

socialismo
y participación 94
DICIEMBRE, 2002

Descentralización, Reforma Constitucional, Acuerdo Nacional, Comisión de la Verdad y la Reconciliación

*Textos de Henry Pease, Marcial Rubio, Rafael Roncagliolo,
Francisco Santa Cruz, Rudecindo Vega, Raúl Lizárraga,
Francisco Eguiguren y Carlos Iván De Gregori.*



PINTURA DE BRUNO PORTUGUEZ

Poemas de Rosina Rivas Tarazona

25 AÑOS DE CEDEP

25 AÑOS DE CEDEP

UNMSM-CEDOC

SOCIALISMO Y PARTICIPACION

Últimas publicaciones del CEDEP

REFORMA DEL ESTADO Y CRISIS DE LOS PARTIDOS: Francisco Guerra García

¿QUÉ NOS PASA? Ética y política hoy. Vicente Santuc

EL PERÚ REALMENTE EXISTENTE. Héctor Béjar y varios autores (agotado).

CONSENSOS PARA EL DESARROLLO. Debate ante las Elecciones 2000. Francisco Guerra García, editor.

POLÍTICA SOCIAL, JUSTICIA SOCIAL. Héctor Béjar.

EN TORNO A LA REGIONALIZACIÓN. Francisco Guerra García y Francisco Santa Cruz

Adquíralos en las librerías *El Virrey, Iturriaga, Crisol, Minerva, Época* y *Mosca Azul*

o solicítelos directamente al CEDEP

SOCIALISMO Y PARTICIPACIÓN es una publicación del CEDEP, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.

Se puede reproducir los artículos de esta publicación indicando su procedencia.

Los colaboradores no comparten necesariamente las opiniones del Consejo Editor ni éste la de sus colaboradores.

Dirigir la correspondencia a:

EDICIONES SOCIALISMO Y PARTICIPACIÓN

Av. José Faustino Sánchez Carrión No.790

Lima 17, Perú

Teléfonos (51 1) 4602855/ 4630099/ 4615598

Fax (51 1) 4616446

e mail: cedeplima@terra.com.pe

Suscripción anual a SOCIALISMO Y PARTICIPACIÓN (4 números) vía

aérea: Lima, Perú S/80.00 inc IGV /Latinoamérica y Norteamérica

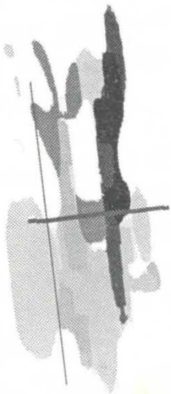
US\$60.00/

Europa, Asia y Africa US\$ 65.00



cedep

UNMSM-CEDOC



socialismo
y participación



Lima, Perú, Diciembre 2002

UNMSM-CEDOC

socialismo
y participación

CONSEJO EDITOR

Carlos Amat y León

Carlos Franco

Francisco Guerra García

Félix Jiménez

Federico Velarde

Félix Wong

Director:

Héctor Béjar

COLABORADORES PERMANENTES

Roland Forgues (Francia)

Julio Ortega (Estados Unidos)

Hugo Neira (Francia)

José Rivero

Daniel Martínez

Hélan Jaworski

Publicaciones recibidas: Ana Lucía Castañeda

Composición: Patricia Rivas

SOCIALISMO Y PARTICIPACIÓN se vende en CEDEP y en las siguientes
librerías: *El Virrey, Iturriaga, Crisol, Minerva, Época y Mosca Azul*



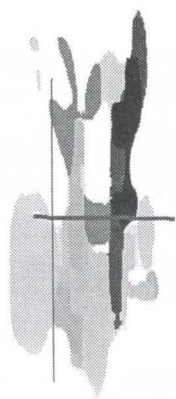
Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación

UNMSM-CEDOC

PRESENTACIÓN	7
Hugo Neira CEDEP, CULTURA Y FE EN LOS AÑOS OSCUROS	9
Héctor Béjar 25 AÑOS DE PERÚ	17
Francisco Santa Cruz DESCENTRALIZACIÓN, DEMOCRACIA Y EFICIENCIA	27
Rudecindo Vega Carreazo DESCENTRALIZACIÓN, GOBERNABILIDAD Y PERÚ 2001	36
Raúl Lizarraga Bobbio DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL. VIEJOS TRAUMAS, NUEVOS RETOS	43
Henry Pease García CONSTRUYENDO UNA CONSTITUCIÓN	56
Marcial Rubio Correa SOBRE LA MODIFICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN	68
Francisco José Iguiguren Praeli EL CONGRESO, EL GOBIERNO Y SUS RELACIONES EN LA PROPUESTA DE LA REFORMA INSTITUCIONAL	75
Rafael Roncagliolo LOS AVATARES DEL ACUERDO NACIONAL	89
Carlos Iván Degregori LA PALABRA Y LA ESCUCHA	93
Diana Miloslávich Túpac / Lourdes Chávez COORDINADORA DE FRENTE REGIONALES	99

ARTÍCULOS

Fernando Eguren SECTOR AGRARIO, PEQUEÑOS AGRICULTORES Y CAMPESINOS UNA VISIÓN SUCINTA	105
Iliana Shooobridge BIBLIOTECAS INFANTILES EN EL PERÚ REFLEXIONES A PARTIR DE UNA EXPERIENCIA	125
Gerson Julcarima Alvarez LOS PENTECOSTALES Y LA TOMA DE TIERRAS EN CERRO DE PASCO (1958 - 1962)	135
<i>POEMAS</i>	
Rosina Rivas Tarazona	147
Gustavo Valcárcel Carnero LA PRIMERA PRISIÓN DE GUSTAVO	150
<i>PINTURAS DE BRUNO PORTUGUEZ</i>	154
<i>PUBLICACIONES RECIBIDAS</i>	156



A fines del 2002, Cedep, centro editor de esta revista cumplió 25 años. Y nuestra revista también, puesto que ambos nacieron a la vida política e intelectual casi al mismo tiempo. Casi nada. Un cuarto de siglo. Pero eso, esta edición es de recuerdo y a la vez de celebración de un esfuerzo colectivo, constante, confiado en que el Perú tiene suficientes reservas sociales y morales como para seguir adelante. No quisimos hacer un número especial sino que pedimos a Hugo Neira, miembro del Consejo Editor y uno de nuestros amigos dilectos, escribir algunas líneas para la ocasión, en vista que él tiene la ventaja de vernos algo desde adentro pero también mucho desde lejos, debido a su trabajo permanente fuera del país. Héctor Béjar escribió sobre sus impresiones acerca de lo acontecido estos 25 años. Optamos por abordar algunos de los problemas centrales del Perú en los que el nuevo gobierno de Alejandro Toledo está intentando hacer cambios y pedimos las primeras apreciaciones de un grupo de especialistas amigos sobre los mismos. Los problemas abordados son: la descentralización, visto que esta edición sale a luz a pocas semanas de haberse producido las primeras elecciones para presidentes regionales de nuestra historia; la reforma constitucional con la que se pretende sustituir a la írrita constitución neoliberal de 1993; el balance que intenta hacer el país sobre los sangrientos años de represión y violencia política de los cuales salimos y acerca de los que damos a conocer las primeras impresiones sobre la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Y el primer intento de acercamiento de las fuerzas políticas para diseñar lineamientos de desarrollo de largo plazo a través del Acuerdo Nacional. Agradecemos su colaboración a Henry Pease, Marcial Rubio, Rafael Roncagliolo,

Francisco Santa Cruz, Rudecindo Vega, Raúl Lizárraga, Francisco Eguiguren y Carlos Iván De Gregori, cuyas apreciaciones serán muy útiles y decidoras para nuestros lectores, puesto que son las visiones parciales, no necesariamente parcializadas, de quienes están formando parte activa de estos procesos. Añadimos un texto de Diana Miloslávich Túpac y Lourdes Chávez sobre los frentes regionales que tuvieron un rol decisivo en durante el año que terminó en impedir que continúe la venta de las riquezas y recursos nacionales.

Este número trae además otros interesantes textos . Fernando Eguren analiza las nuevas y difíciles condiciones que deben enfrentar los pequeños agricultores y campesinos del Perú bajo las políticas neoliberales y los desafíos consiguientes. Gerson Julcarima revela cómo los campesinos pentecostales tuvieron un rol decisivo en las tomas de tierras en Cerro de Pasco allá por los sesenta. Iliana Schoobridge cuenta la fascinante experiencia de un sistema de bibliotecas rurales en varios pueblos campesinos del departamento de Lima. En la sección literatura ofrecemos los enigmáticos y bellos poemas de Rosina Rivas Tarazona, además de una evocación de la vida de Gustavo Valcárcel por su hijo Gustavo. Van también pinturas de Bruno Portuguez . Y, finalmente, como de costumbre, nuestra habitual sección de Publicaciones Recibidas escrita por Ana Castañeda. Les deseamos una agradable y útil lectura.

CONSEJO EDITOR

Hugo Neira./

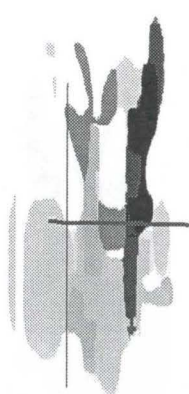
CEDEP, CULTURA Y FE

EN LOS AÑOS OSCUROS

Esta institución evoca para mí gratas e intensas impresiones. Una revista y un centro de cultura vivientes y activos. También la de amigos entrañables a los que guardo admiración y respeto. Acaso deba comenzar por decir dos palabras sobre la revista pues la dirigí un breve tiempo, por generosidad de Carlos Franco, y luego he seguido ligado a sus páginas y propósitos. Seguiré luego acerca de ese grupo de personas que formó y mantuvo CEDEP vivo en estos difíciles años. Para concluir, intentaré apreciar ésta y otras ONG, dejando libre espacio a mi experiencia de otros mundos y lugares, en donde en el tiempo, hallé sorprendente paralelismo con instituciones que en tiempos de oscuridad, lucharon exitosamente contra la indiferencia de la cultura y el abandono de los necesitados. ¿Qué instituciones? Un poco de paciencia, porque ése es el tercer y final asunto que abordaré.

Primero, la revista

Cuando se estudie con sinceridad que ahora nos falta, el panorama de las ideas contemporáneas en el Perú de finales del siglo veinte, se descubrirá que al margen de tal o cual personalidad, la vida intelectual se prosiguió gracias a unas cuantas publicaciones autónomas. Pienso en «Quehacer», en «Hueso Húmero», en «Márgenes» y «Debate». Pienso en revistas más próximas al quehacer universitario como «Revista Andina» y «Allpanchis». No son muchas, y son la sal de la tierra, el grano a veces solitario en un mar de sectarismo o de indiferencia. A ellas hay que agregar, sin duda alguna, Socialismo y Participación. Lo he dicho anteriormente con motivo del aniversario de sus veinte años. Sus páginas son una agenda de los problemas de cada momento. Y una línea de apuesta por un socialismo purificado del desastre stalinista. (un deslindar que se inició antes de la Caída del Muro de Berlín). Después, hubiera sido fácil sumarme al desencanto que ha transformado al buen revolucionario de los sesenta en el buen libremercantilista de los noventa, pero no ocurrió así. Con tenacidad, soportaron los malos tiempos, la arrogancia neoliberal, la apoteosis del todo mercado, la tentación de la frivolidad en política o del tecnicismo sin metas morales y éticas en la ayuda social, y guardaron el nombre execrado de «socialismo», para una revista que nunca obedeció a ideologías autoritarias acaso porque al lado pusieron otro concepto correctivo que dice mucho, el de «participación». La propuesta implica una sugerencia, al socialismo de siempre algo le faltaba. El socialismo de SP no es, pues, el del Primer



...Un país que luego de nosotros fue gobernado por una serie de bandas de muy organizados canallas...

Secretario. Ni el de los troskistas, maoístas, gramscistas. Ni participación es solamente el micro-crédito y la pequeña empresa. ¿Juntas qué son? Sería largo explicarlo. Un tratado sobre la renovación de las alternativas sociales no fuera del capitalismo sino dentro de su propia lógica constructora/destructora. Digamos, para ganar tiempo, es una interrogación. Las preguntas, cuando son oportunas, abren un nuevo espacio del pensar. Y nuevas e inéditas formas del hacer.

El grupo de amigos de siempre

Hace poco estuve en Lima. Y con el grupo fundador (no hallo otra manera de denominarlo) fuimos a un cordial almuerzo. Los observaba mientras transcurría la charla y el buen yantar. Mis amigos provienen de una de las experiencias políticas más limpias y osadas de la vida peruana que, como es sabido, no es prolífica en tales. Del velasquismo. Son los ciudadanos civiles que trabajaron con los militares de izquierda para que este país dejase de ser el fardo de miseria y de iniquidades que es. No diré que aquella aventura fue tarea vana, acaso incompleta, nos faltó tiempo, el Imperio y la reacción convencieron a los generales que había que ponerle fin. Y así fue estrangulado desde las propias fuerzas armadas que lo habían generado el proceso más limpio y decisivo del siglo veinte peruano. Ciertamente, no veníamos de la democracia representativa y el velasquismo tuvo rasgos autoritarios y más de un exceso de poder, pero de haber proseguido unos veinte años (como en el Brasil) el Perú sería hoy radicalmente distinto. Entiendo que esta afirmación mía es imposible de probar, tampoco es refutable, es una conjetura, dicha sin pizca ni de nostalgia ni de animosidad. Mis amigos y yo mismo, venimos de ese lado puro y puritano del velasquismo, vale decir, de quienes tuvimos una experiencia de poder y salimos de ella sin enriquecimiento ni envejecimiento. Unos a buscar trabajo en el exterior, como Carlos Delgado que no regresó, otros, a proseguir tras otros roles y funciones, la misma apuesta patriótica y popular. Los miraba, digo, en ese almuerzo y me invadían sentimientos encontrados. Por una parte, qué equipo de ministros de lujo harían. Por otra parte, qué extraño y significativo que después de Velasco no volvieran a roles tan altos. No dejaron de intervenir en política, estuvieron de alguna manera tras la candidatura presidencial de Barrantes, y con Pérez de Cuellar en 1995, acaso por deber antifujimorista. Quiero prevenir que les estoy dando una coherencia grupal que no buscan, y que si se da, es espontánea. De hecho, en el curso de estos años, Héctor Béjar o Carlos Franco, Federico Velarde o Francisco Guerra García, han



tenido compromisos diversos, no siempre coincidentes, lo que no se rompe es la amistad y ese fondo de honestidad y sinceridad que les gana, individualmente y como grupo, la consideración no sólo de quien esto escribe sino del consenso de otros políticos e investigadores. Forman un raro conjunto de personas siempre claros consigo mismos y entre ellos, admitiendo discrepancias y posturas diversas que la vida del país y sus opciones introduce. Sé que no aprobarán del todo esta confidencia. Mi papel casi de testigo les pide desde ahora disculpas. Pero es necesario decirlo. Son la prueba palmaria que se puede pasar por la experiencia del poder sin por ello volverse ni un fatuo ni un ladrón. Pienso en sus esposas, en sus hijos.... Mis amigos del CEDEP son ejemplares, en un país que luego de nosotros fue gobernado por una serie de bandas de muy organizados canallas. Acaso, vagamente, pudieron volver a una actividad de Estado (al que sirvieron admirablemente en su momento) si al menos, en los últimos veinte años hubiera habido una sola experiencia de gobierno reformadora. No los llamaron y esa ausencia es significativa. Quiere decir que una alternativa de cambios real no volvió a ocupar la agenda de ningún gobierno. En política los silencios, como en música, tienen sentido. Su ausencia los acredita y dice mucho, por contraste, que ha sido y es nuestra vida pública. No hubo proyecto mayor, no estuvieron. No hubo gobiernos con ética, no estuvieron. Doble ausencia, así de claro.

ONG en tiempos oscuros

Trabajé breve tiempo en CEDEP, a mi vuelta de Francia en 1986. Sobre los alcances de su labor, hay gente más autorizada que yo. Déjenme decir algo. Las ONG no son ninguna sinecura, hay empleos mejor remunerados. CEDEP pagó un precio de sangre por apoyar campesinos andinos cuando la guerra civil con Sendero. La institución tiene sus caídos, sus muertos. No son los únicos, ni pretendo decirlo, pero conviene recordar a los que la barbarie asesinó por el delito de apoyar con vicuñas a unas comunidades de altura. Acaso mis palabras tengan el valor del desinterés, no formo parte de una. Soy voluntariamente, un lobo solitario.

¿Qué son? Pese a que creemos saberlo, conviene repetirlo. Cada cierto tiempo, vuelve como un ataque de fiebre, el resquemor de gobiernos y grupos conservadores ante las libres entidades que no controlan. Otros las ven con malos ojos porque se mueven en una lógica de «non profit organisations», algo que contradice la ideología dominante del provecho a toda costa. Ahora bien, sea cual fuese el régimen económico gubernamental vigente, resultan indispensables al funcionamiento de nuestras sociedades nacionales.

Casi se puede leer el estado de las carencias por el tipo de servicios al que se dedican. No es casual que muchas ONG, además de los clásicos temas del desarrollo, se ocupen hoy de la defensa de los derechos humanos, de democracia y transparencia electoral. Si en los setenta la temática dominante era la pobreza hoy ésta se acompaña de una intervención en temas protestarios que van desde la ecología, al derecho de las mujeres, y la ciudadanía étnica. El que se amplíen y multipliquen es un dato de la diversidad de unas demandas sociales que hoy desbordan el accionar humanitarista de los países ricos con los más pobres. Algo está pasando debajo, en la base misma de estas sociedades.

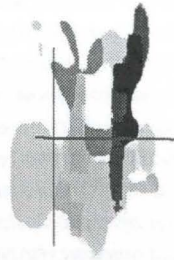
CEDEP como las otras ONG, canalizan el arribo de la ayuda externa al desarrollo, establecen la conexión con iglesias y sociedades de benevolencia mundial, cuyo aporte ha crecido de manera espectacular en el curso de los últimos decenios, y evitan la lentitud del Estado nacional y su corrupción. Acogen la instancia internacional, que es activa, precisa y no ciega, pues observa el empleo real de la ayuda. Por lo demás, las ONG resultan ser una precondition del desarrollo de la democracia y la participación popular. Entre miembros de ONG y dirigentes de sectores populares se tejen relaciones que vinculan lo de adentro y lo de afuera y que prefiguran lo que algunos ya están llamando « una sociedad civil mundial ». (Jean Claude Ruano- Borbalan, Sciences Humaines, No. 130, agosto- setiembre del 2002) Esto es lo que pienso de los trabajadores sociales de CEDEP. Son la prueba que el trabajo social no puede esperar a que se mejoren los Estados nacionales para llevarse a cabo. Hay demasiado dolor y desamparo en nuestros pueblos y además, en marcha una revolución tecnológica y científica. Sin perder las esperanzas de cambios espectaculares o revolucionarios, hay que hacer las cosas ahora, y eso es lo que vienen haciendo desde hace décadas. Aproximando el futuro al pueblo.

El trabajo intelectual

En CEDEP hay expertos, técnicos e intelectuales. Sería hipócrita si viera en la historia de esta ONG ninguna otra cosa que el apoyo a la acción de desarrollo. Hay un esfuerzo intelectual. Es decir, abordo ahora un asunto grave, la investigación y las ciencias sociales aplicadas, el destino de nuestros intelectuales y de la inteligencia libre en países de pocos recursos y de inercias académicas. Las ONG no se explican únicamente por la ineficacia o lentitud del Estado nacional sino por la endémica crisis de la Universidad. Por ambas razones, poco Estado y poca Universidad. Me estoy refiriendo a los problemas de la enseñanza superior debidos a la intoleran-



cia sectaria y no sólo a los consabidos problemas de estrechez presupuestal. Seamos claros, durante decenios nuestras Universidades, dejaron de garantizar la libertad de crítica y pensamiento. Se convirtieron en otra cosa, sucursales de partidos violentistas, lugares de reclutamiento masivo, cualquier cosa, universidades islámicas, menos lugares de libre pensamiento. En esos años de plomo, imagino difícilmente a muchos que trabajaron en CEDEP, y en otras ONG peruanas, dictando clases en el San Marcos rojo de los setenta, aquel que describe Nicolás Lynch, dominado por Patria Roja y por Sendero, en los tiempos en que « ir a clase era peccaminoso», la tiranía del tercio estudiantil había establecido « el bachillerato automático» y donde la idea misma de un proyecto de desarrollo para el país «resultaba reaccionaria» (Lynch, *Los jóvenes rojos de San Marcos*, 1990, p. 22) Para muchos, entonces, sólo quedaban dos caminos, o emigrar o una ONG. La lista de los que nos hemos ido es demasiado larga para transcribirla aquí. Diré, simplemente, vinculados al grupo fundador, Hélan Jaworski, José Rivero, y Carlos Delgado, a quien perdimos al inicio de los ochenta. Me alegro en cambio por los que se quedaron, los que emplearon su talento y esfuerzos en su propio país. Pero si recuerdo ese momento troglodita, es porque define lo que también ha sido una ONG, una franja libre de inteligencia no hipotecada ni al Estado ni a los furros ideológicos. La existencia de una frágil franja de libertad, sostenida por medios financieros en muchos casos externos, no es algo que debe callarse ni menos vivirse con algún sentimiento de culpa. No es lo que debería ser, lo admito, podríamos tener un cuerpo autónomo de investigadores, pero no pidamos peras al olmo (eso,



La existencia de una frágil franja de libertad, sostenida por medios financieros en muchos casos externos, no es algo que debe callarse. La tragedia de la inteligencia fue siempre esa forma de exclusión sin violencia que es el no empleo de los mejores

en América Latina, solo lo luce México) En todo caso, es mejor que el exilio. La tragedia de la inteligencia fue siempre esa forma de exclusión sin violencia que es el no empleo de los mejores. De Mariátegui, preferimos olvidarnos que la enfermedad y la muerte lo alcanzaron cuando se decidía a partir a Buenos Aires, pues en Lima el acoso político del leguismo le cerraba posibilidades. Un poco más, y se nos muere en el extranjero. No hablemos de lo que fue la diáspora aprista de los años 30 a los 60 del siglo veinte. Por eso, si desde los setenta, parte de nuestros investigadores pudo emplearse en trabajos sociales mediante las ONG, la situación se hizo ligeramente mejor. Las condiciones de producción del discurso crítico es un rubro que no solemos abordar, por pudor. Pero de ello hay que hablar, para saber en qué lado de la sociedad estamos y desde dónde construimos un discurso lo menos condicionado posible al peso de la tradición o el infame pacto de hablar a medias palabras.

