las cuales sólo 4 600 fueron ejecutadas cada año.<sup>17</sup> En otras palabras, las distintas organizaciones sociales compiten entre sí por tener acceso a los recursos de Foncodes, lo cual hace poco probable que coordinen esfuerzos o forjen formas de organización que trasciendan lo local.

En 1999, Foncodes tenía programado financiar 6 307 proyectos; sin embargo, hasta el momento ni el BID ni el BM han confirmado aún su plan de préstamos para este año. La versión oficial es que se debe únicamente a un retraso en el desembolso de la contrapartida peruana por parte del gobierno.<sup>18</sup> Sin embargo, sectores de oposición consideran que la causa principal serían los cambios realizados recientemente en la dirección de Foncodes, los cuales tendrían como objetivo controlar la institución *ad portas* de una coyuntura electoral.

### *Comuned*

La Encuesta Nacional de Niveles de Vida de 1991 indicaba que en aquel entonces no funcionaban más de 50% de los establecimientos públicos de salud. A partir de 1993, el gobierno restablece el funcionamiento de los establecimientos de salud básica a través de los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS). Estas entidades están conformadas por miembros de la comunidad, los cuales se hacen cargo de las finanzas y administración de los establecimientos de salud locales.

El caso de los CLAS en el área de salud contrasta nítidamente con lo que sucede en otra área de la gestión pública: la educación. Un informe de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (1999: 114) destaca las diferencias en los siguientes términos: “mientras en Salud se pretende orientar la estrategia hacia la entrega de un subsidio directo a la demanda, promoviendo la competencia entre los prestadores de servicios; en educación, en cambio, el Ministerio mantiene el control central de la provisión del servicio”.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (1999: 40).

<sup>18</sup> Entrevista a María Cristina Rizo Patrón, ministra de la Presidencia. *El Comercio*, 8 de marzo de 1999, p. 8.

<sup>19</sup> Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (1999: 114).



Cabría añadir que ello no se debe a que la naturaleza de los servicios que se proveen en dichas áreas sea diferente, puesto que “[d]urante el primer gobierno de Fujimori, hubo varios intentos fallidos de mejorar la acción educativa mediante la descentralización” (Riesco, 1997: 16). Cabría preguntar, entonces, qué es lo que explica que los intentos de descentralización en educación —con la consiguiente participación de la comunidad organizada— fuesen esfuerzos fallidos, a diferencia de lo que ocurre con las experiencias de los Comités locales de administración de salud y Foncodes. Para responder a esa pregunta, revisemos de modo somero el esfuerzo más importante de descentralización en el área de la educación:

Un segundo esfuerzo de descentralización fue la concesión de los centros educativos a las municipalidades: en 1992 se establecía el Consejo Comunal de Educación (Comuned), el cual quedaba facultado para transferir o ceder en uso los centros educativos, o para administrarlos directamente, según decidiera el propio Comuned. En 1993, sin embargo, bajo el argumento de que los gobiernos locales no tenían la suficiente capacidad de gestión, se suspendió esta medida y, posteriormente, fueron derogadas las leyes respectivas. (Riesco, 1997: 16-17)

Aquí cabría hacer varias observaciones. En primer lugar, las deficiencias en la capacidad de gestión de los gobiernos locales no eran precisamente una novedad al momento de derogarse la ley. En realidad, el tema ha suscitado desde hace un buen tiempo un debate en el que los argumentos de las partes involucradas se conjugan para formar un círculo vicioso: por un lado, los gobiernos municipales atribuyen sus falencias a que el gobierno central no les transfiere ni las atribuciones ni los recursos necesarios para desempeñar su gestión de un modo más eficiente; por otro lado, el gobierno central alega que, debido a sus falencias, los gobiernos locales no están en condiciones de administrar mayores recursos ni ejercer nuevas atribuciones.

El argumento de los gobiernos locales cobra fuerza cuando nos enteramos de que la proporción del presupuesto general de la República asignada a ellos es la más baja de Sudamérica. En cualquier caso, la capacidad de gestión del gobierno central no es precisamente un dechado de virtudes. Ésa es precisamente una de las razones que explican los intentos de descentralizar la gestión de las políticas sociales que venimos comentando: la búsqueda de una mayor eficiencia en la asignación de recursos. Más aún, por su propia naturaleza, los gobiernos locales suelen ser más eficaces en el propósito de convocar y coordinar la participación de la comunidad organizada —p. e., asociaciones de padres, colegios

profesionales, entidades religiosas, etc.—, emulando de ese modo la experiencia de los CLAS y de Foncodes.

Una explicación política, tanto de los intentos fallidos por descentralizar los servicios educativos como de su posterior *recentralización*, empezaría por relevar que los principales interlocutores del gobierno central en el tema educativo son diferentes en su naturaleza a las organizaciones sociales de base con las que tiene que lidiar a través de los CLAS o de Foncodes. Por un lado, la descentralización de la educación albergaba la posibilidad de resquebrajar la unidad del que tal vez era el único gremio con vertebración y capacidad de movilización nacional: el Sindicato Único de Trabajadores de Educación en el Perú (SUTEP). Precisamente, una de las razones que explicaba la relativa fortaleza del SUTEP era que sus miembros potenciales tenían frente a sí al mismo empleador: el gobierno central. Era probable que, una vez que éste pasara a un segundo plano, los gremios afiliados al SUTEP se concentraran en el esfuerzo por obtener las mayores concesiones posibles en el ámbito local, prescindiendo de lo que ocurriese más allá. Paradójicamente, ello podía contribuir a fortalecer las bases del SUTEP, debilitando, al mismo tiempo, su dirección nacional; mientras mayor fuese la capacidad de negociación de cada gremio en lo nivel local, menor sería la necesidad de coordinar esfuerzos con los gremios magisteriales de otras circunscripciones.