De abadías

Esto sería todo lo que tendría que decir, desde la amistad y la voluntad de verdad. Salvo que mis textos, escritos desde mi mismidad, no obedecen únicamente a la razón razonante sino también a mis pasiones, a lo real y a los ensueños, incluyendo los juegos de imaginación y las analogías inesperadas. Todo esto para decir que en uno de mis viajes, en el curso de mi vida europea, me visitó un acto de comparación de la naturaleza profunda de las ONG latinoamericanas en el lugar más inusitado, cuando visitaba con colegas franceses, como parte del programa de un coloquio, una extensa abadía, la de Cluny, en la antigua diócesis de Mâcon, hoy en Autun, Saône-et-Loire, Francia.

Se conoce mal las abadías europeas de los tiempos oscuros. Lo extensas que son, los servicios diversificados que prestaron, los que en su tiempo fueron también un «apoyo» a los pobres. No son el lugar únicamente donde vivían los miembros de órdenes regulares, sino pueblos enteros, lo que explica la enormidad de sus talleres y espacios. En efecto, las magníficas bibliotecas (que el film inspirado en la novela de Umberto Eco ha vuelto célebre, con el bibliotecario ciego que es una imagen diabólica de Jorge Luis Borges) y también refectorios, talleres, huertos, cuartos y salas capitulares. Los monasterios, dice la historia, fueron el lugar donde se reunían los «económicamente débiles». Mientras visitaba Cluny, me asombraba la gigantesca hostelería para los peregrinos que venían de lejos. Es conveniente dejar de observarlos como edificios conventuales, vale decir, únicamente desde el punto de vista de los monjes que los habitaron, benedictos o cistercienses. Hay que reparar y recons-



truir en la imaginación histórica, lo que cuentan las crónicas y los muros, el pueblo menudo que las poblaba. En esos recintos no acudían solo hombres de religión sino «familiares», es decir laicos, campesinos, artesanos, comerciantes, gentes de ley y de burgos, por eso fueron lugares anchos como las de los benedictinos, y no albergaban únicamente a monjes. En mi recorrido aprecié el plan arquitectural primitivo que fue alterándose con los años, las sucesivas construcciones, complicándose con diversas puertas y patios y servicios. Fueron la universidad de un tiempo sin universidades, el laboratorio de un tiempo sin laboratorios, el taller del futuro de un tiempo sin futuro.

Una ONG no es un abadía de los tiempos modernos, pero se le parece. No hay un abate (que quería decir padre) ni responden a órdenes religiosas regulares, pero como aquellas que se multiplicaron del siglo IV al XII, han nacido en tiempos de oscuridad y desorden. Las ONG de nuestros días, no forjan una comunidad monástica, no se dedican a salvar los manuscritos de una edad de oro, ni a fundar las primeras escuelas, ni a dispersarse en misiones o provocar las ferias comerciales, es decir, los inicios del capitalismo. Sus miembros no han hecho voto monástico alguno de pobreza, castidad y obediencia. Pero mi comparación no es ni irónica ni desatinada. El hospitalario local del CEDEP no obedece a una secta cristiana, sus miembros se casan y tienen familia, el tema religioso es privado o confesional, pero, más allá de estas evidentes distinciones, hay varios puntos de contacto. Nacieron, abadías medioevales y ONG del tercer mundo, para guardar una difícil autonomía en un mundo de desorden social, y para preservar un tipo de fe en el valor del conocimiento. Algo tienen, en código de nuestro tiempo, de la antigua frugalidad, el desinterés personal (no se entra en ellas por provecho ni fortuna) y se lucha contra la pobreza en nombre de una alta idea del propio pobre, al que se considera capaz de enfrentar la trampa del desamparo.

Justifica este ejercicio de comparativismo, la común convicción del servicio en unas como en otras instituciones, cierto estilo de vida austera, y la alegría de la acción, del hacer ahora. Recordaré al lector que las abadías se multiplicaron, que se contaron por millares. «Sois la luz de un mundo» les dijo un Papa. Y lo eran, Europa aprendió en ellas a deletrear. Como hoy, por el mundo, las ONG (22 mil según Naciones Unidas) las abadías preservaron la fe y enfrentaron un tiempo de ingobernabilidad e ignorancia con su ejemplaridad y brillo intelectual, desapareciendo cuando Europa feudal salió de su desorden, cuando se organizaron las grandes monarquías ordenadoras, cuando hubo vida universitaria en las



ciudades prósperas de Italia, Francia e Inglaterra. ONG del pasado, las abadías tuvieron una influencia además de religiosa, intelectual y moral, y fueron una ayuda inapreciable a los más pobres, de una cierta manera, de carácter tecnológico. Fue en lugares como Cluny donde se experimentaron nuevos cultivos, nuevas técnicas medicinales, agrícolas, donde se midió el tiempo con los primeros campanarios. Nuestras «abadías» contemporáneas no tienen un proselitismo confesional pero sí ético y social, a veces algunos de sus actuales monjes civiles tomaron las armas o participaron en las querellas de nuestro tiempo. El CEDEP no tiene un vasto dormitorio para los peregrinos fatigados, ni celdas de meditación, es una lástima, acaso pueden aspirar a ser un lugar no sólo de trabajo sino un marco de vida. Nada me impedirá, como me vino a la memoria su patio blanco y el rostro de mis amigos mientras visitaba la potente Cluny, la más vasta ciudad-abadía del cristianismo de la Edad Media, que uno de estos días, a mi vuelta, escuche en sus corredores, de pronto como el tañer insólito de una vieja campana conventual. A esta abadía laica y de abnegada esperanza, a sus trabajadores, le deseo tanta vida por delante como la de sus antecedentes cristianos en épocas no menos oscuras que las nuestras.



Héctor Béjar/ 25 AÑOS DE PERÚ

¿HUBIÉRAMOS PODIDO IMAGINAR en 1977 lo que sería el Perú del 2002? Hace 25 años, apenas si terminábamos de ensayar un proyecto de Estado y fracasamos. Pero quedaban las bases, las columnas y la esperanza. Cierta sentido nacional había ganado la conciencia pública, cierta convicción de cambiar las cosas aplicando soluciones de fondo. Industrias en expansión. Grandes organizaciones sociales y populares. Todavía empresas en manos de los trabajadores, en la ciudad y en el campo. El destino parecía ser otro. Pero no fue así.

Ese proceso se frustró y en vez de seguir por la ruta prevista, transitamos por una democracia inútil y una violencia también inútil. Y una corrupción que ha sido útil sólo para quienes se enriquecieron con ella.

Hoy día, veinticinco años después, Perú es un conjunto multicolor de culturas, un territorio salpicado por ciudades provincianas que van rodeándose de barrios miseria e imitando el fenómeno limeño, mientras Lima, una megacapital en medio del desierto, es construida (y a veces destruida) de a pocos por los que ahora ya son hijos y nietos de los migrantes del setenta. Los chicos de hoy día han sido socializados en el sentido común liberal (es decir más o menos egoísta) y no en las utopías de la justicia social. El Perú es Lima, solía decir Abraham Valdelomar, nuestro poeta de los años veinte. Él aludía al centralismo limeño de la época, y su opinión en ese entonces era discutible. Pero ahora Valdelomar tendría razón si pronunciásemos su famosa frase a la inversa: Lima es el Perú. De 26 millones de habitantes que tiene este país diverso, ocho millones, cerca de la tercera parte, habitan

en Lima, procedentes de todos los departamentos, provincias y distritos. Las estadísticas no muestran todavía cuántos trabajan y a veces hasta duermen en la calle cuántos comen, qué comen y cuántas veces al día. Miles de vendedores, ancianos y ancianas, discapacitados, jóvenes y niños, venden libros "piratas", cigarrillos, calculadoras, chocolates, caramelos, discos compactos de música y software también "piratas", limpian parabrisas o hacen piruetas en las esquinas o piden simplemente limosna para conseguir unas monedas, durante todas las horas del día y de la noche. Otros miles cuidan las casas y barrios de las clases media y alta, también día y noche, arriesgando la vida y la salud a cambio de un salario mínimo que no pasa de un dólar al día. Cientos de jóvenes pasan su vida cobrando los pasajes de las "combis" o, incluso, duermen en ellas. Muchos más se ubican estratégicamente en las calles más concurridas para cuidar y lavar los autos estacionados o para ayudar a la gente a realizar los trámites burocráticos más diversos. Es el nuevo proletariado, la gran clase dominada y naciente de la globalización. Cada vez más gente dispersa y distinta se mueve en los mercados y los cruceros de más tránsito, rodeando los centros comerciales, cada vez más los ricos tratan de alejarse; cada vez más los barrios de clase media enrejan sus calles y sus barrios y se rodean de guardianes en los que tampoco confían, esperando al menos defenderse del próximo asalto. La policía ha abandonado en la práctica el control de la ciudad y sólo trata de regular el tránsito, frecuentemente sin éxito, o es destinada sólo a cuidar a los personajes de la política y el gobierno. Claro, la oligarquía que contribuímos a derrotar ha sido reemplazada por una

nueva oligarquía que vive de la especulación y el comercio y que no quiere reconocer más ley que la de la ganancia. Pero a qué costo. El precio que pagan es la incertidumbre y el stress porque ellos tampoco saben qué pasará mañana.

Esas son las actividades abiertas. Las ocultas son múltiples e intensas. Pareciera que hay un Perú de apariencia y un Perú de verdad. El Perú profundo ya no es sólo la provincia o el alma indígena como decía Basadre sino aquello que discurre debajo de lo que llamamos formal y que explica cómo es que el país vive y tiene esperanza en medio de la miseria. Como siempre, el verdadero país, el activo y eficiente, es el que está debajo o al margen de la ley; y ese país nunca estuvo en recesión sino en actividad permanente. Pero tampoco lo idealizamos porque algunas de sus características más ominosas saltan a la vista y, en su lado perverso, abarcan todas las formas de robo, asalto, secuestro y corrupción en todos los niveles de la sociedad. La complaciente convivencia con la corrupción, grande o pequeña, seamos sinceros, es una característica de la vida nacional.

Como en 1990 Fujimori declaró libre el ingreso de vehículos usados para amenguar la desocupación que su programa había incrementado exponencialmente, un millón de autos y buses de las más distintas marcas, épocas y tamaños nos cubre de monóxido. En la Lima de hoy, se calcula que la gente pasa al menos tres meses al año en las *combis*, sometándose a las condiciones que imponen conductores que no obedecen las reglas de tránsito y ayudantes cuyo cuerpo sudoroso y mal trajeado saliendo por la puerta abierta de cada vehículo, que corre cual barco mugriento de ruta imprevisible navegando en un mar polucionado, parece ser el verdadero símbolo del programa económico que se nos impone. Los accidentes de tránsito en ciudades y autopistas son la primera causa de muerte en el Perú.

La contaminación urbana, minera, la-

custre, fluvial y marítima, sigue avanzando sin que se le pongan obstáculos. El río Rímac baja desde las alturas de los Andes, convertido en una líquida columna de color indefinible, atiborrado de residuos de mineral y detritus de diversas clases. La próspera industria minera, que goza de todos los privilegios y paga impuestos insignificantes, continúa envenenando las aguas y los aires del macizo andino y causando daños irreparables a los pastos y a una agricultura que la sociedad desprecia. Más allá, detrás de los Andes, las compañías madereras y los colonos talan los bosques amazónicos al ritmo de 250,000 hectáreas anuales. El país es débil frente a ellos y el Estado sólo existe para defenderlos contra el resto de la población.

Sin embargo, el país tiene amplias áreas todavía habitables. Las clases altas se las han ingeniado para organizar en *La Molina*, *La Planicie* y otros suburbios capitalinos similares, un ambiente encantador, aislado de la contaminación urbana, donde las condiciones de vida son comparables a las del primer mundo. Los Andes son lo suficientemente extensos e inmensos como para que existan todavía amplias áreas de ecosistema intocado. Así, el Perú se ha convertido en el país de las contradicciones en el que, mientras los niños de los suburbios de ricos tienen una vida superior a la de cualquier ciudad norteamericana de alta clase, los de los cerros de Comas o El Agustino deben buscar comida en los basurales. Finalmente, lo asombroso no es esto, todavía hay muchos países en el mundo cuya pobreza es de lejos mayor. Lo extraño es que no reaccionemos frente a la discriminación social y a la desigualdad establecidas como una forma de vida normal, que se ha instalado en la conciencia del país.

Durante los años pasados, los estándares de salud han mejorado, sobre todo en las ciudades. La esperanza de vida ha tenido un impresionante alargamiento, llegando hasta los 70 años, la mortalidad infantil ha disminuido, las mujeres son ahora mucho

más independientes que antes. Pero tampoco nos felicitemos mucho de eso. Son avances de la ciencia y la parte en que el mundo progresa (hay otras en que retrocede) y que nos toca de relancina, sin que hagamos ningún mérito especial para ello. Los medios de comunicación, en el pasado aburridos y monótonos, y siempre cómplices de los monopolios, han asumido el estilo creativo e irreverente que tiene ahora, en general el país. Todos trabajamos febrilmente para subsistir. Nadie confía en los demás. Salvo una que otra excepción, las corporaciones sindicales han desaparecido, se han debilitado o disuelto. A diferencia de los revolucionarios franceses que proclamaban la libertad, igualdad y fraternidad de los ciudadanos, podríamos decir que el lema del Perú del tercer milenio es libertinaje, desigualdad y desconfianza, en un ambiente donde la ciudadanía no existe, si es que alguna vez existió, en su sentido estricto de garantías, derechos y responsabilidades. Individualismo y familismo mueven hoy grandes corrientes humanas que se asentaron primero en las capitales de provincias, departamentos y Lima, y se proyectan ahora a Nueva York, Los Ángeles, Roma, Tokio, Buenos Aires y Santiago. El tercer rubro de ingresos de divisas está constituido por las remesas que los peruanos en el extranjero envían a sus familias en el Perú. Ésa es una muestra de eficiencia y solidaridad a partir de la desesperación.

Pero han aparecido nuevas formas de malestar social: la violencia se ha incrementado al igual que la tuberculosis, el alcoholismo y la explotación de las mujeres y los niños. La distribución de la droga abarca ahora todas las clases sociales, pero afecta especialmente a los más pobres. De país productor, el Perú se ha convertido también en país consumidor de pasta básica y otras formas perversas de la droga de mala calidad. La mitad de la población vive en condiciones de pobreza y un cuarto en extrema pobreza. Pero esas son cifras piadosas, estadísticas fabricadas para los clientes

que las pagan. La verdad es bastante más lacerante y la vemos todos los días.

A diferencia de otros países de América Latina, Perú es uno de los pocos donde se hicieron reformas estructurales en el pasado pero quedó de ellas gran confusión y un mal recuerdo en la conciencia pública, manipulado por la nueva oligarquía, sus socios y voceros. Al ser detenido prematuramente por sus enemigos, el proceso de reforma de los setenta se convirtió en un fracaso económico pero alcanzó parte importante de sus objetivos sociales: no llegó a transformar la agricultura pero eliminó los latifundios y borró la servidumbre y las haciendas. No pudo organizar un nuevo sistema social, pero liberó todas las fuerzas sociales que hoy vemos actuar. Poco de lo mejor del Perú de hoy podría explicarse sin aquél proceso que tanto se denigra. Los barrios que construyeron quienes tuvieron que vencer la represión de sucesivos gobiernos para edificar sus casas en los desiertos, han ido creciendo y creciendo, de la estera al adobe y del adobe al ladrillo, del primer piso al segundo y al tercero. Poco a poco, porfiada, constantemente, venciendo los obstáculos económicos y sociales, en medio de la marginación del crédito formal pero usando los "panderos", los préstamos usurarios o el clientelismo gubernamental, los pobres se han instalado a pesar de las clases ricas. Se puede afirmar que el Perú actual es el fruto de ese tipo de invasión surgida de la presión popular, pero no ordenada ni planificada, en la que se encuentran y entrecruzan, a la vez que grandes solidaridades, multitud de egoísmos e intereses familiares y de grupo. El desorden es el costo que pagamos por la discriminación de hoy y de ayer, la exclusión, y la falta de planificación de muchas décadas a la que todavía hay gente que se sigue oponiendo.

Todo ello ha ido creando una sociedad multiétnica, pluricultural y multifacética, abigarrada y de un comportamiento cuya ambigüedad es resultado de una intensa interculturalidad, claramente distinta a los

enfrentamientos étnicos que son característicos de las sociedades habitadas por fuertes y distintas identidades. En el Perú se puede afirmar que se trata de identidades distintas, pero flexibles y dispuestas siempre a la negociación y el arreglo. Un pueblo habituado a supervivir día por día sin seguro de desempleo ni derechos laborales, donde la modernidad no termina de abrirse paso en las relaciones entre individuos y Estado, donde los derechos ciudadanos existen en su mayoría sólo en el papel y los escasos recursos son administrados de manera paternalista. Una población que aprendió a desobedecer, sacar la vuelta o entenderse con un Estado al que ven como ajeno; y a ir ganando terreno y espacio poco a poco, mediante las argucias o las acciones masivas de presión, donde el oportunismo unas veces y la transgresión de la ley otras, son indispensables para supervivir y coexisten con el heroísmo diario de ganarse la vida.

Cuando las reformas estructurales y la sustitución de importaciones de los años setenta llegaron a su límite y se agotaron por efecto de la presión externa, la falta de voluntad para mantener una política independiente y la globalización, una democracia que había sido aplicada sólo a medias acabó también agotándose, como no podía ser de otra manera, entre 1980 y 1990, asfixiada por la presión económica, la deuda externa, las demandas sociales, la lucha subversiva y antisubversiva, el terrorismo, asfixiada por la miopía y la falta de generosidad de sus actores. El pueblo peruano castigó entonces a la clase política de la que estaba harto, eligiendo a un desconocido advenedizo que fue Fujimori, con la esperanza de que éste arregle la situación sin dañar las economías populares.

Ya se sabe que, en vez de hacerlo, Fujimori se alió con los empresarios, las empresas multinacionales y los organismos multilaterales. Con Argentina, Perú se convirtió en aplicado alumno de la banca multilateral. La gente continuó apoyando a Fujimori porque la desocupación masiva

generada por el cierre de bancos, la quiebra de fábricas y los despidos de la administración pública, fueron atenuados por la libre importación de vehículos usados, la apertura de grandes *malls* de cadenas transnacionales con artículos importados y unas fronteras abiertas al contrabando que también dio trabajo a miles de "pacotilleras" y "pacotilleros". Las luces de colores de los casinos ocultaron a la vista cualquier horizonte mejor. Y se creó una imagen de novedad, color y abundancia. La ciudad se "modernizó" y norteamericanoizó en los noventa: si antes el modelo había sido París, ahora era Miami. Pero se llenó de combis y mototaxis, de casinos, moteles y supermercados de lujo, a la vez que de mercadillos repletos de ropa usada, artículos electrónicos y baratijas que no pagan impuestos. El empleo se flexibilizó y "terciarizó". Diligentemente, acudieron el Banco Mundial y el BID para ayudar a Fujimori a financiar su primera reelección de 1995 y de paso hacer que las masas sean calmadas con extensos programas asistenciales de pequeñas obras públicas realizadas con cargo a deuda externa, la electrificación de amplias regiones rurales y la distribución masiva de alimentos a las familias pobres. La venta de los activos del Estado hizo crecer las reservas internacionales, permitiendo la estabilidad de la moneda. Tener las manos libres permitió a los militares dar cacería a 5,000 terroristas y sospechosos de terroristas que fueron juzgados rápidamente por jueces sin rostro y sentenciados a largas condenas en prisiones de alta seguridad. Esto culminó una sistemática matanza que venía de atrás y que causó la muerte de 20,000 personas y el desplazamiento interno de 200,000¹. Una política de impunidad permitió que los servicios de inteligencia de las fuerzas armadas crecieran exponencialmente abarcando todo el país y que los crímenes cometidos contra la población durante diez años de guerra interna sean ocultados, mientras los pocos opositores eran extorsionados, chantajeados y silenciados. La derrota de Sende-

ro Luminoso y el MRTA, cuyas acciones rivalizaban en perversión con las del ejército, coronó de éxito al nuevo régimen. Pero dejó un amplio saldo negativo, una zona oscura, una cuenta del país consigo mismo. Cómo fue posible tal violencia? Qué extrañas raíces nos acompañan y ahogan para que torturemos, asesinemos, descuarticemos y enterremos cuerpos de gente indefensa? El problema va bastante más allá de la cuestión política y toca profundidades psicológicas y éticas.