Pero, por otro lado, la creación en 1993 de los Comuned hubiese implicado transferir desde el gobierno central competencias y recursos a los gobiernos locales cuyo control en regiones significativas del país había quedado en manos de independientes u opositores tras las elecciones municipales realizadas unos meses antes. En un contexto en el que el alcalde reelecto de Lima, Ricardo Belmont, se perfilaba como un virtual candidato a la presidencia de la República, y teniendo en cuenta que los municipios provinciales podían presentar un frente común a través de la Asociación de Municipalidades del Perú (Ampe), el proyecto original se hizo políticamente inviable.

### *Comedores Populares y Comités del Vaso de Leche*

Si bien surgen como una respuesta espontánea de los pobres de la ciudad a las penurias económicas, los Comedores Populares reciben un impulso significativo a partir de 1979. Ese año se firma un convenio mediante el cual el gobierno de Estados Unidos se compromete a donar a Perú parte de sus excedentes agrícolas a través de la AID. Las donacio-



nes, distribuidas en gran medida a través de organizaciones eclesiásticas estaban condicionadas a la formación de grupos organizados para preparar los alimentos de modo colectivo.

Entre 1980 y 1986, los Comedores Populares experimentan un crecimiento vertiginoso, hecho explicado sólo en parte por la necesidad. Durante esos años, el gobierno, diversas iglesias, partidos políticos y algunas ONG se dedicaron a su promoción —a través de labores de capacitación y asesoría, o de la entrega de recursos—, procurándose así una base de apoyo social.

El caso de las entidades que enarbolaban una agenda feminista es sintomático. Varias de ellas tendían a ver con suspicacia a organizaciones que, pese a estar integradas por mujeres y a que actuaban en la esfera pública, se dedicaban a la realización de labores propias del ámbito doméstico. Sin embargo, el que ninguna de las dos candidatas feministas incluidas en las listas parlamentarias de Izquierda Unida fuese elegida congresista en las elecciones generales de 1985, fue un hito importante en el proceso que las llevó a replantear esa visión. Las ONG vinculadas al movimiento feminista comenzaron a dar un mayor énfasis al trabajo con mujeres de sectores populares. Así, mientras en 1983 había 19 ONG cuyos proyectos tendían a focalizarse en ese segmento de la población (Blondet, 1995: 113), dicha cifra se eleva a 188 en 1997 (Campodónico, 1997: 97).

Por su parte, los Comités del Vaso de Leche surgen en 1984 como parte de un programa del municipio provincial de Lima. Éste se encargaría de proveer raciones de leche para un millón de niños, pero la distribución y preparación de la misma quedaba a cargo de organizaciones de base creadas por las madres de los beneficiarios. Luego, el programa pasará a ser financiado por el gobierno central, extendiéndose su cobertura a otras regiones del país. En 1994, por ejemplo, existían 29 444 comités, que beneficiaban a 2 619 707 personas, lo cual convertía a éste en el programa de asistencia alimentaria de mayor cobertura nacional.<sup>20</sup>

Además de resolver el problema de la alimentación —por los menores costos gracias al trabajo voluntario de los miembros y los ahorros en abastecimiento e infraestructura que permite una incipiente economía de escala—, la participación en estos programas ha reportado beneficios de otra índole a las mujeres involucradas. Merced a ella, “fueron perdiendo el miedo a reclamar la atención del juez o del guardia civil,

<sup>20</sup> En 1997 el programa del Vaso de Leche atendía a 51.1% de los hogares beneficiarios de algún programa de asistencia alimentaria (Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, 1999: 26).

del ministro o de los congresistas, compartiendo mesas de negociación con la Confederación de Trabajadores y con los empresarios” (Blondet, 1995: 119).

No obstante, la atmósfera de precariedad material e institucional dentro de la cual operan pone ciertos límites a sus posibilidades de organización. Como ilustración anecdótica de esa afirmación cabría recordar lo que ocurrió cuando se creó el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT) durante el gobierno de Alan García. El PAIT reportaba, a quienes participaban en él, ingresos tanto en dinero como en productos, lo cual llevó a que muchas mujeres abandonaran las organizaciones de asistencia alimentaria a las que pertenecían. No habrían de volver a ellas sino hasta la disolución del PAIT en 1988. Por otro lado, pese a existir una Central Nacional de Comedores, ésta se encuentra internamente fragmentada. Ello se debe, en parte, a la reproducción de relaciones clientelistas entre las organizaciones sociales de base, por un lado, y las entidades que les proveen de recursos, servicios y asesoría, por otro. En lugar de fomentar su integración, ese tipo de relación propició en ocasiones una pugna entre las propias dirigentes por el acceso a los recursos.

A diferencia de los Comedores Populares, los Comités del Vaso de Leche de Lima metropolitana alcanzaron un grado efectivo de centralización organizativa. Aunque su agenda se mantuvo dentro de los lineamientos del programa, a inicios de la década de 1990 era una de las pocas organizaciones con capacidad para movilizar a miles de personas por las calles de la ciudad. Ello suscitó cierto optimismo acerca de sus perspectivas entre diversos analistas, algunos de los cuales sostenían que “se están convirtiendo, además, en interlocutores y actores privilegiados que canalizan programas de emergencia social, y que gozan del reconocimiento de la población” (Hernández *et al.*, 1996: 67).

Tal vez precisamente por ello, el gobierno central decidió privar al municipio provincial de Lima de la coordinación del programa, transfiriendo esa prerrogativa a los municipios distritales. Esa fue una decisión que difícilmente se explicaba por razones de eficiencia, y significó un serio revés para la organización. Podría interpretarse, en todo caso, como una muestra de que el gobierno central no está dispuesto a tolerar que le exijan como derechos el acceso a aquellos recursos que otorga como favores.



*Descentralización política, movimientos  
regionales y gobiernos locales*

*Descentralismo y gobernabilidad democrática*

Perú podría describirse como una república unitaria en la que el autoritarismo y el centralismo se han confabulado en contra de las provincias a lo largo de la historia. Las reivindicaciones descentralistas de los pueblos del país han calado a tal punto en la conciencia colectiva de los peruanos, que no ha habido gobierno alguno en las últimas décadas que no las haya convertido en parte de su retórica oficial.

El tema de la descentralización política se encuentra, además, íntimamente imbricado con el de la gobernabilidad democrática. Por ejemplo, al abordar los contrapesos institucionales que impiden un ejercicio arbitrario del poder en una democracia representativa, Norberto Bobbio enumera aquellos que considera más importantes:

1) el control del poder ejecutivo por parte del poder legislativo [...] 2) el control eventual del Parlamento en el ejercicio del poder legislativo ordinario por parte de una corte jurisdiccional a la que se pide el establecimiento de la constitucionalidad de las leyes; 3) una relativa autonomía del gobierno local en todas sus formas y grados frente al gobierno central; 4) un poder judicial independiente del poder político [1986: 19-20].

En el caso peruano, el Ejecutivo no sólo cuenta con mayoría absoluta en el Congreso, sino que además no existe un partido oficial con vida orgánica que albergue debates en los que surjan diferencias y matices sobre los temas de interés nacional. Dicho de otro modo, el Ejecutivo cuenta con una mayoría parlamentaria monolítica y complaciente. Sobre el segundo punto, cabría decir que, debido a la destitución de tres de sus miembros, el Tribunal Constitucional no cuenta con el *quórum* necesario para decidir la eventual inconstitucionalidad de una ley —ello requeriría del voto aprobatorio de seis de sus siete miembros—. Por último, como se vio antes, el Poder Judicial no es independiente del poder político.

Debido a que son elegidos a través del sufragio popular, los gobiernos locales constituyen el único contrapeso posible dentro del propio Estado al poder del gobierno central. Sin embargo, lo limitado de sus atribuciones y recursos —lo que, a su vez, contribuye a explicar su limitada capacidad de gestión—, les impide un ejercicio eficaz de esa función. Más aún, los gobiernos locales dependen de las transferencias del gobierno central para el cumplimiento de sus funciones. Y dado que el impuesto

al patrimonio predial constituye la principal fuente de ingresos recaudada por los gobiernos locales, mientras más pobre sea la circunscripción territorial sobre la que se afincan, mayor será dicha dependencia.

Hay otra razón por la cual el tema de la descentralización política se encuentra imbricado con el de la gobernabilidad democrática. Tiene que ver con que los gobiernos locales poseen un carácter peculiar en Perú. Si bien constituyen formalmente parte del andamiaje institucional del Estado, por su número y tamaño —existen en el país alrededor de 2 000 municipios distritales y cerca de 150 municipios provinciales—, en el ejercicio de sus funciones suelen establecer nexos más estrechos con las organizaciones sociales de su jurisdicción que con las instancias del gobierno central. Dichos nexos suelen asumir dos modalidades: o los gobiernos locales convocan la participación de las organizaciones de la sociedad civil a través de instituciones *ad hoc* con el propósito de afrontar temas de interés para la comunidad,<sup>21</sup> o bien son las propias organizaciones de la sociedad civil las que presentan plataformas electorales y listas de candidatos, logrando de ese modo un control directo del gobierno local.<sup>22</sup>

Esta última modalidad es en particular importante en las zonas rurales de Perú, usualmente en conexión con las comunidades campesinas; éstas constituyen la principal forma de organización social en dichas zonas.<sup>23</sup> Sin embargo, poseen características que difícilmente se adecuan a la definición convencional de *sociedad civil* de inspiración liberal,<sup>24</sup> por cuanto cuestionan los términos de la separación entre Estado y sociedad, por un lado, y entre lo público y lo privado, por otro. Para efectos prácticos, por ejemplo, la organización comunal suele ser la principal autoridad política local. Desde 1940, un número aún minoritario pero creciente de comunidades campesinas se ha convertido en circunscripciones distritales, de modo que las autoridades comunales suelen ser, simultáneamente, alcaldes o regidores del gobierno municipal. Por otro lado, la pertenencia a la comunidad suele ser de naturale-

<sup>21</sup> Por ejemplo, a través de la creación de Comités Distritales de Desarrollo, Comités Interinstitucionales o mesas de concertación.