Como resultado de ello, tuvimos un mutante. El Perú fue gobernado entre 1990 y el 2000, por un fenómeno político, social, moral (o amoral) de nuevo tipo. La palabra dictadura es la menos adecuada para describirlo. No se trató de una dictadura a la usanza de los cuarenta, cuando un militar o civil exitoso se ponía al servicio de los ricos, se convertía en dueño del país y encarcelaba o deportaba a sus enemigos. No era una satrapía unipersonal como aquéllas, sino un régimen aparentemente democrático, con prensa libre y congreso. Pero con autocensura, servilismo, cinismo, inmoralidad. Poblado por parásitos que extrajeron sistemáticamente recursos corporativos y públicos para beneficio personal. El epicentro de tal régimen eran las fuerzas armadas, pero no se trataba de un sistema exclusivamente militar sino una suerte de gran mafia de militares, empresarios privados (que se hicieron cargo del gobierno) y funcionarios.

Así fue construyéndose un régimen que se apoyaba en la protección de los poderes internacionales, la complicidad de la diplomacia latinoamericana, la acción impune del ejército y el dominio interno de los empresarios mercantilistas (los otros quebraron), a la vez que un pacto implícito con las masas pobres, en que se cambiaba asistencialismo por apoyo electoral. Un régimen así calzó muy bien tanto en los viejos hábitos mercantilistas de las familias dominantes del Perú como en los hábitos clientelistas de los pobres.

Tal régimen duró diez años entre 1990

y el 2000; y se convirtió en una especie de paradigma para quienes eran partidarios del orden y la estabilidad al tiempo que ponía en práctica un programa neoliberal aparentemente exitoso.

Diez años después, el 2000, no quedó prácticamente nada de los ocho mil millones de dólares conseguidos por la venta de las empresas públicas. El Producto per cápita y los salarios reales son hoy menores a los de 1980. Si en 1996 la pobreza estaba en 50% hoy está en 54%. Si la pobreza extrema llegaba al 18%, hoy llega al 26%. Hay más pobres y más pobres extremos, más violencia, delincuencia y corrupción de lo que había en 1992 cuando Fujimori cerró el congreso y abolió la democracia.

El agotamiento de Fujimori seguido por su rocambolesca fuga final se debe a muchas razones. En primer lugar, está una razón natural de envejecimiento y cansancio. Aunque muy astuto y falto de escrúpulos, Fujimori tenía una personalidad mediocre, una incultura que saltaba a la vista, y que sólo podía ser reemplazada por una falsa imagen de austeridad, trabajo y eficacia. Aplicó sólo una parte del modelo neoliberal, la liberalización económica, pero se negó a aplicar la segunda mitad: la libertad política; y todavía menos la reforma del Estado.

La liberalización económica tocó su techo cuando ya no hubo nada más significativo que privatizar. El producto que había crecido constantemente entre 1993 y 1997 dejó de hacerlo a partir de ese año y empezó la recesión.

En el terreno político, construir una democracia descentralizada y abierta a la sociedad civil era para Fujimori y el ejército como tomar aceite de ricino. Esta posibilidad no tardó en causar impasses con los técnicos y políticos de los organismos financieros multilaterales, de cuyo dinero y préstamos dependían en parte. Para el ejército la democracia siempre fue algo inviable e ingenuo en un país como el Perú donde, según el sentido común militar, que también cubre gran parte de la opinión popu-

lar, sólo son posibles los gobiernos fuertes, centralistas y verticales. La democracia pues, no era ni posible ni deseable para ellos. Por otro lado, la política asistencialista no podía solucionar problemas sociales muy graves de desempleo y pobreza, sino apenas amortiguarlos o mantenerlos. La gente aplaudió cuando se impuso el orden, pero se fue enojando cuando vio que ello no significó más empleo ni prosperidad. Los servicios públicos, ahora privados, encarecieron. La prepotencia de las empresas sobre sus consumidores y trabajadores, aumentó. Se permitió a los empresarios promover un trabajo devaluado de mala calidad. La seguridad social quebró. Nunca se implementó los servicios de salud y educación que habían sido prometidos en reemplazo de las empresas públicas. Si había ganado a un alto costo la guerra contra el terrorismo, el Perú perdió la guerra con el Ecuador y tuvo que aceptar una paz embarazosa. Poco a poco, fueron apareciendo y siendo revelados por periodistas independientes los abusos de las fuerzas represivas, las masacres masivas contra los campesinos pobres, las desapariciones de estudiantes y el descuartizamiento de sus cuerpos, la tortura sistemática. El régimen fue perdiendo encanto, si alguna vez lo tuvo.

Fue aliándose al poder mafioso internacional, al capital especulativo y al narcotráfico, en busca de viabilidad económica. Pero ya estaba perdido. Y sus intentos de sobrevivir mediante la compra de políticos, periodistas y estrellas de la televisión, no hizo sino agravar su crisis terminal.

Sin embargo, y a pesar del masivo movimiento de rechazo que reclamó libertades, moral pública y democracia, nunca hubo una real alternativa al régimen en el terreno económico y social. Problemas tan graves como la pobreza, la violencia, el narcotráfico y el desempleo, no encontraron propuestas de solución, como no la encuentran hasta hoy. Nadie era capaz de proponerlas y sustentarlas.

En estas circunstancias, así como antes

había recurrido a Fujimori como la tabla de salvación que evitaría el shock, ahora la gente recurrió a Toledo, como el hombre que restauraría la democracia con justicia social.

La resistencia contra Fujimori siempre fue débil, pero fue creciendo gracias al apoyo de ciertos medios de difusión como la izquierdista *La República* y el conservador *El Comercio* y al apoyo internacional de las personalidades y grupos democráticos, a la vez que el persistente trabajo de activistas de la sociedad civil. Esta alianza de la oposición nacional con la internacional, típica de la globalización, fue también un hecho sin precedentes.

Por lo menos hasta 1999, Alejandro Toledo, que había sido uno de los candidatos pequeños en 1995, mantuvo una cuidadosa distancia de la oposición en la que estaban los viejos partidos y las personas que se oponían al régimen. Fue uno de los políticos que no dudó en postular allá por 1995 un fujimorismo sin Fujimori, en prometer el segundo piso del primer piso fujimorista, como muchos otros, para no malquistarse con una opinión pública que todavía se suponía favorable al régimen. Cuando las cosas fueron variando y la crisis del régimen se fue manifestando, Toledo, al igual que otros políticos, eludió toda posibilidad de una candidatura de oposición única, como lo había hecho en 1995 cuando compitió con Javier Pérez de Cuéllar, que trataba de representar una oposición unida.

Las circunstancias jugaron a su favor, así como lo habían hecho para Fujimori diez años antes. Entonces, cuando Fujimori fugó el año 2000, el Congreso eligió Presidente de transición y hubo que convocar elecciones para nuevo presidente, una parte del pueblo eligió al candidato más popular por su origen social: Toledo. Aquí también jugó el mismo reflejo colectivo de 1990 cuando se buscó al chinito honrado y trabajador. Ahora se votaba por el "cholo" que había ido a Estados Unidos y que había llegado desde Cabana y Chimbote hasta Harvard o

Stanford. En el curso de la campaña electoral, ninguno de los candidatos de oposición quiso renunciar a su candidatura en beneficio de una lista única lo que, a los ojos de la ciudadanía, significaba que no sólo el repudio a la dictadura era su móvil sino sus intereses personales.

Al igual que detrás de la figura de Fujimori asomaba el prestigio del próspero y tecnificado Japón, así, detrás de Toledo estaba la sombra de Estados Unidos. Al elegir a Fujimori, los peruanos habían mostrado que no tenían prejuicios raciales con los asiáticos. Al hacerlo con Toledo, mostraban que tampoco lo tenían con los denominados "cholos". Esto permitía comprobar una vez más que, a pesar de estar atravesada por prejuicios raciales, la sociedad estaba dispuesta a continuar promoviendo y aceptando un cambio étnico y cultural en la configuración del gobierno.

El otro elemento que jugó en favor de Toledo fue el voto negativo. Votaron por Toledo quienes no querían a Alan García, cuya espectacular campaña electoral lo había puesto a un paso de la presidencia. Tanto desde la derecha como desde la izquierda, el voto por Toledo fue también un voto contra Alan. Y el mismo retorno de Alan, resucitado desde sus cenizas, era también un acontecimiento, una especie de recompensa a los ataques de los círculos oficiales durante diez años, que lo convertían en una personalidad anti Fujimori, (ya no lo es tanto hoy día) a pesar de todos los cargos que pesaban en su contra.

Toledo ganó las elecciones y conquistó la presidencia con una adhesión menor a la que mostraron los medios de comunicación y que no debe sobrepasar el 30%. La corriente que obligó a Fujimori a renunciar y llevó a Toledo al poder era muy plural. Habían grupos de empresarios descontentos con Fujimori por distintas razones que van desde las excesivas importaciones hasta haber sido postergados por otros empresarios más poderosos en su acceso al gobierno. Una corriente indefinida de gente

descontenta con el manejo inmoral del poder, que reclamaba ética en la política y en la función de gobierno. Una gran corriente popular, sobre todo provinciana, que tenía la esperanza de que un cambio de gobierno significase un mejor trato para las provincias. Y todo esto en medio del descontento ocasionado por el masivo autoempleo al que tenían que recurrir en condiciones precarias. Y aunque los partidos políticos mantenían su desprestigio, acompañaron esta ola de protesta que los sobrepasó. Lo importante era que, por primera vez en la historia del país, un movimiento popular obligaba a retirarse a un gobierno poderoso. Y que ello se lograba, no sólo en nombre de reivindicaciones económicas, sino de una agenda ética, que pedía el cese de la corrupción en la política gubernamental.

Sin embargo nadie sabía, como no se sabe todavía hoy, qué hacer para sacar al país de la crisis. Y el consenso de que nada se puede hacer distinto de lo que ya se está haciendo continuaba gravitando, como el lastre que ayudaba a la inercia del programa económico de Fujimori cuyos ecos, criterios y prácticas, se prolongaron sobre el nuevo gobierno como una larga sombra aparentemente inevitable.

Finalmente ganó Toledo en condiciones difíciles. Tan difíciles que obligaron al candidato Toledo, entre la primera y la segunda vuelta, a recorrer el país haciendo promesas a grupos locales, que después repercutirían sobre la capacidad de gobierno del Presidente Toledo. Cuando la ola toledista creció sobre todo en los primeros meses del 2001, parte de los candidatos de las otras listas fueron pasándose a las de *Perú Posible*, su partido. Se trataba de un tipo renovado de transfugismo, el oportunismo que acompaña al éxito o el pragmatismo que prefiere usar lo existente a construir opciones nuevas que valgan la pena.

El primer acto de Toledo fue viajar a los Estados Unidos e importar un primer ministro y un ministro de economía que no habían formado parte de la campaña y que

nunca se habían manifestado contra la dictadura. La presencia de ambos era la expresión de que el programa económico de Fujimori continuaría en sus rasgos fundamentales. Si bien esta designación tranquilizaba a los grandes electores del Perú que desde 1990 son el Departamento de Estado, la banca multilateral y la banca de inversión, a los empresarios que se habían beneficiado del gobierno anterior y a una parte de la opinión pública, en el sentido de que no se retrocedería a una política inflacionaria, también era cierto que significaba para el resto de la población la clara señal de que no se tomarían medidas significativas ni en el campo social ni para promover el empleo desde el estado. Simultáneamente fueron nombrados a las carteras sociales, personalidades que habían tenido una trayectoria de izquierda democrática pero se habían unido a Perú Posible cuando vieron que era una posibilidad de llegar al gobierno. En la lucha contra la dictadura y la defensa de los derechos cívicos, una parte de la izquierda marxista de antes había puesto los derechos sociales en el segundo plano de la agenda, bajo el conocido argumento de que no había otra alternativa al programa económico en ejecución. Al hacerlo, transitaba de las posiciones marxistas a las liberales. Una alianza entre liberales recientes y antiguos neoliberales fue así mucho más fácil para darle consistencia al nuevo gobierno.

Pero, de esta forma, la imagen del régimen apenas iniciado se borraba detrás de una niebla de ambigüedad y oportunismo. Asumía un perfil mucho menor al que había exhibido en la campaña electoral y a las expectativas de la transición. Como en otras partes de Latinoamérica, en el Perú la transición de la dictadura a la democracia significó también el curso hacia la mediocridad e ineficacia, y hasta cinismo, de la política. Es esta característica y no necesariamente su incapacidad real para atender a las múltiples demandas embalsadas, como se ha dicho frecuentemente, la razón de la debilidad y el descrédito del gobierno ante la opi-

nión pública, que se incrementó en las elecciones regionales de Noviembre de 2002.

Sin embargo, el nuevo gobierno enjuició a los integrantes de la mafia que había dilapidado los fondos públicos. Notables políticos y generales de la época de Fujimori están ahora encarcelados, lo que tampoco tiene precedentes en la historia del país. Pero se mantuvieron prácticamente intactos el sistema de inteligencia y el poder de la mafia sobre los medios de comunicación masiva, especialmente la televisión, que continúan siendo propiedad de quienes recibieron millones de dólares para impedir el funcionamiento de las instituciones democráticas. Silenciosamente, y aunque en una situación económica extremadamente precaria, cuando no hay dinero para reparar aviones y tanques ni para mantener los cuarteles, el ejército conserva lo básico de su poder fáctico y psicológico sobre la nación. Los ministros izquierdistas deben hacer méritos en la defensa del orden y manifestar constantemente posiciones características del neoliberalismo económico para justificar su presencia en el gobierno a la par que una actitud reverencial por el poder militar, que ha tenido como consecuencia la consolidación de las cortes militares y la indecisión para investigar a fondo y poner a luz pública las verdaderas características y la metodología del poder represivo que asesinó, junto con Sendero, a miles de peruanos. Y si en los ochenta, la izquierda política había abandonado a sus bases para dedicarse al Parlamento, ahora, ya sin bases, hacía lo propio para dedicarse a la parte menos decisiva y más riesgosa del Ejecutivo.

El gobierno de Toledo está encerrado en el cinturón de hierro de sus promesas, sus deudas y su imposibilidad de llevar a la economía por rumbos distintos. Necesita incrementar sus recursos, pero hoy las únicas actividades rentables en el Perú son la minería, la producción y comercialización de drogas y los servicios de telecomunicaciones. El narcotráfico es ilegal pero, como he-

mos dicho, es permitido en la práctica. Las otras empresas disfrutaban de convenios de estabilidad tributaria que limitan los impuestos que pagan durante diez años y les permiten disfrutar de un régimen tributario especial. Pero además recurren a la constante división de empresas y revaluación de activos para no pagar impuestos. Ello, sumado a la enorme evasión de impuestos directos que es prácticamente masiva en todos los sectores sociales, limita enormemente la capacidad del Estado para recaudar impuestos y tener una economía sostenible. Este proceso ha llevado a bajar la presión tributaria a menos de 12% anual sobre el PBI cuando la región latinoamericana tiene un promedio de 25%. Cualquier reformulación de esta situación pondría al Perú en una difícil postura internacional. Por otro lado, debe dedicar el 20% de su limitado presupuesto de 10,000 millones de dólares a pagar la deuda externa, tratamiento que tampoco puede replantear, salvo al costo de conflictos internacionales con los acreedores.

En estas circunstancias, el gobierno recurrió a la continuación del programa de privatizaciones para obtener recursos con los cuales terminar el año 2002. Se encontró con una verdadera sublevación de las provincias que no querían volver a vivir la experiencia de alza de tarifas y despidos que había caracterizado la primera etapa de la privatización. Tuvo que postergar el proceso aunque no abandonarlo. Y en estas circunstancias deberá manejar sus relaciones con los nuevos gobiernos regionales en condiciones de una gran impopularidad.

En la situación convergen varias crisis. Una crisis financiera determinada por el agotamiento de la capacidad de endeudamiento del Estado y la acumulación de deudas que deberán ser pagadas en los próximos años a un nivel que podrá llegar a la tercera parte del presupuesto nacional. Una crisis económica determinada por el colapso del aparato productivo. Una crisis de la moralidad pública en todos los niveles. Una crisis

institucional. El colapso de los servicios sociales. La desnutrición infantil que en zonas de los andes llega al 70% y que afecta el futuro del país.

Promesas incumplidas y después reiteradas, un nivel de vida que está por encima del de los peruanos, el mantenimiento de un pequeño círculo de amigos empresarios, ligados a negocios con el Estado, que los hace sospechosos de tráfico de influencias, una hija reconocida sólo después de suscitado un escándalo nacional, convierten al Presidente en uno de los problemas del gobierno. Se ha dicho que quienes denuncian constantemente estas anécdotas son grupos que quieren el retorno al régimen anterior, y eso también es cierto en parte. Pero lo evidente, es que ellos se valen de hechos existentes. Y un retorno a la democracia, en las circunstancias en que lo hizo el Perú, demandaba estándares más altos de ética en la conducta pública.

Sin embargo, ciertas notas nuevas han ido apareciendo en escena, que no dejan de ser fundamentales para el futuro del país.

La primera es el ya mencionado enfoque ético de la política. La conducta de los gobernantes, sea por lo que fuera, es hoy objeto de una mirada escrutadora por parte de la opinión pública. Esto no era así en décadas anteriores, cuando eran problemas económicos o políticos los que poblaban el escenario. Ahora, la situación es diferente. Se podría decir que en eso tiene mucho que ver una prensa que vive del escándalo. Pero no habría escándalo si la gente tuviera un ánimo permisivo. Si algo cubre el ánimo de la mayor parte de la población peruana es ese rechazo a la riqueza ostentosa de los gobernantes, esa percepción de su insensibilidad frente a los problemas sociales, un repudio general a la inmoralidad de los demás (no necesariamente a la propia cuando existe) y a la desigualdad; y un desencanto sobre los mitos neoliberales de los noventa. El Presidente del Perú gana 18 mil dólares mensuales y los congresistas 7,500; esto en un país donde los maes-

tros ganan 200 dólares. Es decir una diferencia de noventa y treintaisiete veces respectivamente.

La segunda nota distinta es que el programa neoliberal dejó de disfrutar de consenso. Antes bien, podría decirse que ahora existe consenso contra las privatizaciones realizadas de manera inhumana y mafiosa, contra la prepotencia de las empresas extranjeras. No se trata de una actitud aislacionista ni autocéntrica, porque nunca antes el país había estado tan vinculado con el exterior. Se trata de un reclamo por la dignidad de los peruanos y mejores condiciones para entrar en la globalización.

Y, en tercer lugar, está la proverbial capacidad de los peruanos para sobrevivir y el valor que le siguen dando a la educación, aún tratándose de una educación deteriorada. Aparte de estar desnutridos y concurrir a escuelas inhabitables, la mayor parte de los niños de las escuelas rurales y urbanas que terminan la educación secundaria son incapaces de comprender un texto escrito

y hacer cálculos matemáticos elementales. Pero pueden ganarse la vida aunque sea precaria y mísera y ayudar al sostenimiento de sus hogares. Los jóvenes siguen yendo a las universidades aunque el título profesional sólo les asegure desempleo. En la proyección de los próximos años nos queda una mezcla de anomia con esperanza, de angustia con alegría, una extraña combinación de amor por nuestras cualidades y odio por nuestros defectos. El balance de la lucha por una democracia con justicia social en el Perú, a pesar de sus terribles déficits, no nos deja una impresión de derrota sino la sensación de que falta mucho que recorrer y mucho por construir.

¹ Cuando escribo estas líneas las investigaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación formada por el Presidente Toledo van revelando la existencia de un sistema de cien tumbas clandestinas, especialmente en las áreas rurales, donde se enterraba los cuerpos de los torturados y desaparecidos por el ejército.

En las páginas que siguen presentamos un conjunto de artículos sobre los cambios políticos más importantes que se están produciendo en el Perú de nuestros días: el Acuerdo Nacional, la descentralización, los trabajos de la Comisión por la Verdad y la Reconciliación; y la reforma constitucional. Agradecemos a nuestros colaboradores sus aportes que ofrecemos a nuestros lectores en esta edición.

Francisco Santa Cruz C./

DESCENTRALIZACIÓN, DEMOCRACIA Y EFICIENCIA

A estas alturas del nuevo ensayo de descentralización iniciado en el país, son visibles los temas en los que se ha establecido un consenso entre las diversas fuerzas políticas y sociales.

El consenso tiene que ver con el carácter fundamentalmente democrático de la descentralización y con los componentes básicos del proceso: formación de gobiernos regionales, fortalecimiento y restitución de los fueros municipales, autonomía y competencias generales de cada nivel de gobierno, ámbitos regionales inicialmente referidos a los departamentos¹.

Por debajo de esta amplia capa de acuerdos permanecen, sin embargo, otros puntos que suscitan solamente un consenso superficial o aparente, todavía sin contenidos precisos. La gradualidad con que deben ejercerse las competencias distribuidas por la descentralización, y la eficiencia con que los distintos niveles de gobierno deben aplicar los recursos puestos a su disposición, son —entre otros— temas que, en cuanto se profundiza sobre ellos, empiezan a revelar matices importantes e incluso divergencias entre los actores políticos y sociales. Los programas y proyectos a ejecutarse por las municipalidades y los futuros gobiernos regionales alcanzarán la suficiente rentabilidad económica y social? ¿cuán sostenible fiscalmente es la regionalización que estamos próximos a reiniciar?