<sup>22</sup> La experiencia de las organizaciones campesinas de la provincia de Sihuas, en el departamento de Ancash, provee un ejemplo paradigmático.

<sup>23</sup> En 1993 existían unas 5 700 comunidades campesinas, las cuales agrupaban a cerca de dos millones de personas y poseían alrededor de 40% de las tierras de cultivo (INEI, 1993).

<sup>24</sup> Por ejemplo: "Un espacio intermedio entre el Estado y el hogar, poblado por grupos o asociaciones organizados que no forman parte del Estado, las cuales gozan de cierta autonomía en sus relaciones con el Estado, y están conformadas voluntariamente por miembros de la sociedad para proteger o ampliar sus intereses, valores e identidades" (Manor [1998]).



za adscriptiva, ya que deriva de vínculos tradicionales de índole familiar y cultural antes que de la voluntad de los individuos.

En cualquier caso, lo dicho hasta aquí sugiere que los gobiernos locales tienen el potencial para convertirse en instancias privilegiadas de colaboración entre el sector público, la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implantación de ciertas políticas públicas. El que ese potencial no alcance a desplegarse en toda su magnitud se explica por el centralismo que prevalece en la administración pública del país, el cual a su vez se explica en parte por la renuencia del gobierno central a ceder prerrogativas a los gobiernos locales que no están bajo su control.

### *Movimientos regionales*

Aunque las reivindicaciones descentralistas constituyen un fenómeno con largos antecedentes en Perú, la reciente efervescencia de movimientos regionales tiene un hito fundacional en la firma del Acuerdo de Paz entre Perú y Ecuador. La oposición a dicho acuerdo fue general en la región amazónica, y galvanizó al conjunto de organizaciones de la sociedad civil del departamento de Loreto —el más grande de la Amazonia peruana— y al municipio provincial de Maynas en el denominado Frente Patriótico de Loreto.

El *irredentismo* nacionalista de la población de Loreto data cuando menos de principios de la década de 1920 —más específicamente, de 1922—. Ese año los cancilleres de Perú y Colombia firmaron el denominado *Tratado Salomón-Lozano*, el cual ponía fin al litigio que mantenían ambos países por el control de la región conocida como el *Trapezoido de Leticia*. La población de Loreto consideraba que dicha región no sólo era parte del territorio peruano, sino que además pertenecía a su departamento. El tratado en cuestión fue firmado sin que mediara consulta alguna a la población involucrada, y además fue suscrito en secreto.<sup>25</sup>

Hacia fines de 1998, cuando las negociaciones entre Perú y Ecuador para resolver sus diferendos limítrofes ingresaban a su fase culminante, ambos gobiernos decidieron poner en práctica una *moratoria informativa*. Sin embargo, ello no impidió que en Ecuador se diera un debate

<sup>25</sup> Por lo demás, el tema de la integridad territorial es particularmente sensible para la región dado que la Amazonia representa 58.9% del territorio del país y da cuenta de 80% de su línea de frontera (Serra y Vásquez, 1999: 10).

sobre el tema. Más aún, cuando ya se vislumbraba el bosquejo de una solución definitiva, el presidente de Ecuador, Jamil Mahuad, intentó forjar un consenso nacional en torno a ella. Eso le dio el monopolio de la iniciativa, y obligó al gobierno peruano a salir de su mutismo. Pero entonces éste se limitó a confirmar, negar o comentar las informaciones que llegaban desde Quito. Ello contribuyó a crear una atmósfera *enrarecida* en torno al acuerdo, e hizo comprensible la sensación de *déja vu* que éste inspiró entre los loretanos.

En una prueba decisiva de su capacidad de convocatoria, el Frente Patriótico de Loreto decidió realizar un referéndum regional poco después de la firma del Acuerdo de Paz. Se pedía a la población que se pronunciara tanto acerca del acuerdo con Ecuador como sobre las demandas seculares por la autonomía política de la región. Acudieron a votar aproximadamente 70% de los electores inscritos, y 97% se pronunció a favor de la creación de un gobierno regional autónomo y en contra del Acuerdo de Paz.

Sólo entonces el gobierno pareció comprender que los elementos que componían la volátil mezcla que había hecho explosión en la Amazonia —nacionalismo y regionalismo— se potenciaban recíprocamente. Por ejemplo, para una región que pugna desde hace años de modo infructuoso por obtener una reducción del impuesto general a las ventas, difícilmente habrían pasado inadvertidas las generosas exoneraciones tributarias que los acuerdos firmados concedían a Ecuador.

La tarea era separar ambos elementos y darles un trato diferenciado. Por un lado, Ecuador y Perú concertaron préstamos y donaciones con gobiernos y entidades multilaterales por un total de 3 000 millones de dólares. Este fondo constituiría un dividendo de la paz que sería distribuido entre las poblaciones de las regiones fronterizas de ambos países. Por otro lado, el Congreso aprobó la llamada Ley de Promoción del Desarrollo Integral y de la Inversión en la Amazonia.

Pese a su denominación, la ley se limita a establecer dos mecanismos de promoción de la actividad económica en la zona: por un lado, concede exoneraciones tributarias, y por otro, establece compromisos de inversión en la región por parte del gobierno central (Serra y Vásquez, 1999: 14). El acceso a mayores recursos fiscales es ciertamente una de las reivindicaciones de los movimientos regionales, pero no es la más importante. La transferencia de recursos es concebida como el corolario de la transferencia de atribuciones a los gobiernos locales. Más aún, la transferencia de atribuciones supone la facultad de captar sus propios recursos, reduciendo la dependencia de los gobiernos locales respecto de las transferencias del gobierno central —p. e., a través de la creación del



denominado Canon Petrolero, dado que la Amazonia da cuenta de 65% de la producción de petróleo en Perú.

Pero aunque las demandas por autonomía política fueron ignoradas por la ley, ésta sentó un precedente político interesante: por primera vez el gobierno del presidente Fujimori cedía ante la presión de sectores organizados de la sociedad civil. Ello parece haber generado un efecto demostrativo en otras regiones del país, así como un efecto dominó en las zonas de frontera y en la propia región amazónica. Por un lado, se gestaron frentes regionales que han movilizado a amplios sectores de la población en demanda de atención a reclamos específicos.<sup>26</sup> Por otro lado, se gestaron frentes provinciales, departamentales y regionales que reivindican el derecho a participar de los recursos a ser destinados a las zonas de frontera como producto del acuerdo de paz —como en el caso del departamento de Tumbes—, o para exigir su inclusión en los beneficios de la Ley de la Amazonia —como en el caso de la provincia de Moyobamba.<sup>27</sup>

La mayoría de estas organizaciones confluyeron en Lima hacia principios de marzo para llevar a cabo lo que denominaron el Primer Encuentro Descentralista, el cual aprobó una plataforma nacional, un plan de acción, y la creación de una Coordinadora Descentralista de Frentes Regionales. En otras palabras, los Frentes Regionales intentan potenciar su poder de negociación frente al gobierno central coordinando sus esfuerzos en el ámbito nacional.

Aunque los une el propósito de fortalecer los gobiernos locales cada uno de esos frentes regionales posee sus propias reivindicaciones y no todos tienen la misma capacidad de convocatoria. Por lo demás, su poder de movilización en temas que trasciendan el ámbito local es todavía una incógnita, y siempre cabe la posibilidad de que el gobierno central intente quebrar su cohesión interna dando un trato diferenciado a las entidades que componen la Coordinadora.

<sup>26</sup> El 11 de marzo, por ejemplo, se realizó un Paro Regional en los departamentos de Cuzco, Puno, Apurímac y la provincia de Puerto Maldonado, en el departamento de Madre de Dios, exigiendo que la Central Hidroeléctrica de Machu Picchu no fuera privatizada. Lo interesante aquí es que la oposición a la privatización no se funda en argumentos ideológicos, sino en experiencias previas de privatización de empresas de servicios públicos. Por ejemplo: "El burgomaestre puneño expresó su oposición a la privatización [...] porque ello implicaría un incremento de las tarifas de luz" (*La República*, 9 de marzo de 1999, p. 6).

<sup>27</sup> En marzo de este año se realizó un paro provincial de dos días en la provincia de Moyobamba, convocado por el Frente de Desarrollo y el Comité Cívico de Defensa, "para demandar su inclusión en la Ley de la Amazonia y pedir la sede de las instituciones regionales" (*La República*, 13 de marzo de 1999, p. 3).

*Los gremios empresariales*

A contramano de las tendencias descritas, hacia 1983 el conjunto de gremios empresariales del país confluyeron en torno a la Confederación de Instituciones Empresariales Privadas del Perú (Confiep). A su vez, a inicios de la presente década, la Confiep en pleno cerró filas en torno a una propuesta política —el Frente Democrático, encabezado por el escritor Mario Vargas Llosa—, que enarbolaba un programa económico encuadrado dentro de las coordenadas del denominado Consenso de Washington.<sup>28</sup> Vargas Llosa fue finalmente derrotado por Alberto Fujimori; sin embargo, éste comienza a aplicar las mismas políticas propuestas por aquél y logra, además, infligir una derrota estratégica a los grupos subversivos. Ello lleva a que los gremios empresariales vean en su gestión una garantía de estabilidad política con reglas favorables a la inversión privada (Cotler, 1998).

Poco tiempo después de iniciarse el segundo mandato presidencial de Alberto Fujimori, el consenso logrado en torno al programa económico del gobierno empezó a revelar ciertas fisuras: mientras los gremios vinculados a los sectores financiero y primario-exportador mantuvieron un respaldo virtualmente incondicional al mismo, los gremios vinculados a la industria y el comercio protagonizaron un conato de escisión dentro de la Confiep —a través de la creación de la denominada Coordinadora Gremial.