El presente artículo examina algunos aspectos referidos a la eficiencia en la asignación de recursos que se espera acompañe a la descentralización. En el caso peruano, esas condiciones de eficiencia, aun-

que todavía aparecen en un segundo plano del debate nacional, de seguro tendrán un peso determinante en el éxito o fracaso del nuevo ciclo descentralista en el que, al cabo de una década, veremos instalarse otra vez gobiernos regionales a partir de enero del 2003.

Los retos simultáneos: democracia y eficiencia.

Una argumentación reiterada en favor de la descentralización es afirmar que ésta promueve una mayor democracia en la sociedad. Se encuentra extendida en el país la idea de que, sobre todo en el actual período de la vida nacional, la contribución fundamental de la descentralización es a la democracia. Al distribuir equilibradamente el poder a lo largo del territorio y entre niveles de gobierno, la descentralización empuja, en una dirección democrática, cambios en la estructura y funcionamiento del Estado y en sus relaciones con la sociedad. Al propiciar que el Estado se acerque más a las necesidades y aspiraciones de la población, favoreciendo la igualdad de oportunidades para todos los sectores sociales y todos los espacios territoriales del país, la descentralización es percibida como un componente sustancial del proceso de transición a la democracia emprendido en el Perú.

El argumento de la eficiencia no ha merecido, sin embargo, el mismo énfasis en los debates sobre descentralización. Como si la convicción ampliamente difundida acerca de las ineficiencias generadas por la excesiva centralización prevaleciente en el país hubiera persuadido también a los actores políticos y sociales de que la descentralización, por sí sola y cualesquiera que fue-

sen sus modalidades y plazos, es sinónimo de eficiencia.

No se han extraído por ello en el debate nacional todas las implicancias que del tema de la eficiencia se derivan. Una se refiere a la necesidad de diseñar un proceso de descentralización que resguarde el equilibrio fiscal (o, en todo caso, que no contribuya a generar desequilibrios) e incentive un uso socialmente rentable de los recursos previsiblemente muy escasos, que el país tendrá a su disposición en los próximos años. El visible deterioro de los ingresos tributarios ocurrido en los años recientes, al lado del peso creciente de los servicios de la deuda que se proyecta hacia el período siguiente (ya no sólo externa sino también la deuda contraída internamente) más las demandas acumuladas de la población, delimitan un escenario económico y social muy comprometido.

En este contexto de alta fragilidad fiscal más crecientes presiones sociales, cobra vigencia la hipótesis según la cual la ineficiencia en la asignación y uso de los recursos es el riesgo principal que se abate sobre la descentralización. Se acrecienta este riesgo por la enorme heterogeneidad de regiones y municipalidades, cuyas condiciones y capacidades de gestión muy disímiles dificultan el establecimiento de patrones únicos en el uso y asignación de recursos. De otro lado, la destrucción de buena parte de la institucionalidad regional, como consecuencia de una década de autoritarismo centralista, es una pesada herencia generadora todavía de mayores ineficiencias.

En un escenario así difícil iniciarán próximamente su gestión los nuevos gobiernos regionales², tornándose crucial el esfuerzo por conciliar los retos de democracia y eficiencia que la descentralización tiene frente a sí. ¿Cuán conciliables son efectivamente dichos objetivos? La pregunta nos remite a un problema complejo, similar a otros planteados en la teoría y práctica del desarrollo³. Asumimos que es posible encontrar un amplio espacio de convergencia entre de-

mocracia y eficiencia, que tienda a consolidarse en el mediano y largo plazo, de modo que el Estado profundice sus estructuras y funcionamiento democrático, al mismo tiempo que mejore sus funciones de asignación de recursos y abra mayores espacios a la participación y control ciudadano. No obstante, es imposible soslayar que, sobre todo en el corto plazo, las relaciones entre democracia y eficiencia a propósito de la descentralización son potencialmente conflictivas y deben ser abordadas a partir de una cuidadosa estrategia.

Un consenso por construir:

la gradualidad de la descentralización

Una estrategia gradualista puede contribuir decisivamente al logro simultáneo de democracia y eficiencia, y por ello se ha convertido en un componente obligado de la agenda actual de la descentralización. Al punto que no existe en la actualidad discurso o propuesta política descentralista que no reconozca expresamente la necesidad de optar por un curso gradual.

¿A qué se refiere la gradualidad? Al proceso a través del cual se crean condiciones para un traslado adecuado de competencias desde el nivel central y un ejercicio eficiente de estas competencias por parte de las instancias descentralizadas de nivel regional y local. Se entiende por eficiencia la provisión de bienes públicos con base en la mejor asignación de recursos y al menor costo posible⁴.

La gradualidad traduce el carácter procesal de la descentralización, le otorga a ésta un carácter pausado y prudente, contrario a toda precipitación y a cualquier intento de "quemar etapas o acortar caminos". Así ha sido recogida en el texto de la Ley de Bases de Descentralización que señala las etapas por las que debe transitar el proceso⁵.

No pueden perderse de vista las cuestiones de mayor complejidad técnica y de más cuidadoso tratamiento político en una estrategia gradualista de descentralización. Estas cuestiones se vinculan con: (i) la asig-

nación y ejercicio de competencias legislativas por parte de las regiones; (ii) el acceso a competencias o potestades tributarias descentralizadas; y (iii) el paso de departamentos a ámbitos territoriales mayores. Sea porque el debate recién se inicia o porque los actores políticos cultivan posiciones divergentes, lo cierto es que sobre estos puntos la situación dista mucho de encaminarse hacia un consenso⁶.

En todo caso, un factor verdaderamente clave en la gradualidad postulada es la conexión que debiera establecerse entre la asignación de competencias de mayor nivel (legislativas y tributarias) y el acceso a crecientes recursos, por un lado, con la formación de regiones de mayor tamaño territorial (multidepartamentales o macroregiones), por otro. Esta vinculación positiva, que premia con mayores competencias y rentas a los departamentos que se asocian en regiones más grandes, con vendría ser abordada en una norma específica que establezca los incentivos necesarios, tal como lo dispone el marco constitucional en vigencia y la Ley de Bases de Descentralización.

Además de la gradualidad, que debe ser materia de un acuerdo recogido en las leyes que norman el proceso y en los mecanismos prácticos que lo implementan, el Poder Ejecutivo tiene otros dos instrumentos a su alcance para inducir un traslado y ejercicio eficiente de competencias y uso de recursos. Ambos instrumentos son anteriores a la Descentralización y a la estrategia de gradualidad. Veamos:

o En primer término, la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (Ley 27245) cuya aplicación a los nacientes gobiernos regionales tiene que ver sobre todo con la sujeción a estrictas reglas fiscales, principalmente referidas a límites en los mecanismos de endeudamiento, los mismos que requieren el aval del Estado. Más ampliamente, se trata de hacer que los gobiernos descentralizados observen el "principio de la responsabilidad fiscal", evitando incurrir en gastos

por encima de su capacidad de ingresos, y adoptando sistemas de financiamiento sostenibles, con la obligación de brindar información a la sociedad sobre el manejo de los recursos a su cargo.

o El segundo instrumento es la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley 27293) a cuyos alcances deben someterse ahora los gobiernos regionales y municipalidades, a fin de asegurar la calidad y rentabilidad de los proyectos de inversión. Al respecto se plantea descentralizar los procedimientos para declarar la viabilidad de los proyectos, atribución hasta ahora concentrada en el MEF.

*Una dificultad adicional:
Competencias concurrentes.*

Al lado de las competencias exclusivas del nivel nacional, regional y local, existe un buen número de otras competencias concurrentes, cuando los niveles de gobierno se superponen en un mismo territorio, o están obligados a brindar el mismo tipo de servicio público⁷. Esta es una dificultad inevitable en un Estado unitario como el peruano, haciendo necesaria la aplicación (no siempre fácil) del llamado "principio de subsidiariedad" por el cual las competencias que pueden ser ejercidas de modo eficiente por los niveles inferiores de gobierno deben ser asignadas a estos niveles inferiores. Ello equivale a sostener que las atribuciones y competencias deben ser ubicadas en los niveles más cercanos a la población. Sólo cuando la complejidad y escala de la provisión de los bienes o servicios públicos excede a un nivel debe trasladarse al nivel siguiente. Pero este principio sólo ofrece una orientación general para la asignación. Si se trata de las formas concretas de la transferencia y el ejercicio de esas competencias, sobre todo cuando son concurrentes, hace falta entablar una negociación política entre los actores del proceso. Ello indica, por último, que no existen modelos predeterminados, sino más bien experiencias nacionales de descentralización

de carácter singular y, en cierta forma, irrepetibles.

En un escenario de competencias compartidas y de tensiones consiguientes, el objetivo de reducir los gastos del Estado sin afectar los servicios a la población, o de mejorar dichos servicios, gastando lo mismo, se torna muy difícil de cumplir. De hecho, la experiencia de varios países latinoamericanos en los años ochenta y noventa así lo demuestra⁸: el gobierno central incurre en mayores gastos porque durante un período continúa realizando las funciones que han sido transferidas a los niveles descentralizados, dándose lugar a la existencia de burocracias paralelas. Por su parte, los gobiernos subnacionales (en este caso locales) que reciben transferencias no muestran la iniciativa ni el dinamismo para crear nuevos ingresos. Todo ello implica ineficiencias y mayores costos para la sociedad.

La cuadratura del círculo o cómo financiar la descentralización

Tras la distribución de competencias viene el proceso de asignar rentas a los gobiernos regionales y locales, es decir, el financiamiento de esas competencias.

El diseño del financiamiento en los procesos de descentralización está sujeto a tensiones semejantes. Para países como el nuestro con crónicos problemas de equilibrio

El diseño del financiamiento en los procesos de descentralización está sujeto a tensiones semejantes. Para países como el nuestro con crónicos problemas de equilibrio presupuestal, resulta una complicación adicional descentralizar una caja fiscal estrecha, a través de transferencias o la búsqueda de ingresos propios

presupuestal, resulta una complicación adicional descentralizar una caja fiscal estrecha, a través de transferencias o la búsqueda de ingresos propios.

El principal conflicto tiene relación con el dilema de otorgar a los gobiernos descentralizados un margen mayor de autonomía fiscal basada en ingresos propios o transferencias no condicionadas y predecibles (es decir, una participación predeterminada en el rendimiento del sistema tributario nacional); o, por lo menos en un período inicial, establecer un régimen de transferencias condicionadas o sujetas a la discrecionalidad del nivel central. Aquí es evidente que un sistema de rentas extremadamente descentralizado que repose en una amplia autonomía de gasto, sin el contrapeso necesario de controles efectivos, pone en riesgo los equilibrios macroeconómicos, es decir la eficiencia general de la economía (los ejemplos de Brasil y Argentina están a la vista). En el otro extremo, un régimen de rentas en exceso controlado por el nivel central, desnaturaliza la autonomía y pone en cuestión los objetivos democráticos y puede terminar provocando una recentralización de las decisiones y uso de los recursos⁹.

Una de las lecciones aprendidas de la experiencia internacional y la propia nuestra¹⁰, indica que debe observarse la regla de que una vez fijadas las competencias de los gobiernos subnacionales, el financiamiento correspondiente debe poseer las características y montos plenamente adecuados a estas responsabilidades.

Se acrecientan los problemas en el terreno del financiamiento de la descentralización en el Perú por la inmadurez y distorsiones de nuestro sistema tributario. El escaso desarrollo de la base de contribuyentes y la extensión que alcanzan la evasión y elusión (es alarmante el retroceso habido en estos últimos años en cuanto a capacidad de control de la SUNAT, como herencia del fujimorismo) conspiran contra la posibilidad de avanzar en plazos relativamente cortos hacia una mayor autonomía fiscal. Un

esquema técnicamente racional, sugeriría, por ejemplo, que el gobierno nacional retenga el manejo de los tributos principales (impuestos a la renta, al comercio exterior, IGV, selectivo al consumo, a la producción, etc.). En el otro polo, los gobiernos municipales administrarían (como ya lo vienen haciendo, aunque con imperfecciones) los tributos al patrimonio o la propiedad de carácter territorializable (predial urbano y rural, vehicular, etc.), más alcabalas, arbitrios y tasas. En el medio, los gobiernos regionales contarían con la posibilidad de establecer sobretasas a algunos de los impuestos de orden nacional.

Sin embargo, esta modalidad de financiar a los gobiernos regionales, no es posible aplicar de inmediato en el Perú, por las distorsiones estructurales ya mencionadas en el sistema tributario y por la fragilidad actual del equilibrio fiscal. Ello obliga a optar por una trayectoria gradual y pausada en materia de descentralización fiscal. En toda una primera etapa, lo realmente viable será, por lo tanto, un régimen de transferencias, cuya libre disponibilidad o condicionalidad dependerá de la acumulación de capacidades y de acuerdos específicos entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales. Hará falta, desde luego, garantizar el acceso a estas transferencias bajo la forma de una participación definida en el rendimiento de los impuestos nacionales, derecho que debiera estar consagrado en la futura Ley Orgánica de Regiones. En esa línea es posible también establecer metas deseables de dicha participación a ser logradas en el mediano y largo plazo¹¹.

Las disputas interregionales por mayores recursos o por la ejecución de obras son otro frente de conflictos en el avance de la descentralización. Tras haberse mantenido latentes o solapados en las décadas anteriores, han empezado a manifestarse con intensidad creciente en el período reciente, conforme se han acumulado demandas y expectativas de la población en las distintas regiones y se agudizan las penurias

del presupuesto público. El caso del conflicto entre Puno y Cusco (extendido luego a los demás departamentos vecinos) por la carretera interoceánica del sur es una muestra de lo que podría ocurrir con otros proyectos de infraestructura y con otros recursos. Existen, de hecho, otros antecedentes no muy lejanos: el conflicto por las aguas del río Tambo entre Arequipa y Moguegua (en este último departamento esperaban utilizarlas en el Proyecto Pasto Grande); o el que opone a Piura y Lambayeque por las aguas del Huancabamba para ser aplicadas en el Proyecto Alto Piura o en Olmos, etc. Más recientemente ha adquirido rasgos preocupantes la disputa entre Tacna e Ilo a propósito de la legislación sobre zonas francas.

El diseño de políticas compensatorias y la consolidación de un fondo de compensación regional son aquí un instrumento necesario para encausar demandas y hacer frente a tales tensiones. Pero, al mismo tiempo, es indispensable que el uso de esos fondos de compensación se realice de modo transparente con criterios de distribución en base a fórmulas predeterminadas para evitar la manipulación política o las negociaciones caso a caso que generan incertidumbre e inestabilidad. Con similares criterios de transparencia debe ser manejado el fondo de inversión de carácter concursable (FIDE) creado por la Ley de Bases.

Descentralización, eficiencia y reforma del Estado

La descentralización vista como un ejercicio de redistribución de competencias y rentas desde el nivel central hacia la periferia implica una profunda transformación de la estructura y funciones del Estado. Se trata de un eje básico en la reforma estatal, aunque ciertamente el esfuerzo descentralizador no agota dicha reforma. En el proceso de transformar el Estado conviven dos enfoques complementarios: el que pone énfasis en la dimensión democrática, innovando las relaciones del Estado con la so-

ciudad; y el que coloca el acento en los procesos de generación de eficiencia y en la creación de nuevas estructuras y capacidades para una gestión óptima de los recursos públicos.

Las interrogantes que brotan a partir de esta redistribución son ¿cómo se transforma el nivel central estatal? Por otro lado ¿cómo se estructuran los niveles regional y local? Las respuestas requieren no perder de vista que las competencias transferidas a las regiones y municipalidades son básicamente sectoriales. Se plantea entonces el reto de coordinar lo regional y lo sectorial que parten de enfoques y sistemas de gestión muy distintos. Pero a esta necesidad de conciliar la administración sectorial del Estado, propia del nivel central, con el manejo territorial a cargo de los gobiernos regionales no se le ha dispensado todavía una atención suficiente por parte de quienes tendrán las responsabilidades de gestión pública de distinto nivel.

Por cierto, es menester evitar en este campo, tanto el extremo de lo que podríamos denominar "maximalismo regionalista" basado en una visión unilateral de la autonomía, como el llamado "tecnocratismo sectorialista" que se sostiene en un enfoque unilateral de la eficiencia.

Ayuda a la comprensión y manejo del cruce sector-región distinguir los distintos momentos del proceso de transferencia de competencias. En primer lugar se define el esquema o mapa de competencias sectoriales según niveles de gobierno, el mismo que se plasma en un acuerdo político que le proporciona legitimidad y en una norma o ley que le da sustento jurídico. Pero la asignación tiene en realidad el carácter de "un solo acto", que luego es seguido por un momento más complejo, diverso y pausado que es el proceso de traslado propiamente dicho de funciones y competencias desde el sector hacia la región. Se trata en este caso de una transición más o menos prolongada que opera a ritmos y modalidades distintas según las condiciones del

sector que transfiere y de la región receptora. Finalmente, el tercer momento corresponde al ejercicio concreto de las nuevas competencias y funciones por parte de las entidades receptoras, los gobiernos descentralizados.

Mientras que la asignación de competencias puede sostenerse en el principio de subsidiariedad ya mencionado, en cambio, en el terreno de la transferencia y ejercicio efectivo de las competencias cobra vigencia el principio o estrategia de la gradualidad, en cuya aplicación adquiere una creciente importancia la búsqueda de arreglos institucionales y la coordinación intergubernamental que de allí pueda desprenderse.

En síntesis, la relación regiones-sectores representa el terreno concreto de la gradualidad con que debe operar la descentralización, proceso que inevitablemente tiende a adquirir velocidades distintas según la especificidad sectorial y la heterogeneidad de los gobiernos regionales y municipales prevaleciente en el país. Razón adicional para reafirmar que no hay espacio para esquemas rígidos o definitivos ni modelos "estandarizados" en el campo de la descentralización.

La estrategia gradualista de descentralización se articula con la reforma del Estado a través de dos procesos paralelos:

o A nivel del gobierno central se trata en primer término de separar con claridad las funciones normativas y planificadoras de aquellas otras ejecutoras. Ello supone abrir un período de transición en el que las unidades ejecutoras actuales (Direcciones, programas, proyectos) constituyan agencias especializadas que acompañen y brinden asistencia técnica a los gobiernos descentralizados que serán receptores de las funciones ejecutoras. En esta línea se inscriben las propuestas de que, por ejemplo, en el Sector Agricultura, Pronamachcs se convierta en una institución de segundo piso que brinde asesoramiento a gobiernos regionales y municipales y autoridades de cuen-

cas en los temas de conservación de suelos y manejo de cuencas. En el caso del Sector Transportes, se trata de desdoblar a la antigua Dirección General de Caminos que reunía funciones normativas y de ejecución vinculadas a infraestructura y conservación vial, en una instancia altamente calificada en funciones de normatividad, planeamiento y fiscalización, por un lado; y por otro, en una agencia especializada para proporcionar asistencia técnica y financiera en la red vial departamental, cuya gestión será transferida a los futuros gobiernos regionales.

o A nivel de las regiones, hay que tomar en cuenta la precaria situación técnica y funcional de la que parten las actuales direcciones regionales de casi todos los ministerios, lo que torna riesgoso cualquier intento de transferirles de modo total y automático el conjunto de competencias hoy en manos del nivel central. Se trata, en consecuencia, de transitar por una etapa en la que, en unos casos, será conveniente retornar por un período limitado dichas direcciones a sus sedes centrales para potenciarlas desde un punto de vista técnico y de gestión. En otros casos habrá que producir una fusión de todas las instancias y agencias dispersas que actúan en los ámbitos departamentales generando duplicación de funciones y derroche de recursos. Con la asistencia de las instancias técnicas centrales, será entonces posible acometer tareas de preparación, aprendizaje y entrenamiento vinculadas a la formulación de planes departamentales de carácter sectorial, programas de inversiones, esquemas de financiamiento y reformas institucionales. Será posible asimismo impulsar la tercerización de los servicios en los casos en que ello sea técnica y económicamente factible, promoviendo, de paso, la constitución de núcleos empresariales de carácter regional y local.

Como parte de los mecanismos de transferencia gradual y diferenciada de competencias y rentas, pueden aplicarse, por ejemplo, los convenios intergubernamen-

tales para trasladar competencias desde los sectores a las regiones y municipalidades que demuestren capacidad de asumirlas, acciones de capacitación, delegación de facultades específicas (junto con transferencias condicionadas) etc.

A modo de cierre

La estrategia de gradualidad para su puesta en vigor deberá tener en cuenta los diversos elementos que pueblan el actual escenario nacional de la descentralización. El primero de ellos es la presencia de crecientes demandas sociales que amenazan desbordarse. En sí mismas las expectativas altas que ha acumulado la población tras una década de empobrecimiento, centralismo y corrupción no tendrían por qué implicar un peligro. Sin embargo, se tornan enormemente riesgosas cuando estas expectativas se desatan a partir de actores regionales frágiles y desarticulados, sin real capacidad de encauzarlas y conducir las por vías políticamente razonables. Demandas populares desproporcionadas y organizaciones regionales inexistentes o débiles (incluida la organización en provincias de los partidos políticos) representa una mezcla sumamente explosiva.