Aunque finalmente la elección del empresario minero Roque Benavides como presidente de la Confiep logró evitar la ruptura, las diferencias en esa entidad no se han desvanecido. Así, mientras la dirigencia de la Confiep mantiene un perfil bajo y privilegia la discreción del trato personal en la relación con el gobierno, la Sociedad Nacional de Industrias (Sin) y la Asociación de Exportadores (Adex), ante la situación de recesión que atraviesa el país, han demandado —a través de comunicados gremiales— la adopción de medidas *contracíclicas* que estimulen la demanda interna.

Pero más allá de las coincidencias programáticas, el Estado cuenta con mecanismos que le permiten influir en la suerte de las empresas y, eventualmente, en la conducta de ciertos empresarios. Ello es particularmente perceptible en el caso de los medios de comunicación; por un lado, los contratos con el Estado representan una proporción significati-

<sup>28</sup> Como contrapartida de la vigencia del mercado como asignador de recursos en la economía, la empresa privada asumió en forma explícita un criterio de responsabilidad social. Éste se expresó, por ejemplo, en la creación de ONG dedicadas a actividades de asistencia social.



va de sus ingresos por publicidad —particularmente en el caso de la televisión—. Por otro lado, el Estado ha utilizado en ocasiones la deuda tributaria de las empresas como un mecanismo de presión. Por último, las sentencias de un Poder Judicial sometido al poder político penden cual espada de Damocles sobre los propietarios de aquellos medios que resultan incómodos al gobierno —p. e., los casos de las estaciones de televisión Frecuencia Latina y Red Global.

### *Derechos humanos y gobernabilidad democrática*

El tema de los derechos humanos tiene una trayectoria paradójica en la historia reciente de Perú. Durante el régimen autoritario presidido por el general Francisco Morales Bermúdez (1975-1980), la atención de los grupos organizados de la sociedad se concentraba en la reivindicación de los derechos civiles, sociales y políticos. La preocupación por lo que se ha dado en denominar derechos humanos *clásicos* no se encontraba ausente, pero no era prioritaria. Los casos de tortura, detención injustificada, juicios sumarios sin respeto a las normas del debido proceso y las ejecuciones extrajudiciales se convirtieron en un problema de primer orden con el advenimiento de los gobiernos democráticamente elegidos. Se suele argumentar —y con razón— que sólo una democracia representativa puede proveer el marco político adecuado para garantizar un respeto irrestricto a los derechos humanos. Precisamente por ello, el que las violaciones a los derechos humanos se tornen masivas bajo gobiernos elegidos democráticamente revela la verdadera naturaleza de los regímenes que éstos presiden.

En cualquier caso, entre las organizaciones que cobran vigencia a partir de la década de 1980 se encuentran las ONG vinculadas a la problemática de los derechos humanos.<sup>29</sup> Ello se explica por la guerra interna que se desencadenó a principios de esa década, la cual derivó en la violación reiterada de esos derechos, tanto por parte de las organizaciones subversivas como de las fuerzas del orden. En ese contexto, por ejemplo, surge la Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh) en 1983, como una iniciativa de apoyo al trabajo parlamentario. Con el paso del tiempo, Aprodeh cobrará autonomía, abocándose a las tareas de denuncia y defensa de las víctimas, e incorporando, además, la defensa y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales.

<sup>29</sup> Aunque ya en la década de 1970 existía el CEAS (Comisión Episcopal de Acción Social), institución vinculada a la Iglesia católica que emitía informes sobre la situación de los derechos humanos en Perú.

En 1985, las diversas organizaciones vinculadas al tema confluyeron en la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDH). A través de ella se realizan campañas orientadas hacia la opinión pública que buscan introducir el tema en la agenda política nacional. Un hito significativo en ese sentido fue la campaña en contra de la denominada Ley de Amnistía —a mediados de la década de 1990—. Dicha ley tenía como propósito liberar a los miembros de un comando paramilitar condenados por el asesinato de nueve estudiantes y un profesor de una universidad nacional. Pese a que el presidente Fujimori contaba entonces con niveles elevados de aprobación a su gestión, diversas encuestas de opinión indicaron que 85% de la población se oponía a la norma. Ello, a su vez, revela una gran capacidad de discernimiento por parte de amplios sectores de la opinión pública, cuyo juicio varía de un tema a otro dependiendo de los méritos de cada caso.

En la medida en que la virtual derrota de los grupos alzados en armas trajo como consecuencia una disminución significativa de los problemas —como la desaparición de detenidos y la consumación de ejecuciones extrajudiciales—, otros temas han tendido a cobrar vigencia en la agenda de las organizaciones de derechos humanos. Por ejemplo, los temas de índole judicial —el respeto por parte del fuero militar a las prerrogativas del Poder Judicial, respeto a las normas del debido proceso, etc.—, así como los esfuerzos por obtener la liberación de aquellos presos condenados en forma injusta bajo cargos de terrorismo. Esta última tarea está a cargo de una Comisión de Indultos, integrada por el Defensor del Pueblo, el Ministro de Justicia y el sacerdote Hubert Lanssiers en representación de la Iglesia católica. Dicha comisión cuenta con la colaboración de las organizaciones vinculadas a la defensa de los derechos humanos, y a la fecha ha logrado la liberación de más de 400 personas injustamente condenadas.