El tratamiento político de estas expectativas populares debiera considerar dos aspectos. Primero, señales claras a la pobla-

Las expectativas altas que ha acumulado la población tras una década de empobrecimiento, centralismo y corrupción no tendrían por qué implicar un peligro. Sin embargo, se tornan enormemente riesgosas cuando estas expectativas se desatan a partir de actores regionales frágiles y desarticulados, sin real capacidad de encauzarlas y conducir las por vías políticamente razonables.

ción de que el gobierno y las élites dirigentes consideran esencialmente justas las demandas por descentralización y que se disponen a recorrer consistentemente el largo camino para satisfacerlas. Un compromiso importante en este terreno es el acuerdo nacional por la descentralización para alcanzar en un horizonte razonable, necesariamente de largo plazo (una fecha simbólica es el año 2021), un país descentralizado. Un segundo aspecto es moderar y encauzar las expectativas para evitar su desborde. Es decir, diseñar y aplicar la estrategia

gradualista y flexible de descentralización, que resguarde la gobernabilidad y los equilibrios básicos (el fiscal, entre otros). Ello supone establecer en el marco normativo del proceso disposiciones transitorias que permitan el camino prudente y la secuencia progresiva. Son oportunidades importantes la próxima aprobación de la Ley Orgánica de Regiones, la Ley de Financiamiento Descentralizado, y la elaboración de leyes específicas de adecuación del Poder Ejecutivo y de los distintos sectores a los objetivos de la descentralización.

NOTAS

¹ La reforma del Capítulo Constitucional sobre Descentralización y la aprobación posterior de la Ley de Bases (LBD) expresan el nivel de acuerdos alcanzados hasta hoy, señalando las materias generales en las que son competentes el gobierno nacional, los gobiernos regionales y las municipalidades.

² Las cifras consignadas en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la República, elaborado por el Poder Ejecutivo para el 2003 (año inicial de los gobiernos regionales) son por demás ilustrativas: Mientras los recursos destinados al servicio de la deuda crecen en 24.6% con respecto al año anterior, los gastos de inversión previstos lo hacen solamente en 1.1%, y el conjunto de recursos destinados a gastos no financieros, no provisionales ni salariales, se reducen en 2%. De este modo, el margen disponible para que los gobiernos regionales introduzcan cambios significativos en la política de gasto es completamente reducido y, en muchos casos, prácticamente nulo.

³ Por ejemplo, cuando se postula la necesidad –y se discute la posibilidad– de hacer converger un proceso de crecimiento con otro de redistribución.

⁴ Desde el punto de vista de la teoría económica (neoclásica), las ventajas de la des-

centralización en términos de eficiencia residen en que permite ajustar la provisión de bienes públicos a las preferencias de la población en espacios subnacionales (regionales o locales). Este "teorema de la descentralización", formulado por Oates (1972), se complementa luego con un enfoque referido a la creación de "mercados de bienes públicos locales" según el cual los agentes (la población) de una localidad o circunscripción, expresan sus preferencias pagando precios distintos por los bienes públicos (Tiebout, 1956). Este papel en la creación de mercados, cumplido por la descentralización fiscal, es una de sus contribuciones más importantes a la eficiencia económica. Ver Oates, W (1977): *Federalismo fiscal* (Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid) y Tiebout, Ch (1956): *A pure theory of local expenditures* (Journal of Political Economy).

⁵ Dichas etapas incluyen una fase preparatoria, la instalación y organización de los gobiernos regionales y locales, la consolidación del proceso en términos de la conformación de regiones sostenibles (macro) y la transferencia y recepción de competencias sectoriales, reservándose las competencias de educación y salud para ser transferidas en la fase final del proceso.

⁶ Cabe esperar que el debate en curso relativo a la Ley Orgánica de Regiones que necesariamente debe aprobarse antes de las elecciones regionales de noviembre próximo, reserve un espacio adecuado para el tratamiento de estos puntos.

⁷ La Ley de Bases de Descentralización, en sus Títulos V y VI distingue las competencias exclusivas del gobierno nacional, gobiernos regionales y municipalidades, de aquellas otras competencias que tienen el carácter de concurrentes.

⁸ Por ejemplo, un estudio realizado por cuenta del Banco Mundial a inicios de los noventa para nueve países latinoamericanos muestra las crecientes brechas fiscales sobre todo en el caso de Brasil, Colombia, Venezuela y Guatemala. Ver Campbell T., Peterson, G y Brakarz, J. (1991): Decentralization to local government in LAC: national strategies and local response in planning, spending and management (World Bank, Latin American and the Caribbean Technical Department, Report N° 5).

⁹ Un análisis detallado de la experiencia latinoamericana al respecto se encuentra en Rufián, D. (1993): El financiamiento en los procesos de descentralización (Revista de la CEPAL N° 50, Santiago).

¹⁰ En el caso peruano, una experiencia de choque abierto entre centralismo fiscal y autonomía regional fue el manejo de la "caja única" fiscal que estableció el ministro Boloña en la época del primer fujimorismo: se retuvo arbitrariamente los desembolsos presupuestales, los recursos del canon y hasta las partidas del fondo de compensación regional que correspondía a los gobiernos regionales de entonces.

¹¹ Hay posiciones convergentes entre los especialistas para proponer, por ejemplo, en el caso de los gobiernos regionales un 10% de participación en el presupuesto nacional en el primer quinquenio, y escalar progresivamente a un 15, 20 y 25% en los quinquenios siguientes.



Rudecindo Vega/ DESCENTRALIZACIÓN, GOBERNABILIDAD Y PERÚ 2021

Es tan cierto que la descentralización es la reforma más profunda del Estado peruano como que la gobernabilidad actual y futura del país depende y dependerá de ella y de los resultados de las elecciones regionales y municipales del 17 de noviembre del 2002.⁽¹⁾

La descentralización, como redistribución del ejercicio del poder en todo el territorio de la república, a través de Gobiernos Regionales y Locales; es el reto que deben sortear el actual y los próximos gobiernos de cara al futuro del país.

La descentralización es un medio, no un fin en sí mismo. Es un instrumento para reconstruir nuestra frágil democracia y para promover el desarrollo nacional, regional y local.

La descentralización es un proceso de largo aliento que debe pensar el país por lo menos en un plazo de 20 años, fecha histórica del segundo aniversario de la independencia española y de fundación de la república del Perú.

1. *La descentralización como medio de recuperar y fortalecer la democracia.*

A lo largo de la historia política del país, uno de los grandes problemas de la democracia es que hemos tenido un país centralizado y algunas veces hipercentralizado. La idea de fortalecer, de crear y de consolidar la democracia en el país tiene que ver necesariamente con la descentralización.

La descentralización es consustancial a la democracia, justamente porque es redistribución del poder en todo el territorio y a través de niveles autónomos de gobierno. Entonces, cumple una doble impli-

cancia: a más descentralización más democracia y a más democracia más descentralización. En esa perspectiva, Pedro Planas sostenía que la descentralización es una garantía de la democracia moderna (2).

La actual coyuntura nacional de reconstrucción de la democracia y del Estado de Derecho, obviamente, supone un nuevo proceso de transición. Y, es bueno recalcarlo, la transición democrática actual es un proceso que estamos iniciando. Proceso que además, comprende y explica otros procesos de la realidad nacional; como son: el Acuerdo Nacional, la reforma constitucional, la modernización del Estado, la descentralización y la readecuación administrativa del Poder Ejecutivo.

El proceso de descentralización como democratización del Estado nacional debe propiciar la constitución de efectivos niveles de gobierno regionales y locales con autonomía política, económica y administrativa. Esto supone necesariamente el respeto del carácter gubernamental y la autonomía de todos los niveles de gobierno.

Es necesario desterrar la tradicional práctica nacional que desnaturaliza el concepto de descentralización y lo reemplaza por el de desconcentración. A partir del 1 de enero del 2003, es el momento propicio para que todos respetemos y hagamos respetar los fueros regionales y municipales como auténticos niveles descentralizados de gobierno y no meras oficinas o instancias burocrático administrativas del Gobierno Nacional.

En este aspecto, la elección del Presidente, Vicepresidente y de los Consejeros Regionales y de los Alcaldes y Regidores es un buen mecanismo orientado a democratizar estos niveles de gobierno y dotarlos

de autonomía respecto de los otros niveles de gobierno. El sistema electoral para dicha elección no es el más adecuado ni a nivel regional ni a nivel municipal; pero es un gran avance tener autoridades regionales y locales electas.

2. *La descentralización como medio de promover el desarrollo*

La descentralización es también un medio para promover el desarrollo nacional, regional y local. No rendirá muchos frutos si única y exclusivamente se descentraliza el aparato burocrático institucional del Estado.

Hay que descentralizar las instituciones y democratizarlas. Hay que darle a los niveles descentralizados: a los gobiernos regionales y gobiernos locales, potestades y atribuciones orientadas a promover el desarrollo regional o local.

Es imprescindible que los gobiernos regionales y locales articulen los esfuerzos de los empresarios regionales y locales, las organizaciones sociales y las instituciones privadas orientadas a elaborar los planes concertados de desarrollo, promover las inversiones y exportaciones regionales y locales. Es necesario además que los Gobiernos Regionales y Locales se transformen de simples instituciones administrativas en agentes productivos del desarrollo regional y local.

En esta perspectiva, resulta indispensable, complementar la visión jurídica institucional de la descentralización con enfoques que vinculan la descentralización con

La descentralización además de combatir la pobreza de nuestros departamentos debe promover y fortalecer las capacidades y riquezas de los mismos. Es necesario, entonces, elaborar el mapa de las riquezas y potencialidades del Perú

el desarrollo territorial. Por ello, resultan importantes los enfoques de las potencialidades del Informe de Desarrollo Humano del 2002 del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas³ y el de desarrollo de las capacidades regionales y locales propuesto por la Secretaría Técnica para el proceso de descentralización del ya desactivado Ministerio de la Presidencia (4).

Resulta necesario integrar el diseño de políticas desde los mapas de la pobreza con los mapas de las potencialidades y riquezas, que deben elaborarse, desde los distritos, provincias y departamentos del país. La descentralización, además de combatir la pobreza de nuestros departamentos, debe promover y fortalecer las capacidades y riquezas de los mismos. Es necesario, entonces, elaborar el mapa de las riquezas y potencialidades del Perú (5).

Además de lo anterior, en el futuro medio, conforme se inicie la constitución de regiones en lugar de los actuales departamentos, deberá facultarse a los gobiernos regionales márgenes de libertad para acceder al crédito nacional o extranjero y que puedan ir desarrollando una capacidad tributaria regional. Los Gobiernos Regionales y Locales deben tener algunas facultades gubernamentales de carácter económico en su respectiva jurisdicción que puedan permitirles promover el desarrollo regional y local.

Asimismo, es bueno precisar que el desarrollo regional o local no será posible si la economía nacional no se descentraliza y en este aspecto el rol de la iniciativa y empresa privada es prioritaria. Debe promoverse la inversión descentralizada del capital privado nacional y extranjero y debe procurarse que la tributación y reinversión de los mismos se realicen en los mismas regiones y localidades. No es posible seguir fomentando la fuga de capitales interna y externa de las regiones y localidades del Perú.

La descentralización privada debe ser complemento y motor de la descentralización estatal. El Estado puede y debe mos-

trar el camino, pero la construcción del mismo debe ser impulsado por la iniciativa privada. La descentralización del Perú, para ser exitosa, debe ser invadida por la iniciativa privada; y, el Estado debe propiciar, apoyar y orientar dicha descentralización.

3. *La descentralización como proceso permanente de refundación del Perú.*

Es imprescindible impulsar la descentralización con una visión de largo plazo con la finalidad de no sujetar la suerte de la misma a los cambios de gobierno del 2006, 2011 o 2016. Evitar el borrón y cuenta nueva de los gobiernos e impulsar una continuidad y permanencia del proceso más allá de los cambios de estilo y concepción de cada nuevo gobierno. Los ejemplos de Chile, Colombia y Bolivia donde los procesos tienen 24, 10 y 7 años respectivamente así lo demuestran.

La descentralización es un proceso, largo y permanente, con avances y retrocesos, aciertos y errores, idas y vueltas, marchas y contramarchas. No es lineal ni uniforme. En cada momento, en cada etapa, existirán problemas y obstáculos que deberán ser superados.

Gran parte del reto de la descentralización se encuentra en diseñar e implementar mecanismos e instrumentos que permitan solucionar los problemas y sobreponerse a los obstáculos, sin dar tregua en el proceso. Existen demasiados intereses para sobre valorar cualquier tropiezo o subestimar cualquier acierto y hacer escarnio de la descentralización.

Proyectando nuestra visión del Perú al 2021, fecha del segundo bicentenario de la independencia y de nuestra constitución como República; concebimos un Perú Descentralizado y, mediante ello, un Perú Desarrollado y Democrático. Por ello sería bueno que el actual Consejo Nacional de Descentralización diseñe un Plan Nacional de Descentralización de largo plazo, en esa tarea ya tiene como insumo el Plan Nacional de la Descentralización 2001 – 2021 pre-

sentado por la Secretaría Técnica del Proceso de Descentralización del ex Ministerio de la Presidencia (6).

En realidad, desde esa perspectiva, el proceso de descentralización constituye, qué duda cabe, un proceso de refundación de la República del Perú.

Posiblemente, este año tengamos gran parte del marco normativo del proceso de descentralización. En noviembre se realizarán las elecciones regionales y municipales y a partir del 1 de enero de 2003 tendremos instalados gobiernos regionales autónomos, democráticamente electos y nuevas autoridades municipales. Sin embargo, todo eso no es más que una primera piedra o el inicio de un proceso gradual y prolongado, dinámico y permanente.

En Chile, Pinochet, inició un proceso de descentralización y de regionalización hace 24 años, luego cuando él salió fue continuado por Aylwin, luego lo prosiguió Frei y ahora lo continúa Lagos.

Es un proceso orientado a promover la inversión pública y privada en las regiones. Qué semejanzas hay entre Pinochet y Lagos; posiblemente no exista ninguna semejanza política pero si hay una apuesta por una reforma política institucional del Estado chileno.

Colombia tiene un proceso de diez años con errores y con aciertos, pero es un proceso que hoy, con muchos cambios, está consolidado. Es un proceso vinculado al desarrollo territorial y la presencia del Estado.

Bolivia tiene siete años en este proceso bajo la promoción de la planificación estratégica, participación ciudadana y diálogo nacional que lo viene orientado como una estrategia de lucha contra la pobreza.

Eso es lo que debemos procurar para nuestro proceso de descentralización, que sea permanente. En este momento es necesario consolidar los cimientos para que el proceso se impulse y pueda llevarnos a un buen puerto en una visión de largo aliento.

En el Perú, han existido en toda la histo-

ria republicana varios intentos de descentralización, la mayoría se quedaron en iniciativas ideales y los que pasaron a ser esfuerzos concretos fracasaron a los pocos años (7).

La mayoría de estos procesos se iniciaron en momentos en que el gobierno que las impulsaba estaba de salida, por lo que el gobierno que entraba lo sentía como una carga pesada, que no era parte de su gestión y lo dejaba de lado. Eso sucedió, incluso, con el último proceso de regionalización de finales de la década del 80 y comienzos de los 90.

Hoy, estamos ante un proceso de descentralización que coincide con el inicio de un gobierno, y esto puede ser un signo para que este proceso que se inicia ahora pueda consolidarse durante cinco años. Quizás el gran logro de este gobierno, respecto al tema de descentralización, es convertirlo en un proceso irreversible hasta el final de su mandato.

Para aspirar a un proceso de largo plazo, hasta el 2021, es conveniente que los frutos del proceso se palpen y vivan desde ahora. No hay descentralización posible si se cree y se trafica con la idea de que debe esperarse 20 años para gozar de los frutos y beneficios de este proceso. Por el contrario, para aspirar a un proceso largo, hay que disfrutar de sus beneficios, en forma concreta, desde el inicio.

Ahora, ya existen avances concretos como la reforma constitucional en el capítulo de la descentralización, la Ley de Elecciones Regionales y la convocatoria de las mismas, una Ley de Restitución de Recursos Municipales, una Ley de Bases de la Descentralización, una Ley que modifica las normas para las elecciones municipales⁸, una Ley de Ordenamiento Territorial, y se encuentran en elaboración una Ley Orgánica de Regiones, una nueva Ley Orgánica de Municipalidades y una Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Además se han elaborado una Estrategia de Desarrollo Territorial⁹, 25 planes concertados de desarrollo departa-

mental¹⁰, un Plan Nacional de capacitación regional y municipal¹¹, un Plan Nacional para la Conectividad de los Gobiernos Regionales y Locales¹², un presupuesto descentralizado y participativo, un programa de desarrollo de capacidades regionales y locales para la descentralización, un Programa *A Trabajar* que beneficia con trabajo productivo a los lugares más pobres y abandonados del país, un *Proyecto Huascarán* para dotar de módulos de Internet a los Centros Educativos de los diferentes distritos del país, se ha desactivado al Ministerio de la Presidencia, símbolo del centralismo, corrupción y manipulación política para beneficiar el proceso de descentralización y reorganizar el Estado¹³ y; se ha creado el Consejo Nacional de la Descentralización.

El futuro se construye paso a paso, lentamente, pero de manera firme. Las primeras piedras y el cimiento de la refundación de la República, ya se están implementando, desde el 2002 estamos construyendo el 2021. Un Perú Descentralizado, Democrático y Desarrollado es la visión que debemos convencer, comprometernos y concertarnos.

4. *La descentralización y gobernabilidad como procesos concertados*

Para que todo esto funcione, obviamente, para que sea un proceso de largo aliento y que podamos ver el tema de descentralización de aquí a 15 ó 20 años, y podamos ir construyendo las bases necesitamos un elemento más: el proceso tiene que ser concertado, dialogado, conversado.

Entonces la descentralización y la refundación de la República debe ser, necesariamente, un proceso concertado, que priorice los consensos a los disensos, los acuerdos a los desacuerdos.

Ese proceso de concertación debe ser, lo más inclusivo posible, ningún partido político, gremio u organización de la sociedad civil, puede darse el lujo de no participar en este proceso. Es necesario que todos los sectores políticos, los gremios empresariales y sociales y las organizaciones

de la sociedad civil participemos en este diseño del futuro del Perú.

La descentralización como proceso concertado no puede estar sujeto a los intereses partidarios o de grupos. Tampoco puede dejar su suerte a los cambios de gobierno. Es necesario empezar a sentar las bases de un proceso irreversible de cara al 2021.

Ese proceso de concertación amplia de la descentralización para la refundación de la República, hoy, encuentra una coyuntura sumamente propicia. Por un lado se realiza una concertación de Políticas de Estado a través del Acuerdo Nacional y se desarrolla una Reforma Constitucional consultada en todos los departamentos del país y, por otro lado, en términos concretos existen alrededor de 850 Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza y Mesas de Diálogo para el Desarrollo en casi todos los departamentos del país.

También la coyuntura es propicia porque estamos al inicio y no al final de un período gubernamental. Los acuerdos que hoy se implementen con seguridad, al final del mandato, nos dejarán un proceso de descentralización consolidado e irreversible. Los futuros gobiernos pondrán, como es lógico y conveniente, su huella y marca en el proceso, pero éste ya no podrá ser paralizado o revertido.

La descentralización, como proceso concertado, no puede estar sujeta a los intereses partidarios o de grupos. Tampoco puede dejar su suerte a los cambios de gobierno. Es necesario empezar a sentar las bases de un proceso irreversible de cara al 2021.

Hay que ver el proceso de largo aliento, posiblemente, esa sea una de las enseñanzas más importantes que nos plantea el proceso actual. Si es que no nos ponemos de acuerdo ahora posiblemente sacrificaremos el proceso de aquí a 4 ó 5 años, y eso es lo que no queremos. Por eso hay que comprometer a las fuerzas políticas y organizaciones sociales y gremiales de la sociedad civil para que cada una de ellas haga llegar sus mejores propuestas para integrarlas en normas de consenso.

Resultan importantes las reformas constitucionales, las leyes de base y de elecciones, pero hay que ponerse de acuerdo también en una política de largo plazo, porque solamente de esa manera, en la medida en que nos pongamos de acuerdo ahora, vamos a tener una descentralización iniciada, consolidada y posiblemente, con esperanzas de conseguir los dos objetivos que he señalado: democratizar más el Perú y promover el desarrollo.

Felizmente ese acuerdo político respecto de la descentralización se ha logrado en el marco del Acuerdo Nacional a través de la Octava Política de Estado que acuerda para el país una "Descentralización Política, Económica y Administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú". Es sumamente ilustrativo el texto de dicho acuerdo que a la letra precisa:

"Con ese objetivo, el Estado: (a) apoyará el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales (b) institucionalizará la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas; (c) promoverá la eficiencia y transparencia en la regulación y provisión de servicios públicos, así como en el desarrollo de infraestructura en todos los ámbitos territoriales; (d) establecerá una clara delimitación de funciones, competencias y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno; (e) desarrollará plataformas regionales de competitividad orientadas al crecimiento de las economías loca-

les y regionales; (f) desarrollará una estructura de capacitación de recursos fiscales, presupuestales y del gasto público que incluyan mecanismos de compensación para asegurar la equitativa distribución territorial y social, en un marco de estabilidad macroeconómica y de equilibrio fiscal y monetario; (g) incorporará los mecanismos necesarios para mejorar la capacidad de gestión, la competencia y la eficiencia de los entes públicos y privados, así como la competitividad de las empresas y las cadenas productivas en los niveles nacional, regional y local; (h) favorecerá la conformación de espacios macro regionales desde una perspectiva de integración geoeconómica; (i) favorecerá el asociacionismo intermunicipal e interregional para el tratamiento de temas específicos; (j) fomentará el acceso al capital en los niveles regional y local, particularmente para la micro, pequeña y mediana empresa; y (k) fomentará mecanismos de compensación presupuestal para casos de desastre natural y de otra índole, de acuerdo al grado de pobreza de cada región”¹⁴.