Dado que la evolución reciente del derecho internacional concede cada vez mayor injerencia a los foros internacionales en los temas de derechos humanos, la CNDH y las instituciones que la integran han puesto un énfasis creciente en las iniciativas planteadas ante tales instancias. Estas iniciativas suelen coordinarse con instituciones internacionales de defensa de los derechos humanos, y se ven reflejadas, por ejemplo, en las demandas interpuestas contra el Estado peruano ante el sistema interamericano de derechos humanos.

La injerencia de este sistema, que solía considerarse *asuntos internos* del Estado peruano, ha generado una coyuntura política particularmente tensa. La Corte Interamericana emitió en el mes de junio (1999) una sentencia en relación con el caso de cuatro ciudadanos chilenos, miem-



bros del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), condenados a cadena perpetua por delito de terrorismo. En lo esencial, la sentencia afirma que el juicio que se les siguió en el fuero militar no contó con las garantías del debido proceso, razón por la cual debían ser sometidos a un nuevo juicio ante el fuero civil.

Alegando que su acatamiento suponía modificar la Constitución y las leyes del país, el gobierno peruano declaró de modo unilateral que la sentencia era inejecutable. Decidió, además, a través de una resolución legislativa aprobada por el Congreso, desconocer la competencia contenciosa de la Corte Interamericana. Sin embargo, el gobierno peruano afirma que ello no implica el retiro de Perú de la Convención Americana de Derechos Humanos —que da origen al sistema interamericano de derechos humanos y, por ende, a la obligación de cumplir con las sentencias que emite la Corte—, ni el desconocimiento de la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA.<sup>30</sup>

Hernán Salgado, presidente de la Corte Interamericana, sostiene a título personal que la fórmula esgrimida por el gobierno peruano no está prevista en la Convención Interamericana. Ésta sólo contempla la denuncia de la Convención como forma de retiro y establece un periodo de transición de un año antes de que éste se haga efectivo.<sup>31</sup> Durante ese año el Estado signatario sigue bajo la obligación de acatar los fallos emitidos por la Corte Interamericana en los que se vea involucrado.

Ésa sería precisamente la motivación política detrás de la pretensión del gobierno peruano de llevar a cabo un retiro unilateral de efecto inmediato: evitar el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana en aquellos casos en que, a diferencia del caso de los terroristas chilenos, una amplia mayoría de la opinión pública se opone a las decisiones adoptadas por el gobierno —como el caso de los magistrados del Tribunal Constitucional destituidos por el Congreso o el del empresario Baruch Ivcher.

La posición del gobierno peruano ha sido deplorada por entidades tan disímiles como la Comisión Interamericana y la Unión Europea, las que coinciden en exigirle el cumplimiento de la sentencia de la Corte. Por lo demás, todo parece indicar que la Corte desestimaré la pretensión del gobierno peruano de sustraerse de modo inmediato a su competencia, y seguirá tramitando las denuncias en su contra elevadas por la Comisión. Más aún, es probable que la Corte decida que, dada la ausencia de una

<sup>30</sup> La Comisión se limita a interponer sus buenos oficios y, eventualmente, aprobar una recomendación a las partes involucradas. Si una de ellas no acepta dicha recomendación, el caso se eleva a la Corte que, luego de procesarlo, emite un fallo de carácter vinculante.

<sup>31</sup> *El Comercio*, 9 de julio de 1999, p. 4.

denuncia formal de la Convención Americana, ni siquiera ha empezado a transcurrir el plazo de un año previsto para el retiro de su jurisdicción.

El gobierno peruano, por su parte, parece dispuesto a asumir el costo político que implica aferrarse a las prerrogativas que detenta hoy en día —esto es, una erosión sensible y potencialmente irreversible de sus credenciales democráticas ante la comunidad internacional—. El cálculo parece ser que ello tendrá un efecto marginal tanto sobre la asistencia económica de gobiernos y entidades multilaterales como sobre la capacidad del país de atraer capitales del exterior —desestimando, al parecer, la imagen de inseguridad jurídica que proyectaría un Estado que incumple un tratado internacional que suscribió en forma voluntaria.

### CONCLUSIONES

La evolución reciente del tejido organizativo de la sociedad civil revela un paradójico cambio de textura en Perú: la efervescencia organizativa de las bases tuvo como contrapunto un repliegue significativo de las formas de organización que procuraban agregar intereses y representarlos en el proceso político. Las mismas circunstancias que erosionan las bases de sustento de los gremios y los partidos —deterioro de la economía, violencia política, crisis del Estado— impulsan, a la vez, el surgimiento de nuevas formas de organización social —comités de autodefensa, organizaciones de supervivencia, organizaciones de defensa de los derechos humanos—. Se suele afirmar, por ejemplo, que el *sinceramiento* de los precios públicos, que ocasionó una tasa de inflación superior a 400% durante el primer mes de gobierno del presidente Fujimori, no provocó protestas masivas porque la población comprendió la necesidad de esas medidas. Al margen de las bondades relativas de ese argumento, cabría agregar que, en cualquier caso, un tejido social desgarrado —como el que prevalecía entonces— auguraba una escasa capacidad de respuesta por parte de la población ante las medidas adoptadas por el gobierno.