Ese Acuerdo Nacional, luego de los re-

sultados electorales del 17 de noviembre próximo, debe ser enriquecido por Acuerdos Regionales de Gobernabilidad entre los Gobiernos Regionales y Locales con el Gobierno Nacional. Con un nuevo mapa político del país, la consolidación de la descentralización y de la gobernabilidad del país, dependerá en mucho de esos acuerdos entre los diferentes niveles de gobierno del Estado.

Tanto el marco del Acuerdo Nacional como el de los Planes Concertados de Desarrollo Departamental impulsados por las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza constituyen piezas claves para lograr dichos acuerdos regionales de gobernabilidad.

El futuro del proceso de la descentralización y de la refundación de la República no puede dejarse al azar. La madurez política de los dirigentes de las diferentes fuerzas políticas que lucharon por reconquistar la democracia, de las autoridades del gobierno nacional y de las futuras autoridades regionales y municipales electas será pieza clave en esa refundación de la República del Perú que debe iniciarse desde ahora.

NOTAS

¹ Consultor internacional en materias de descentralización, lucha contra la corrupción y elecciones. Ha sido Secretario Ejecutivo de la Secretaría Técnica para el Proceso de Descentralización y actualmente es el Director del Programa Perú Descentralizado y Jefe de Gabinete de Asesores del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

² PLANAS, Pedro. *Manual del Buen Descentralista*. Empresa editora, Nuevo Norte S.A., Trujillo, 2001. pg. 93-94.

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Sobre Desarrollo Humano. Perú 2002. Aprovechando las Potencialidades*. PNUD – COFIDE, Lima, 2002, 287.pgs.

⁴ Ministerio de la Presidencia. Secretaría Técnica para el Proceso de Descentralización.

Perú Descentralizado. Programa de Desarrollo de Capacidades Locales y Regionales para la Descentralización. Lima, 2002. 116 pgs.

⁵ Ver al respecto el texto: Vega, Rudecindo, Márquez, Jorge y Díaz, Emma. *Mapas y datos del Perú Descentralizado*. Ministerio de la Presidencia. Secretaría Técnica para el Proceso de Descentralización, Lima, 2002. 242 pgs.

⁶ Ministerio de la Presidencia. Secretaría Técnica para el Proceso de Descentralización. *Descentralización en el Perú. Propuestas para una Reforma Descentralista 2001 – 2021*. Lima, 2002. 92 pgs.

⁷ Los trabajos más importantes en este aspecto son los de PLANAS, Pedro. *La descentralización en el Perú Republicano (1821 –*

1998). Municipalidad de Lima Metropolitana, Lima. 588 pgs.; y de ZAZ FRIZ, Johnny. *La descentralización ficticia 1821 - 1998* Universidad del Pacífico, Lima.

⁸ Ministerio de la Presidencia. Secretaría Técnica para el Proceso de Descentralización. *Descentralización: Elecciones Regionales y Municipales. Recopilación normativa*. Lima, 2002. 127 pgs.

⁹ Ministerio de la Presidencia. Secretaría Técnica para el Proceso de Descentralización. *Estrategia de Desarrollo Territorial*. Lima, 2002. 307 pgs.

¹⁰ Ministerio de la Presidencia. Secretaría Técnica para el Proceso de Descentralización. *Planes Concertados de Desarrollo Departamental*. Lima, 2002. 249 pgs.

¹¹ Ministerio de la Presidencia. Secretaría Técnica para el Proceso de Descentralización. *Plan Nacional de Capacitación para el Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales*. Lima, 2002. 116 pgs.

¹² Ministerio de la Presidencia. Secretaría Técnica para el Proceso de Descentralización. *Plan Nacional para la Conectividad de los Gobiernos Regionales y Municipales*. Lima, 2002. 118 pgs.

¹³ Ministerio de la Presidencia. *Crónica de una desactivación anunciada. Memoria Institucional del Ministerio de la Presidencia 2001 -2002*. Lima, 2002.

¹⁴ Acuerdo Nacional. *Acuerdo Nacional*. Lima, 2002. 24 pgs.



Raúl Lizarraga Bobbio/ DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL. VIEJOS TRAUMAS, NUEVOS RETOS

1. La descentralización y el desarrollo regional, en el ojo de la tormenta.

La descentralización y el desarrollo regional ha ocupado siempre los primeros lugares de las agendas del Gobierno, de los partidos políticos y de una importante proporción de las organizaciones sociales nacionales, regionales y locales. Estos temas han marcado regularmente las pugnas ideológicas y los conflictos de intereses concretos de los diferentes agentes económicos y sociales. Ocurre, sin embargo, que el debate sobre sus contenidos e implicancias se ha hecho en los dos últimos años más intenso y ha incorporado otros ingredientes que dibujan nuevos retos.

En primer lugar, se inserta en un escenario tipificado por reclamos colectivos muy agudos, históricamente insatisfechos, donde resalta el “rostro provinciano y particularmente campesino” de la pobreza extendida¹, de los servicios públicos insuficientes, de los empleos restringidos, de las cosechas vendidas a precios infames², de las desarticulaciones entre mercados urbanos y ámbitos ruralizados, de las inversiones territorialmente inequitativas e insuficientes para generar procesos sostenidos de crecimiento, de la depredación sistemática de los recursos naturales, y de la concentración de los ingresos en pocos grupos sociales y zonas emergentes.

El rechazo al “caciquismo antidemocrático centralizador” del régimen de Fujimori, algunas promesas de la campaña electoral anterior, las modificaciones

constitucionales relacionadas con la descentralización³, la Ley de Bases de la Descentralización y las elecciones regionales y municipales convocadas para el 17 de Noviembre, han estimulado estos reclamos, lo cual complica la gestión gubernamental y exige respuestas innovativas que superen el estrecho alcance de las políticas coyunturalistas, evasivas y parciales. La relativa inestabilidad institucional, la recesión económica y la crisis fiscal vigentes, que podrían acompañarnos en el futuro inmediato, hace aún más hostil este escenario controversial.

En segundo lugar, el debate ha puesto en evidencia que las respuestas orgánicas a esas carencias y traumas tienen un contenido económico y social muy intenso en comparación con los aspectos político – administrativos: transferencias o conquistas de atribuciones y presupuestos desde el gobierno nacional a los gobiernos regionales o municipales. Los testimonios colectivos muestran la escasa predisposición a mantener superestructuras institucionales sin contenidos ni perspectivas ligadas al logro de mejores niveles de bienestar material; asociados directamente con empleos y salarios ubicados arriba de la línea que marcan las canastas de una simple subsistencia.

En tercer lugar, el debate reconoce ahora la burocratización extrema y las restricciones funcionales (13 regiones política y económicamente contradictorias a su interior) del proceso de regionalización conducidas por el gobierno de García, a partir de 1987; que se agudizan con la actuación centralista y dependiente de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), particularmente desde 1990 con el Gobierno de Fujimori, y que se mantendrán

hasta cuando se instalen los Gobiernos Regionales elegidos el 17 de Noviembre.

En cuarto lugar, aparecen en este debate los consensos obtenidos sobre propuestas descentralistas, en el marco del *Acuerdo Nacional para la gobernabilidad y el desarrollo nacional hacia el largo plazo*, recientemente suscrito. No obstante, existen temperamentos que expresan dudas sobre los alcances de esos consensos genéricos, mientras no se traduzcan en políticas y objetivos estratégicos más precisos, sobre los cuales habrán, sin duda, divergencias naturales que podrían radicalizarse si no se establecen adecuadas fórmulas de conciliaciones progresivas.

En suma, los resultados concretos que pudiéramos los peruanos vislumbrar en torno a los procesos de descentralización y desarrollo regional y local son cruciales para ésta y para las próximas generaciones. Aquí aparecen al menos dos preguntas sucesivas. La primera: ¿estamos realmente frente a una oportunidad excepcional para lograr algunos de los fines más esenciales de los procesos de descentralización y desarrollo equitativo? La segunda: ¿cuál será la capacidad de soporte de la población frente a una posible nueva frustración o a un extremado alargamiento de estos procesos, por la falta de decisiones políticas o por la adopción de estrategias equívocas?

2. El contexto:

Arrastre o Superación de Modelos Económicos y Políticos Vigentes.

Considerando alguna de las anteriores reflexiones, es preciso entonces reconfirmar la existencia de dos aspectos interrelacionados de la descentralización y del desarrollo regional.

Uno, de carácter económico y social, tiene que ver con la concentración relativa de rentas, tecnologías y recursos productivos en determinados Centros Metropolitanos, zonas o regiones; así como con la organización económica del territorio (en términos de usos de recursos naturales, estable-

cimiento de infraestructuras viales de articulación intrazonal y flujos de comercio). Otro, de carácter político – administrativo, tiene que ver con la distribución de poderes, atribuciones, mandatos y capacidades entre los diferentes niveles de gobierno: Central o Nacional, Regional (Departamental) y Local (Provincial, Distrital).

Esta obvia interrelación es irrenunciable en la medida en que ambos aspectos se nutren y se explican mutuamente. Sin embargo, frecuentemente se desvanece o se administra interesadamente, otorgándosele un peso excesivo a los aspectos político – administrativos, con lo cual un replanteo fundamental y eficiente del proceso descentralista se hace frágil o aborta.

De otro lado, este debate debería sustentarse en enfoques que rebasan largamente el establecimiento de políticas sectoriales y de normas legales puntuales o parciales; como pudieran ser, por ejemplo, el tratamiento tributario preferencial para la selva, la compra temporal de excedentes arroceros en San Martín a precios subsidiados, o la aplicación del Canon Minero en Ancash al margen de las inversiones que se realicen allí con los recursos provenientes de la penalidad aplicada a Antamina por el incumplimiento del calendario de las inversiones comprometidas. Frente a estas visiones limitantes, el debate debería referirse al análisis del comportamiento de los modelos económicos y políticos heredados (incluyendo el rol y el alcance institucional del Estado), para definir su real capacidad de respuesta a los retos descentralistas en particular y a los objetivos de desarrollo nacional en general. Sin esta perspectiva estructural, integral y sistémica, el debate sería poco sustantivo.

Al respecto, cabrían dos juicios categóricos.

El primero estima que el modelo económico vigente es incompetente para movilizar nuestras potencialidades regionales; es inequitativo y socialmente excluyente en la distribución de los ingresos y en el acce-

so de las personas a las oportunidades que les permitan lograr un adecuado bienestar; es generador de masivos cuadros de pobreza extrema; e induce un esquema de organización económica del territorio desarticulado y dependiente. En general, el modelo muestra elocuentes límites para la reproducción masiva de impulsos ligados al desarrollo sostenido y extensivo. Las economías primario – exportadoras y el mercado como preponderante o casi exclusivo asignador eficiente de recursos han mostrado persistentemente sus debilidades. Esta misma observación puede aplicarse a los esquemas de “globalización” radicales, que apuntalan nuestra dependencia externa y en cierto modo restringen el desempeño de ciertas habilidades o potencialidades competitivas prácticamente irrepetibles en otros países¹. Por lo tanto, la deducción inmediata concurre hacia una revisión profunda de estos modelos heredados.

El segundo señala que el modelo político y de Estado (mecanismos de usufructo del poder) ha mostrado hasta el hartazgo, ser ineficiente como promotor del desarrollo y como elemento activo para amortiguar las inequidades históricas entre grupos sociales y entre regiones. Ha sido centralista en el manejo del poder frente a las instancias locales de gobierno; ha estado ausente de las demandas populares y de los esfuerzos vinculados a un arbitraje real que resuelva equilibradamente los conflictos entre grupos con diferentes capacidades de negociación; ha sido cómplice del modelo económico incompetente; ha propiciado la deshonestidad y se ha movido entre un intervencionismo asfixiante o una inercia desesperante.

En consecuencia, la cuestión “clave” puede traducirse en cómo, quiénes y cuándo tendrán que realizarse los ajustes en ambos modelos, a partir de un enfoque integral. Al respecto, uno de los enfoques más aceptables se reconoce con el nombre de “Desarrollo Humano Sostenible”, promovido por el Programa de las Naciones Unidas

para el desarrollo (PNUD). Este enfoque asume que la persona es el fin de todo proceso de desarrollo; que este fin se logra mediante el acceso de las personas a las oportunidades que, en principio, las sociedades disponen; que estas oportunidades, además de materiales, son éticas y están preñadas de valores que lindan con la solidaridad; y que las conductas de las personas y de las organizaciones deben respetar los equilibrios elementales de la naturaleza y el ambiente, para sostener la vida de las futuras generaciones.

Materializar estos principios supone la búsqueda de reformas sustantivas que puedan armonizar intereses profundamente contrapuestos, en un país social y físicamente fracturado. Esta opción, como se ha insinuado líneas arriba, implicaría la realización de enormes esfuerzos y sacrificios por parte de las diferentes fuerzas económicas y políticas para compartir los logros de un *Acuerdo Nacional Concertado para el Desarrollo y la Gobernabilidad* hacia el mediano y el largo plazo.

3. *Las potencialidades, un enfoque eficaz para impulsar procesos de desarrollo nacional y regional.*

Ha sido frecuente recurrir a listados de necesidades, vacíos, frustraciones, requerimientos y limitaciones, como bases para establecer Programas de Inversión o Planes orientados a lograr objetivos de desarrollo humano sostenible. Esta opción tiene un sentido sólo parcialmente correcto. Incurrir en la restricción de armar estrategias de desarrollo en función de carencias o problemas y no de oportunidades desaprovechadas. En cualquier caso, ambas perspectivas pueden complementarse, pero no hay duda que la visión a partir de las potencialidades latentes de nuestros diferentes recursos debería marcar la pauta.

En ese camino positivo para impulsar procesos de desarrollo nacional y regional desconcentrados, el eje temático consiste en la movilización simultánea de recursos

naturales (tierras, yacimientos minerales, bosques, peces), físicos o infraestructurales (vías de comunicación, plantas industriales), económico-financieros (ahorros invertibles), humanos (habilidades, creatividad, formación profesional) e institucionales (organizaciones); que están insuficientemente o inadecuadamente aprovechados. En el primer gráfico adjunto se esquematiza esta perspectiva de una recurrencia de factores o recursos para impulsar procesos de desarrollo.

Cuando esta movilización ocurre, se desatan recién entonces las fuerzas que convierten a estos recursos en efectivas potencialidades. Dependiendo de cada región o zona, uno o más de esos recursos adquieren la categoría de "locomotoras de arrastre" de esos procesos. Por lo tanto, será fundamental identificar esos recursos motores para lograr el ensamble dinámico de los otros, hasta un punto en el cual se movilizan las potencialidades propias de cada zona.

Aparte de la concurrencia de estrategias macroeconómicas sanas y de un escenario político que propicie el entendimiento y la gobernabilidad, algunos otros factores deben acompañar los procesos dirigidos a establecer circuitos favorables a la apertura de potencialidades regionales y locales. Entre estos factores, tres deben ser destacados. Primero: la "empresarialidad", definida como la capacidad para unir los recursos disponibles en la forma de empresas o funciones de producción. Segundo: la "asociatividad", definida como la predisposición para juntar fuerzas individuales y colectivas a partir de propósitos comunes. Tercero: la "creatividad", definida como la habilidad para innovar métodos o procedimientos que estimulen nuevos productos (bienes, servicios, conductas) competitivos.

La heterogeneidad físico - geográfica, económica, social y cultural que caracteriza al Perú, constituye un elemento sustantivo de este enfoque. En efecto, la diversidad geológica, climática y topográfica nos per-

miten disponer de una elevada gama de pisos ecológicos (poseemos 84 de las 103 zonas de vida existentes en el mundo) que determinan la existencia de cultivos y crianzas variadas; así como yacimientos mineros y recursos hídricos e hidrobiológicos diversos. Esta diversidad natural constituye una plataforma elemental de los procesos inductores del desarrollo descentralizado. De otro lado, la existencia de distintos patrones culturales (fuera del quechua y del aymara, en la Amazonía existen más de 40 grupos etno - lingüísticos) y de formas de producción adaptadas a distintos retos económicos y geográficos nos permite organizar tipologías productivas y organizaciones sociales diversificadas. Ambas diversidades constituyen una ventaja que debería ser aprovechada al máximo.

4. *Algunos mitos que oscurecen el debate descentralista.*

En el debate sobre el desarrollo descentralizado, se han interpuesto negativamente algunos mitos que es necesario refutar.

Mito 1: Lima es el causante del modelo político y económico centralista

Este mito oculta los factores estructurales del centralismo (los modelos político y económico), que no permiten establecer estrategias fundamentales para derrotarlo en su raíz. Además oscurece el hecho de que, en muchos aspectos, Lima es también víctima de esos modelos "macro" que son convivientes del centralismo en todas sus facetas. Esta apreciación no evita, sin embargo, los trastornos o desviaciones que provoca la concentración de procesos productivos en Lima y en algunos otros pocos centros urbanos costeros. Según datos oficiales para el 2001 más del 80% de los depósitos y colocaciones del sistema financiero se ejecutan en Lima Metropolitana; el 54 % del producto interno bruto del Perú se registra en el departamento de Lima mientras que los departamentos de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Madre

de Dios, Tumbes y Ucayali sólo representan en conjunto el 5.1 % de este indicador.

Mito 2: Ni el agro ni las economías campesinas tienen futuro

Este mito constituye una trampa basada en una visión social, económica y tecnológica estática. No entiende que el agro en general y las economías campesinas en general sí tienen futuro, bajo el cumplimiento de ciertas condiciones. Algunas de las trampas inmersas en este mito se amparan en las siguientes imágenes:

(a) El acelerado proceso de urbanización así como la escasa superficie de tierras aptas para cultivos, que se concentran en pocos valles costeros o serranos y en algunas zonas de selva alta⁵. Mas del 65% de la población es calificada como "urbana" y las formas sociales y económicas tradicionalmente ligadas a "lo rural" están diluyéndose por estilos de vida urbanos⁶.

(b) Las dificultades de realizar ajustes organizacionales y técnicos en los factores que determinan la competitividad del agro y del campesinado, particularmente por su escasa capacidad de acumulación o capitalización de activos y de repago de deudas dentro de los esquemas financieros tradicionales (incluyendo el actual esquema del Banco Agropecuario).

Esta imagen perversa se alimenta de una tramposa exaltación de sus desventajas estructurales frente a las economías urbanas dominantes: información, transporte, servicios y mercados. Exhibe, además, el desempeño económico restrictivo del minifundio no tecnificado, en el contexto social y cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas; que tienen una lógica diferente a la que utilizan las unidades agropecuarias, medianas o grandes, relativamente desarrolladas y empresariamente organizadas de la costa, para algunos cultivos como el espárrago o la caña de azúcar, por ejemplo⁷. Finalmente, alude a históricamente negativa relación de precios entre productos agropecuarios y productos manufacturados

o servicios de origen urbano;

Su posición más extrema se identifica con políticas orientadas a la desruralización del país y a la importación prácticamente irrestricta de alimentos.

(c) Las tradicionales incompetencias del sistema en general y de las políticas sectoriales en particular para satisfacer dos objetivos esenciales compatibles: producción que garantice la seguridad alimentaria interna por un lado, y cadenas de producción exportable por otro lado.

(d) La carencia de políticas previsionales para el tratamiento del agro en situaciones de crisis económicas o ambientales como sobreproducciones masivas, sequías, friajes o inundaciones.

(e) Las tácticas elusivas o engañosas para establecer estrategias relacionadas con mejoras en los regímenes de propiedad y uso de la tierra y del agua.

(f) La subvaluación (monetaria e ideológica) de cultivos y crianzas tradicionales andinas y selváticas, que pueden ser económicamente competitivos pero que han estado siendo en muchos casos abandonados. Para este fin es preciso proteger los bancos genéticos y el registro comercial de los productos que pudieran tener la "bandera" del Perú; así como recomponer el valor que han perdido.

Mito 3: La selva y los recursos forestales constituyen espacios susceptibles de ocu-

La diversidad geológica, climática y topográfica constituye una plataforma elemental de los procesos inductores del desarrollo descentralizado. La existencia de distintos patrones culturales y de formas de producción adaptadas a distintos retos económicos y geográficos nos permite organizar tipologías productivas y organizaciones sociales diversificadas. Ambas diversidades constituyen una ventaja que debería ser aprovechada al máximo

paciones indiscriminadas.

Este mito arrastra la imagen de espacios enormes y virtualmente “desocupados”, que admiten una expansión irrestricta de la “frontera agrícola”; y de explotaciones forestales masivas de carácter depredatorio. Este mito se sustenta equívocamente en la amplitud relativa de la superficie Amazónica (785,000 kilómetros cuadrados) y su potencial maderero (30 millones de hectáreas de bosques con aptitud para el manejo forestal) y acuícola.

A partir de este mito se han propiciado gigantescas corrientes migratorias inorgánicas y depredatorias, incluso en Áreas Protegidas (Reserva del Manu), y se ha vulnerado persistentemente la sobrevivencia de la mayoría de las Comunidades Nativas. Por otro lado ha inducido masivas plantaciones ilegales de coca y sus derivaciones al narcotráfico (San Martín, Valles del Ene y Apurímac, Cuenca del Huallaga, Quillabamba). Mas de 60,000 hectáreas de cacaos y alrededor de 50,000 familias cultivadoras de coca se vienen confrontando con programas costosos y poco exitosos de sustitución de la coca y de combate al narcotráfico, desde hace más de 4 décadas⁸. Nuevas políticas integrales deben ser implementadas, en asociación estrecha con los cultivadores y considerando el uso ancestral de la coca en las comunidades indígenas⁹.

Mito 4: Los “Polos Urbanos” impulsan amplios procesos de desarrollo descentralizado.

Este mito oculta el hecho de que los centros o conglomerados urbanos emergentes no siempre son capaces de transferir casi automáticamente a sus entornos rurales o a otros centros menores, las ventajas o dinámicas que acumulan, en términos de tecnologías avanzadas, servicios, funciones decisorias, capitalización de excedentes, etc. Los modelos imperantes y las formas ineficientes de organización económica del territorio imponen barreras reales

que cuestionan o relativizan esa hipótesis. Así, el estímulo para impulsar o reforzar “polos” descentralizados regionales o subregionales (Huaral-Huacho, Trujillo, Arequipa, Puno-Juliaca, Tarapoto, Cuzco, Huancayo, Iquitos, Tacna, Piura, Coronel Portillo, Cajamarca, etc.) sin establecer mecanismos de transferencia de sus ventajas hacia sus entornos, se han convertido, paradójicamente, en el reflejo secundario más perfecto del centralismo.

Mito 5: La minería es necesariamente un sector clave del desarrollo regional

Alrededor de este mito se suele aseverar que por sus impactos en los ingresos, infraestructuras y empleo, así como por su capacidad para generar las condiciones necesarias para conformar nuevas cadenas productivas con las cuales deberían adscribirse (“clusters”), la minería constituye inevitablemente un pivote del desarrollo nacional, regional y local. Un análisis del desempeño histórico de la minería muestra que esta caracterización no ha sido cierta. En la mayoría de los casos el balance muestra perjuicios a la propiedad y uso de los terrenos comunales¹⁰, así como el debilitamiento de las economías regionales y la contaminación de suelos, aire y aguas. La flexibilización de estos impactos a partir de los planes y estudios de impacto ambiental (que curiosamente son realizados en general por las propias empresas mineras) han mostrado generalmente respuestas comparativamente pequeñas e insuficientes frente a los daños que causan o a las rentabilidades o ventajas fiscales que obtienen. Este análisis no necesariamente implica colocar una barrera a la minería. Implica, sí, el establecimiento de políticas y alternativas sociales y económicas que conduzcan a un equilibrio de los intereses en juego. Tambogrande (Piura), Antamina y Pierina (Ancash), Yanacocha (Cajamarca); Doe Rum (La Oroya), Tintaya (Cuzco) y Toquepala, aún con los Programas de Compensación Económica, Ambiental y Social que vienen

proponiendo siguen en la mira de este tipo de análisis comparativo ¹¹.

Mito 6: Los Gobiernos Municipales y Regionales son incompetentes para manejar fondos del Estado.

Éste es, además de un mito, una falacia. Recurre a casos específicos que extiende mañosamente al conjunto. Pretende ignorar, además, que una parte de los resultados fraccionados y poco significativos de la gestión municipal en muchos casos están precisamente determinados por la carencia de recursos suficientes para ejecutar sus mandatos; y mientras esto siga ocurriendo estaremos frente a un círculo vicioso: “no hacen un buen trabajo porque no tienen recursos, y no tienen recursos porque no hacen un buen trabajo”. Oculta, también, el hecho de que la incompetencia y el manejo irregular de fondos públicos se ha dado con mayor violencia en las instancias centrales del Estado. La cuestión es cómo dotarlas de capacidades e instrumentos de gestión que les permita ser eficientes en la administración de sus recursos y particularmente en la programación técnica de sus planes de inversión.

5. *Reforma del Estado, creación de Gobiernos Regionales y reingeniería de los Gobiernos Municipales.*

La descentralización político-administrativa, a partir de la recreación de los Gobiernos Regionales con autonomías políticas, administrativas y económicas; así como del fortalecimiento de los Gobiernos Municipales (Provinciales, Distritales y de Centros Poblados Menores), tiene que considerar algunos aspectos críticos para su materialización. Entre éstos:

a) Las elecciones regionales y municipales del próximo 17 de Noviembre están enmarcadas por un escenario económico y político ambiguo y carente aún de contenidos suficientemente precisos: no existe un claro derrotero de la política

macroeconómica vinculable con la descentralización del aparato productivo, ni siquiera al corto plazo; se desconocen las pautas que conducirán a una auténtica reforma del Estado; la Ley de Bases de la Descentralización tiene graves dilemas relacionados con la distribución de competencias entre ambos niveles de gobierno descentralizado y de éstos con respecto del nivel central (especialmente en los aspectos tributarios y financieros); está pendiente de aprobación la Ley Orgánica de las Regiones; también está en revisión la actual Ley Orgánica de Municipalidades.

b) Dentro de esta línea argumental, se deberán resolver los vacíos o ambigüedades existentes sobre la composición y el funcionamiento del Consejo Nacional de la Descentralización, como órgano rector del proceso de descentralización, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Se asume que la Secretaría Técnica para la Descentralización que operaba dentro del Ministerio de la Presidencia pasará a constituirse como la instancia operativa del Consejo de la Descentralización. Se espera, asimismo, que esta instancia evite artilugios centralistas que pudieran descalificarlo técnica y políticamente.

c) Si bien es cierto que los procesos de descentralización y, dentro de ellos, la constitución de regiones, tienen que armarse en plazos medianos o largos, es preciso asimilar racionalmente ese argumento en términos de una decisión política y de la puesta en marcha de acciones o fuerzas que busquen acelerar tales procesos. Cuando ambos ingredientes escaseen, por inercia o porque son premeditadamente manejados a cuentagotas por los enemigos de la descentralización, ésta quedará como una utopía.

d) Se carece de criterios con los cuales manejar los procesos de integración departamental (para conformar verdaderas regiones). Esta carencia podría perpetuar la opción “departamentalista” de la regionalización, que se asume como transi-

toria, lo cual sería contrario al espíritu mismo de una propuesta verdaderamente "regional" (multidepartamental). En cualquier caso, la conjunción de departamentos y provincias ha sido entendida como un esfuerzo o acomodo paulatino, de mediano a largo plazo, a partir de vocaciones y sentidos de "pertenencia" colectiva. Implica disolver determinados prejuicios aislacionistas y falsas pugnas localistas.

Con respecto a esa consideración deben establecerse ajustes en los límites distritales y provinciales en función de argumentos de complementariedad u homogeneidad física, social y económica. Una proporción importante de los actuales distritos y provincias no responden a estos criterios. Han sido, frecuentemente el resultado de presiones o negociaciones subalternas manipuladas por "caciques locales".

e) Las tendencias a crear municipios o provincias han provocado una "minifundización" muchas veces irracional de estas instancias. No siempre han tenido un soporte o justificación reales. Es claro que la multiplicación irracional de distritos juega en contra de un proceso eficiente y materialmente manejable. Debe tenerse en cuenta que existen 194 gobiernos municipales y más de 1,800 gobiernos distritales.

f) Están perfilándose esfuerzos relacionados al desarrollo económico de ámbitos macroregionales con perspectivas de articulación internacional, tal como ha venido propiciándose en el Sur; a partir de determinados proyectos económicos e infraestructurales (la carretera transoceánica hacia el Brasil, la explotación de recursos gasíferos y turísticos). Esta perspectiva es diferente a la regionalización político-administrativa aludida en el pun-

to anteriormente señalado, principalmente porque abarca ámbitos extremadamente grandes, difíciles de administrar. La Macroregión Sur, por ejemplo, auspiciada básicamente por el empresariado privado a través de las Cámaras de Comercio e Industria involucra a 7 Departamentos: Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno, Cuzco, Madre de Dios y Apurímac y no se vislumbra la viabilidad política de organizarse como una instancia de Gobierno Regional, al menos en el corto plazo.

g) El tratamiento de un proceso de regionalización, a partir de la instalación de los Gobiernos Regionales el 1º de Enero del 2003, tendría dos pautas alternativas. La primera: el manejo paralelo, pleno e igualitario por las regiones (departamentos) de todas las competencias o facultades asignadas por ley. La segunda: el establecimiento progresivo de esas competencias o facultades, iniciándose el proceso sólo en algunos casos modulares. En términos políticos la segunda opción estaría descartada.

h) La atribución legislativa de los gobiernos regionales admite también algunas discrepancias de fondo.

i) La permanencia o no de los prefectos, subprefectos, gobernadores y tenientes gobernadores debería ser tomada quizá como la crónica de una muerte anunciada; asumiendo la existencia de los conflictos de funciones que estas instancias del Ministerio del Interior generan frente a las funciones y a la autoridad autónoma de los gobiernos regionales y municipales.

j) La persistencia de múltiples Mesas de Concertación y en particular la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza; frente a los nuevos estilos de gestión que necesariamente deberán disponer los

Las tendencias a crear municipios o provincias han provocado una "minifundización" muchas veces irracional de estas instancias. No siempre han tenido un soporte o justificación reales. Es claro que la multiplicación irracional de distritos juega en contra de un proceso eficiente y materialmente manejable.

Gobiernos Regionales. Es válido evaluar la persistencia de tantas mesas que, en muchos casos, convocan a los mismos actores o tratan sobre los mismos temas.

k) El establecimiento de un acuerdo o pacto financiero descentralista es fundamental y al mismo tiempo complejo. El punto de partida es cómo lograr que un importante porcentaje de la recaudación fiscal se entregue para su manejo a los gobiernos municipales y regionales. El Presidente Toledo ha señalado que al término de su gestión no menos del 20% del Presupuesto será manejado por los gobiernos regionales y que ese porcentaje se acercaría al 30% en el caso de los gobiernos municipales. En este punto una cuestión importante radica en las proporciones que esas asignaciones se dirigirían al gasto corriente por una parte y a las inversiones netas por otra parte.

Aquí hay varios asuntos críticos: quién y con qué criterios se transfieren estos recursos tratándose de situaciones o requerimientos muy heterogéneos (a través de los respectivos Fondos de Compensación); se otorgará o no capacidad de endeudamientos autónomos a los gobiernos municipales y regionales; cuales serán efectivamente las perspectivas del canon como uno de los más genuinos elementos de la descentralización fiscal y una forma de compensación que tienen el país y las regiones por el aprovechamiento de los recursos naturales; las posibilidades de replicar el caso del "Fondo para el Desarrollo de Ancash" (basado en el pago de la penalidad por la no inversión de Antamina); las exoneraciones y tratamientos preferenciales a la inversión y a la exploración minera; el tratamiento tributario excepcional para las actividades empresariales que se ubican en determinados ámbitos (aquí el referente principal es la Ley de Promoción para la Inversión en la Selva; que tiene un carácter temporal, pero que determinadas organizaciones locales no parecen estar dispuestas a abandonar).

l) La estratificación o "tipologización" de provincias y distritos. Considerando preci-

samente la heterogeneidad social, física, económica y cultural de estos ámbitos es preciso realizar un esfuerzo por diferenciarlas para fines de distribución de fondos y manejo administrativo. Para abordar este asunto podrían aplicarse algunos criterios e indicadores funcionales que superen los criterios tradicionales: superficie y población. Otros criterios adicionales podrían asumirse: estructuras de gobierno, captación y transferencia de recursos y atribuciones; niveles de pobreza; eficiencia demostrada en el gasto; base económica y potencialidades; disponibilidad de una cartera viable de proyectos prioritarios de inversión (pública y privada).

6. *Planeamiento estratégico concertado y desarrollo regional*

Es cada vez más rotunda la conveniencia de disponer de un enfoque económico territorial para establecer Regiones y formular Planes Estratégicos Regionales (Departamentales). Al respecto se requeriría, en primer término, realizar un diagnóstico funcional y expeditivo que permita señalar no sólo los problemas y carencias, sino que también y fundamentalmente, tal como se ha sugerido anteriormente, las potencialidades al nivel provincial y departamental.

El análisis debería considerar la forma en que está organizado económicamente el territorio (comunicaciones, flujos de intercambio, recursos naturales disponibles, cadenas urbano - rurales). A partir de esas consideraciones, cada región podrá establecer diferentes ámbitos para la acción programática: cuencas o microcuencas, microregiones o zonas de acción concentrada para el tratamiento de situaciones críticas (miseria extendida, cataclismos naturales, intereses geopolíticos); así como ejes, corredores o circuitos de desarrollo e intercambio; etc.

Es preciso señalar que el Gobierno ha venido auspiciando la conformación de Planes estratégicos departamentales, a partir de una metodología básica, en la cual las

potencialidades y la participación de las organizaciones sociales juegan un rol importante. Estos planes, cuya primera versión ha sido entregada a fines de Julio, tienen como su principal referente institucional a los Concejos Transitorios de Administración Regional y a las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Podrían constituirse en sustentos de la gestión de los próximos Gobiernos Regionales y Municipales. Sin embargo esta opción no necesariamente será adoptada por las nuevas autoridades elegidas el 17 de Noviembre.

En consecuencia, es preciso prever una ronda adicional de esfuerzos orientados a perfeccionar los planes estratégicos concertados y a incorporar este concepto operativo en los nuevos gobiernos regionales y municipales. Este concepto debería adscribirse a un sistema de planeamiento estratégico que opere como orientador de las prioridades nacionales y macroregionales, rescatando, con las modificaciones que imponen los nuevos escenarios económicos y políticos, el desempeño del Instituto Nacional de Planificación, que el gobierno de Fujimori desmontó en 1992. Esta opción ya ha sido preliminarmente asumida por el Gobierno en la forma de un Centro Nacional para la Planificación Estratégica.

En el segundo gráfico que aparece al final de este texto se esquematiza el conjunto de elementos institucionales e instrumentales que los planes estratégicos concertados de nivel departamental tendrían que considerar.

7. Algunos elementos instrumentales que deben tenerse en cuenta como parte de la agenda pendiente

Los procesos de descentralización político – administrativa y económica deben considerar algunas normas y elementos técnicos e institucionales con los cuales estarán necesariamente involucrados. Entre éstos:

a) El reforzamiento del Banco Agropecuario, que resuelva sus restriccio-

nes de origen (composición de su patrimonio y, por consiguiente, de su Directorio); así como algunos aspectos operacionales (capacidad de cobertura territorial y sectorial de la demanda). Todas las estimaciones técnicas señalan que el capital inicial del Banco (100 millones de soles) será absolutamente precario para cubrir la demanda, aun cuando se manejen estrategias de apalancamiento financiero y se cuente con recursos proporcionados por COFIDE).

b) El perfeccionamiento normativo de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. No obstante sus argumentos teóricos en defensa del recurso y de las Comunidades Nativas, mantienen mecanismos que en la práctica atentan contra estas comunidades, propician la deforestación y permiten eludir planes de manejo y programas de reforestación. Es paradójico que, ya iniciado formalmente el proceso de concesiones para la explotación forestal, no se condicionen a la presentación de los correspondientes Planes de Reforestación y de Impacto Ambiental. La deducción es simple. La depredación avanzará inexorablemente, con la aguda complicidad de las medianas y grandes empresas madereras, que instrumentalizarán a los pequeños extractores de madera y arremeterán sin mayor empacho contra las Reservas Naturales y zonas de amortiguamiento, tal como ya está ocurriendo en Ucayali y en Madre de Dios.

c) La dación de normas complementarias a la Ley de Aguas, especialmente en lo que respecta a la composición y gestión de las Juntas de Usuarios. Aquí hay un problema de representatividad y manejo técnico y económico de un recurso escaso que es fundamental para la rentabilidad de la agricultura campesina.

d) Las posibles modificaciones de la Ley del Canon y su Reglamento, de tal modo que resuelvan sus actuales contradicciones, una de las cuales es la atribución (centralista) del MEF para establecer su distribución entre provincias y municipios; a partir del insuficiente e injusto criterio de la densidad

poblacional. En este entorno deberán considerarse las posibilidades de revisar los Acuerdos de Estabilidad Tributaria (por ejemplo con las grandes empresas mineras), que achican los flujos de fondos fiscales para su asignación descentralizada a través del Canon precisamente.

e) Revisión de la efectividad de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, cuya entidad directriz es la Comisión Nacional del Ambiente (CONAM). Las propuestas de la Comisión Nacional y de las Subcomisiones Sectoriales, que se trabajaron varias Estrategias Globales y Sectoriales en el Gobierno de Transición del Dr. Paniagua aparecen congeladas.

f) Las normas que aseguren el equilibrio de intereses en los planes para el resguardo del ambiente (PAMA), especialmente en la apertura de carreteras, en las explotaciones mineras, forestales y pesqueras.

g) La normatividad que resguarde los derechos de las comunidades campesinas y nativas. En este campo deberán evaluarse aspectos culturales, de sobrevivencia y de uso del suelo y del subsuelo; así como su capacidad para afrontar nuevos retos económicos y organizacionales.

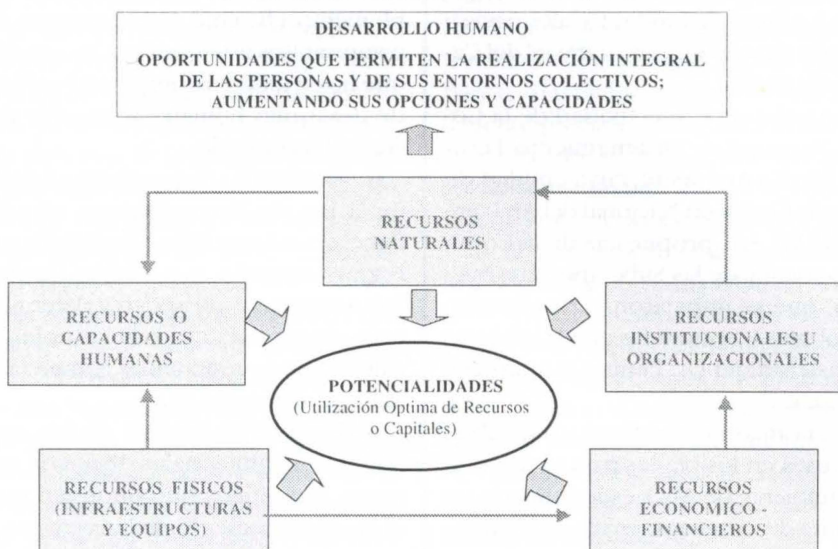
h) En relación con los Planes Estratégicos Concertados, al nivel departamental y provincial, es preciso crear o consolidar varios instrumentos operacionales. El primero: un sistema simple de información de base, para usos de análisis y programación; dentro del cual debería apreciarse el establecimiento de sistemas de información geográfica y la construcción de una línea de base que permita evaluar el desempeño económico y social de las comunidades con las cuales se trabajan los programas y planes concertados. El Segundo: un Sistema también sencillo de seguimiento y eva-

luación de resultados e impactos de los proyectos y acciones realizados. El tercero: un mecanismo de auditoría social, a través del cual la población organizada vigile el cumplimiento eficiente y transparente de los compromisos asumidos por las autoridades que ha elegido para impulsar los procesos de desarrollo humano sostenible por los cuales ha apostado.

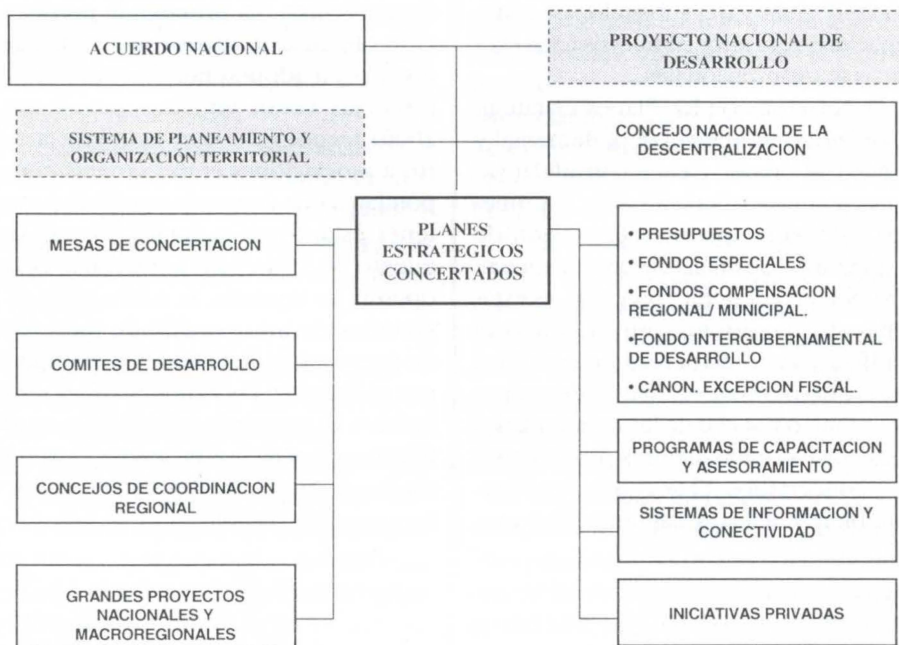
i) La revisión de los alcances efectivos de la Ley de Zonas Francas, en concordancia con las políticas dedicadas a privilegiar, cuando sea conveniente, las infraestructuras de apoyo a determinados tipos de producción, con las políticas fiscales y con las estrategias comerciales, en algunas zonas del país.

j) Un análisis realista de los requerimientos institucionales, técnicos, económicos y políticos que pudieran permitir el aprovechamiento de las ventajas sugeridas por la extensión de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA), promulgada a inicios de Agosto del 2002. Tres cuestiones pueden ser aquí determinantes en el contexto de una política descentralista. La primera: la predisposición efectiva de inversionistas locales a invertir y a adoptar rápidamente (las preferencias serán vigentes solo hasta el 2006) tecnologías competitivas; a recurrir a asociaciones empresariales que respondan a una demanda ampliada y a mantener estándares aceptables en el tratamiento de los trabajadores con los cuales operen. La segunda: la adecuación de los sistemas de información de mercados y de promoción de productos, compartida por el Estado y las agremiaciones empresariales. La tercera: la capacidad para identificar nuevos nichos de mercado para productos no tradicionales con el mayor valor agregado posible.