La fragilidad relativa de las organizaciones de la sociedad civil tiende a prolongarse durante la década de 1990, aunque por razones diferentes. Las políticas de ajuste estructural en lo económico, pero sobre todo la renuencia del gobierno central a tolerar contrapesos a su propio poder en lo político, contribuyen a explicar la persistencia de dicho estado de cosas. Por un lado, la ausencia de una división de poderes impide fiscalizar la labor del Ejecutivo desde el propio Estado. Por otro lado, el Ejecutivo emplea los recursos del Estado para intentar neutralizar toda forma de organización autónoma que, trascendiendo el ámbito local, pre-



tenda erigirse en interlocutora del gobierno en representación de los intereses sociales.

A su vez, ello explica la falta de voluntad política que se encuentra en la base de una aparente paradoja: mientras las reformas de *primera generación* se llevaron a cabo con una celeridad y ahínco inusitados, la reforma del Estado languidece penosamente a una década de iniciarse el proceso.<sup>32</sup> Peor aún, algunas de las reformas institucionales más fecundas —p. e., la creación de un Consejo Nacional de la Magistratura y de un Tribunal Constitucional autónomos y con poder— fueron virtualmente revertidas debido a las consideraciones políticas reseñadas.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Blondet, Cecilia, "El movimiento de mujeres en el Perú, 1960-1990", en Julio Cotler (ed.), *Perú, 1964-1994: economía, sociedad y política*, Lima, IEP, 1995.
- Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, Buenos Aires, FCE, 1986.
- Campodónico, Humberto, "Los nuevos mandatos del Banco Mundial y del BID. El caso del Perú", *Pretextos*, núm. 10, 1997.
- Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, *Reporte final: Estrategia de desarrollo social*, Lima, Apoyo Consultoría, 1999.
- Cotler, Julio, *Clases, Estado y nación en el Perú*, Lima, IEP, 1978.
- , *La articulación y los mecanismos de representación de las organizaciones empresariales*, Lima, IEP, 1998.
- , *Los empresarios y las reformas económicas en el Perú*, Lima, IEP, 1998.
- Cueva, Hanny y Cynthia Sanborn, *Entre el Estado y el mercado: la importancia del tercer sector para el desarrollo humano*, Lima, CIUP, 1998.
- Degregori, Carlos Iván et al., *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, Lima, IEP, 1996.
- De Trazegnies, Fernando, "La genealogía del derecho peruano", en Alberto Adrianzén (ed.), *Pensamiento político peruano*, Lima, Desco, 1987.
- Einaudi, Luigi, *Human Rights Problems in a Democratic Western Hemisphere*, Washington, Departamento de Estado de Estados Unidos, 1991.
- Gellner, Ernest, *Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals*, Nueva York, Penguin, 1994.
- Hernández, Max, Nicolás Lynch, Pepi Patrón y Franciso Sagasti, *Gobernabilidad democrática en el Perú*, Lima, Apoyo, 1996.
- Iglesias, Enrique, "La nueva utopía latinoamericana es la integración regional y hemisférica", en Diego Achard y Manuel Flores, *Gobernabilidad: un reporte de América Latina*, México, FCE, 1997.

<sup>32</sup> Salvo por las denominadas *islas de modernidad* —p. e., Sunat, Foncodes e Indecopi— (Ortiz de Zevallos, 1996: 8-11).

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Censo Nacional Agropecuario, 1993*, Lima, INEI, 1993.
- Javed Burki, Shahid y Guillermo Perry, *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, Banco Mundial, 1998.
- Lobatón, David, "Nombramiento de jueces y fiscales, ¿por este Consejo Nacional de la Magistratura?", *Ideele*, núm. 116, 1999.
- López, Silesio, "Mediaciones políticas, democracia e interés público en el Perú de los 90", en Raúl Urzúa y Felipe Agüero (eds.), *Fracturas de la gobernabilidad democrática*, Santiago, Universidad de Chile, 1998.
- Manor, James, *Civil Society and Governance. A concept Paper*, inédito [1998].
- O'Donnell, Guillermo, "¿Democracia delegativa?", en Romeo Grompone (ed.), *Instituciones políticas y sociedad: lecturas introductorias*, Lima, IEP, 1995.
- Ortiz de Zevallos, Gabriel, "Perspectivas de un Estado posible", *Cuestión de Estado*, núm. 19, 1996.
- Portocarrero, Felipe y Cynthia Sanborn, *Entre el Estado y el mercado: definiendo el sector sin fines de lucro en el Perú*, Lima, CIUP, 1998.
- Riesco, Gustavo, "Educación básica: más que un problema de recursos", *Punto de Equilibrio*, núm. 49, 1997.
- S. a., "Informe Anual del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú", *Ideele*, núm. 116, 1999, p. 15.
- Serra, María Elena y Sandra Vásquez, "Ley de promoción de la Amazonia: ¿garantía de desarrollo?", *Punto de Equilibrio*, núm. 58, 1999.
- Tanaka, Martín, "Del movimientismo a la media-política: cambios en las relaciones entre la sociedad y la política en el Perú de Fujimori", en John Crabtree y Jim Thomas (eds.), *El Perú de Fujimori*, Lima, CIUP, 1999.
- Torricelli, Robert, *Joint Hearing before the Subcommittee on Human Rights and International Organizations and Western Hemisphere Affairs of the Committee of Foreign Affairs, House of Representatives, February 21*, Washington, Government Printing Office, 1991.