POTENCIALIDADES: MOVILIZACION DE RECURSOS PARA EL DESARROLLO HUMANO



ENFOQUE SISTEMICO. CONTEXTOS Y MECANISMOS



¹ Mas del 54% de la población es calificada como "pobre" y arriba del 18% es calificada como de "pobre extrema" (no acceden siquiera a una canasta alimentaria básica). Estos porcentajes son mucho más elevados en las poblaciones serranas-campesinas y selváticas. Según el *Informe sobre Desarrollo Humano, Perú 2002* del PNUD (Julio del 2002), 11 de las 15 Provincias con Índices de Desarrollo Humano más bajos corresponden a Ayacucho, Huancavelica, Apurímac y Huánuco.

² Como ha sido oportunamente evidenciado a través de los reclamos de los algodoneros en la costa, de los arroceros en San Martín y de los paperos en casi todos los productores andinos.

³ Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización.

⁴ Mantener estos esquemas económicos inoperantes sugieren conductas de fe irracional y síntomas de un masoquismo punible. Peor aún, cuando el Consenso de Washington, que ha amparado estos esquemas radicales está siendo arrinconado hacia una esquina sin salida, y cuando el Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, ex funcionario del Banco Mundial, reconoce sus limitaciones especialmente en países como el nuestro.

⁵ En el Perú existen solamente 5.5 millones de hectáreas de suelos bajo riego y seco.

⁶ En 1961 habían 27 Conglomerados Urbanos de más de 20,000 habitantes que representaban el 28.0 % de la Población Nacional; mientras que en el 2000 habían 85 Conglomerados Urbanos de más de 20,000 habitantes que representaban el 62.3 % de la Población Nacional.

⁷ Existen mas de 5,500 Comunidades Campesinas, la mayoría con esquemas de gestión

insuficientes para responder a las condiciones con las que se desempeñan los mercados emergentes. Sin embargo, mantienen una serie de valores sociales y culturales que constituyen potenciales ventajas insuperables si se las incorpora a procesos de modernización, que respeten precisamente esos activos.

⁸ En los cuales se han envuelto el PNUFID (Naciones Unidas), muchas ONG, así como la AID y otras entidades de cooperación externa. CONTRADROGAS (ahora DEVIDA) ha mostrado reiteradamente su impotencia por establecer una formula orgánica e integral (no sólo policial) que aborde exitosamente este complejo problema donde se alude a aspectos sociales y culturales y no solamente económicos, aun cuando este último parece ser el predominante: en 1997 el kilo de hoja de coca se negociaba a US \$ 0.47. a mediados del 2002 ese precio se ha elevado a US \$ 2.6.

⁹ Recientemente (12 de Agosto) el Presidente de DEVIDA ha postulado que la caña de azúcar sería un sustituto idóneo de la coca. Esto es parcialmente certero. Sin embargo debería evaluarse los impactos negativos de los cultivos extensivos y monótonos (caña, arroz, palma aceitera) sobre los frágiles sistemas ecológicos de la selva. En muchos casos el resultado es la devastación irreparable de suelos y su consiguiente desertificación. Muchos países de Asia (Malasia, entre otros) y el Brasil son casos relevantes de este conflicto.

¹⁰ Según la CONACAMI hay más de 3,000 Comunidades Campesinas que tienen o han tenido conflictos con empresas mineras.

¹¹ La Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) viene realizando una serie de análisis sobre estos temas.

Henry Pease García/

CONSTRUYENDO UNA CONSTITUCIÓN CON EL MÁXIMO CONSENSO POSIBLE

En medio de un difícil proceso de transición a la democracia, con una institucionalidad tradicionalmente débil, corroída –además– por la corrupción, tratamos de construir una Constitución cuyo mayor valor sería sustentarse en un consenso entre las fuerzas políticas y sociales. En este intento somos conscientes de la fragilidad de la situación peruana, de haber recibido un gobierno con las arcas vacías y el aparato estatal destruido, en un contexto internacional muy desfavorable, en medio de enormes expectativas que no tenemos capacidad de satisfacer y de una creciente desazón porque se suman a las frustraciones la desconfianza frente a cualquier promesa y la conciencia de que nada –salvo la corrupción– ha operado con eficiencia en todas partes. Nuestros errores se suman a los frutos que dejó el fujimorismo y la develación de sus raterías, pero actuamos en medio de la cotidiana iniciativa de la misma mafia que operó en la década de los 90, con importantes medios de comunicación en sus manos y mucho dinero En ellos esta la verdadera cabeza de la oposición¹.

Ciertamente no es el mejor momento para abordar el tema constitucional, pero ésa era la presión desde el primer día, planteada dentro del Congreso por el Partido Aprista, Javier Diez Canseco y Acción Popular. Sostenían que no podíamos vivir un día más al amparo de una Carta originada por un Congreso Constituyente convocado por la dictadura tras el golpe del 5 de abril. Veíamos que había mucho por revisar e insistimos desde el primer mo-

mento en no polarizar. Algo muy difícil con este punto de partida o con la pretensión que otros trajeron, mas de fuera del Congreso: convocar una Asamblea Constituyente, algo que en el momento actual terminaría siendo indudablemente desestabilizador.

La transición que comenzó con el cuestionamiento de la primera vuelta electoral del 2,000 y que tuvo desde varios años antes a la oposición democrática –partidos y parlamentarios opositores junto con importantes sectores con iniciativa desde la sociedad civil– actuando con consistencia creciente, se ha dado estrictamente dentro de la Constitución vigente y ésa fue una de sus fortalezas. Fujimori cayó por aplicación de la Constitución vigente. Los congresistas de oposición elegimos como Presidente a Valentín Paniagua tras la huelga parlamentaria combinada con la acción en las calles y la negociación en la Mesa de Diálogo facilitada por la OEA por iniciativa de la Oposición Democrática con importantes gobiernos de la región. Hasta Windsor en Canadá, fuimos con Lourdes Flores, Diego García Sayán y Anel Townsend, poco después de la primera vuelta electoral y del sorprendente resultado de Toledo. Dando razones y explicaciones el gobierno de Fujimori tuvo que aceptar lo evidente del informe Stein sobre las elecciones. Actuamos en todos los escenarios –El Congreso, las calles, la Mesa de diálogo, los gobiernos extranjeros– mientras los primeros descubrimientos sobre la compra de congresistas tráfingos derrumbaban moral y políticamente al régimen. Lo que menos se entendió era la importancia de hacerlo dentro de la precaria legalidad. Nos decían a los congresistas de la oposición democrática “Váyanse del Congreso” y fue evidente que también desde allí gol-

peábamos con eficacia y eso no sólo se sumaba a los otros ámbitos de acción sino fue dando consistencia al acto final que sólo se podía dar allí si no queríamos llegar a otra autocracia. Surgió así la Presidencia de Paniagua, como gobierno constitucional que él condujo de manera ejemplar junto con un proceso electoral impecable. Hoy a Fujimori y sus secuaces se les juzga con su propia ley y dentro del Estado de Derecho.

La transición anterior y la carta de 1979

No hago un fetiche de la Constitución ni de la ley, pero no entiendo democracia alguna que no se desarrolle subordinando toda iniciativa –incluso la que cambia la Constitución– dentro de ésta, la que está vigente. Sólo la revolución impone la voluntad del soberano directamente y aquí no ha sido ése el proceso en la sociedad. Se desprecia la Constitución actual porque proviene de un golpe de estado y de la dictadura surgida el 5 de abril. Muy pocas constituciones no tienen ese origen porque todas las Asambleas o Congresos Constituyentes han sido convocadas por gobiernos de facto, para constitucionalizarse ellos mismos o para constitucionalizar sus reformas, como la carta de 1979. Sólo la Carta de 1834 no proviene de un golpe sino de un mandato de la Constitución de 1828 que disponía hacer una revisión a los cinco años convocando a una Convención Nacional.

Cada transición le dio un rol a las constituyentes. Es obvio que tras el paro nacional de 1977 Morales Bermúdez usó la Asamblea Constituyente para enfrentar a la ciudadanía movilizada en su contra. Allí los partidos del orden anterior fueron llamados para hacerles frente y lo hicieron.

No dudo que la Constitución de 1979 es una buena carta que avanza para su tiempo en derechos económicos y sociales. No avanza en el derechos políticos y es muy tradicional la estructura del Estado y sus poderes. Critiqué desde entonces que consagrara la tutela militar, haciendo de las Fuerzas Armadas un Estado dentro del Estado –

proceso que va mas allá de la carta pero se expresa en ésta al recoger lo que el militarismo (militares actuando en política) reclamaba. ¿No es cierto acaso que los mismos militares comentan que el General Richter –a la sazón comandante general del Ejército y primer ministro, entregó el texto sobre Defensa Nacional y Orden Interno a Haya de la Torre, recogido casi exactamente? No era necesario llegar a los extremos de Pinochet en el texto constitucional porque aquí los partidos eran muy débiles y la participación política ciudadana en las instituciones, también. Junto con esa crítica agregué y reitero otra, para mí fundamental: se negaron a consagrar cualquier avance complementando la democracia representativa con mecanismos de participación directa como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y otros mecanismos de participación directa. Eso contribuyó a profundizar la crisis de los partidos, que tampoco eran fortalecidos en la Carta del 79.

La Carta de 1979 se basó en el acuerdo de dos partidos: Apra y PPC. Acción Popular no concurrió a sus elecciones y el 30% de fuerzas nuevas de izquierda no la firmó. Aún así, porque no fue una Carta impuesta por una fuerza oficialista, se le recuerda como un texto de mucho mayor consenso que el de 1993. Pero no debe llevar esto a tratarla como un fetiche.

La reforma de hoy:

¿durará el consenso?

Propusimos una reforma concertada, para lograr un consenso amplio dentro y fuera del Congreso y a pesar de que la crisis pone la atención de todos en un escenario múltiple, organizamos 28 foros, en casi todo el país, con universitarios, sindicatos, colegios profesionales, empresas, cámaras de comercio, mesas de concertación de lucha contra la pobreza, etc. Más de 3600 ciudadanos participaron en los foros examinando el anteproyecto elaborado con la participación de más de cien especialistas. Muchos más hicieron sus propuestas por escri-

to o a nuestra página web.

La concertación ha sido la característica en toda la acción del Congreso durante su primer año. Comenzó por elegir una Mesa Directiva con un Vicepresidente por bancada, en su orden. No hay precedentes. En las mesas directivas del fujimorismo sólo participaron los miembros de su bancada, con una sola excepción: Rafael Rey en el CCD, aliado evidente. En las mesas directivas de los gobiernos de Acción Popular y el PAP en los 80 sólo participaron los partidos aliados en el Ejecutivo. Ir hacia atrás es parecido, nunca todas las bancadas. En la Comisión de Constitución repartimos los roles respetando a cada fuerza y buscamos siempre construir consenso: si algo no lo tenía se dejaba para el final y allí se buscaba conciliar.

El resultado de las dos legislaturas iniciales ha sido de consenso. La reforma del capítulo 14, para viabilizar las elecciones regionales, tuvo consenso en todas las bancadas. En la elaboración entre todos del proyecto de ley de reforma total de la Constitución del 93, dispuesta por la ley 27600 para realizarse en base a la tradición constitucional peruana y especialmente a la carta de 1979, todas las bancadas firmaron el dictamen: Perú Posible, Partido Aprista, Unidad Nacional, UPD y FIM. Sólo Javier Diez Canseco no firmó, pero presentó un dictamen en minoría que recoge mucho del de mayoría e hizo expreso reconocimiento de lo logrado. Éste es nuestro punto de llegada, en un trabajo arduo, difícil, del cual muchas veces creímos nos llevaba a arar en el mar. Es a la vez el punto de partida para esta etapa de hoy. Cada congresista ha recibido el texto consensuado, además tres tomos que presentan todo lo que hasta Julio recibió nuestra página web y el resultado de los foros. Entramos a la etapa final.

Pero la discusión inicial, en la que no pudimos ir al consenso pues se planteó en forma polarizada, ha vuelto a aparecer. La iniciativa proviene del Foro Democrático, que logró que el JNE revoque la resolución

de la ONPE y reconozca sus firmas –no sabemos si agregando más en esa instancia– y tiene derecho a que los escuchemos y resolvamos. Ya eso fue definido por mayoría: Perú Posible, (entonces 47, hoy 46 congresistas); Unidad Nacional (entonces 17, hoy 15 congresistas); FIM (entonces 11, hoy 10 congresistas); Somos Perú (entonces y ahora 4 congresistas) con el apoyo de un congresista de AP entonces y tres ahora, no aceptamos regresar a la Constitución de 1979 ni convocar a una Asamblea Constituyente. 80 de 120 congresistas teníamos esta posición y la célula parlamentaria aprista tuvo la actitud democrática de reconocer el peso de esa mayoría y participó en el proceso que determinó la ley 27600: la Comisión de Constitución, revisando nuestra tradición constitucional y en especial la Constitución de 1979, formularía un proyecto de reforma total de la Constitución (art. 32 de la Constitución vigente), lo debatiría fuera y dentro del Congreso y en aplicación de la Constitución vigente (art. 206) se pondrá al voto y si logra la mayoría del número legal de miembros se sacará a referéndum ratificatorio.

Es obvio que escucharemos los argumentos del foro, pero no tienen viabilidad en el Congreso. Si quieren irán a buscar las firmas para un referéndum, pero antes habrá otro. Tenemos argumentos y creemos que valen...

1. El Foro nos reclama una decisión arbitraria. El Congreso democrático sólo puede actuar dentro de la ley vigente. Esto es un principio cardinal de cualquier Estado de Derecho: la ley se modifica dentro de la ley y todo acto que salga de esa lógica es un acto arbitrario, propio de dictadores y no de ciudadanos elegidos por el pueblo. La ley de leyes sólo reconoce la posibilidad de reformar –total o parcialmente– la Constitución por el mecanismo ya mencionado (Puede no hacerse el referéndum si se logran 2/3 de los votos en dos legislaturas consecutivas) No reconoce ni al Presidente ni al

Congreso la capacidad de reponer una Constitución que hace diez años dejó de regir y eso lo ha reconocido todo el mundo, hasta el Foro Democrático que ahora invoca un referéndum y una iniciativa legislativa ciudadana que no existía en la Constitución de 1979. La Constitución actual tampoco reconoce al Presidente o al Congreso la atribución de convocar a una Asamblea Constituyente. Esto tampoco lo reconoció la Carta de 1979 ni ninguna de las anteriores. Salvo la Convención Nacional de 1833 que dio la Constitución de 1834 (porque una disposición de la carta de 1828 así lo disponía) todas las Asambleas y Congresos Constituyentes fueron convocados por gobiernos de facto, tras un golpe de estado (Ver Cuadro No. 1).

2. La Constitución actual está vigente desde fines de 1993. El 5 de abril hubo un golpe de estado y luego por presión de la OEA se convocó a un Congreso Constituyente cuya elección se produjo a fines de 1992. El PAP, los restos de la IU y AP se automarginaron, era su derecho. Pero no ganaron porque los votos en blanco y viciados sumados no superan a los que eligieron el CCD (Ver Cuadro No. 2) y el ausentismo no fue mucho mayor que en las anteriores y posteriores elecciones. (Ver Cuadro No. 3). El pueblo eligió un Congreso para que cambie la Carta de 1979. Participé en él con más de 80 mil votos preferenciales. Juré la Constitución de 1979 y cumplí mi juramento porque defendí mucho de ella y como no estaba de acuerdo con el resultado aprobado por mayoría absoluta no firmé la Carta de 1993. Luché por el NO en el referéndum pero el pueblo la aprobó. Fui tan derrotado como los que ahora dicen no reconocerla, aunque también reconocieron la carta de 1993. Si dicen ahora que hubo fraude, ni en la elección del Congreso ni en las elecciones del referéndum se probó fraude alguno ni se tuvo la fuerza para imponer esta tesis. Luché por el NO y perdí. Pero no quieren

reconocer los del Foro Democrático nuestra derrota y de nada sirve tapparla con un dedo, porque la historia fue por ese lado y no podemos limpiarnos de la derrota, ni de nuestras miserias e incapacidades. Simplemente seguí peleando, sin alegría pero seguro que cambiaríamos en algún momento el curso de la historia. Peleé sin ceder un milímetro en principios, sin conceder al adversario, pero sabiendo que el pueblo nos volteaba la cara en 1992, 1993 y 1995. ¿No tendría sus razones?

3. En 1995 estaba consolidado el fujimorismo. Nadie cuestionó el triunfo de Fujimori. No lo hizo el señor Agustín Haya de la Torre ni el Foro Democrático, quizás porque era evidente. Las críticas a las elecciones se centraron en la mayoría parlamentaria y aún allí no se pudieron probar mucho. Los partidos que se negaron a participar en las elecciones de 1992 participaron en las de 1995 y el propio Agustín Haya de la Torre fue candidato a la Presidencia de la República a nombre de dos o tres partidos que se quedaron con el logo de la alianza Izquierda Unida, obteniendo 0.58% de los votos. Volvimos a ser derrotados por Fujimori. Los que salimos congresistas juramos cumplir y hacer cumplir la Carta de 1993: lo hicieron Jorge del Castillo y los parlamentarios apristas. Lo hicieron Javier Diez Canseco y Rolando Breña. En el 2000 y el 2001 volvimos a jurar la misma Constitución. Después de jurar cumplir y hacer cumplir esa Constitución que todos aceptamos existía y existe —aunque no estuviéramos de acuerdo con ella— la mínima obligación de actuar dentro de ella mientras no la reformemos y reformarla o cambiarla por los mecanismos que ella establece. Eso es actuar dentro de un Estado de derecho, lo demás es arbitrario. Una revolución puede hacerlo de otra manera, las masas en la calle pueden disponerlo ¿cree alguien que ese es el mejor camino? Yo NO. Doy la misma respuesta que dí a mis amigos de izquierda que pregonaban la lucha armada en los años

70: el camino hace la resultante. No se arriba a la democracia sino por caminos democráticos, pueden haber accidentes o momentos de ruptura pero construir democracia implica reglas y principios, o se aplican en el camino o el camino lleva a otra parte.

4. - Y si de juramento hablamos, aunque fuere una simple promesa, es hora de insistir en nuestra sociedad, que todo juramento o promesa se tiene que cumplir. He visto decir a un congresista que este papel que juró cumplir y hacer cumplir puede estrujarlo y botarlo al tacho porque es fruto de una dictadura. Al margen de que en ese sentido todas las constituciones lo han sido en el Perú ¿porqué lo juró cumplir y hacer cumplir? ¿Sólo porque si no lo hacía no podía ser congresista? No reclamo que esté de acuerdo, yo no lo estoy. Pero cumplo mi juramento si ejerciendo la facultad que ese papel me da, hago los cambios por el procedimiento que ese papel establece y no me salgo un milímetro de allí. Y –además– reforma total (expresamente autorizada) ¿no es cambiar la Constitución? Que sea total y que sea democrática desde el primer paso, sin hacer fetichismo de la forma.

5. - Si algo ha contribuido a la crisis moral en el Perú es que los políticos creen que pueden ofrecer una cosa y hacer otra, incluso lo contrario. Este debate, por la radicalidad de los proponentes –que nos amenazan con juzgarnos como cómplices del 5 de abril– lleva a este punto muy difícil de concertar. Deberían olvidarse por un momento de su rango de representantes y pensar lo que dicen y quieren los ciudadanos. No quieren este enredo, quieren las cosas claras. Lo peor que puede hacerse en la situación actual es insistir en el doble juego o la doble cara. Hay que dar testimonio de verdad y consecuencia y no lo veo.

6.- Argumentan la ultratractividad de un artículo, el 307 que hace diez años no tiene vigencia. Pudo tenerla a lo largo de 1992 y

hasta en la mitad de 1993 pero no se aplicó allí porque no tuvimos la fuerza para hacerlo. Ya no se puede. ¿Cómo puede el Foro Democrático decir que volvamos al texto de 1979 pues su art. 307 impide que rija la Constitución que el Foro Democrático ha defendido como vigente? No me refiero a la candidatura de su Presidente sino, quizás, a la mayor legitimación dada a la Carta de 1993. El Foro Democrático presentó más de un millón de firmas defendiendo la Carta de 1993 –su art. 112– contra la famosa ley de interpretación auténtica con la que Fujimori pretendía otra reelección más. ¿Qué mayor prueba de que en ese momento la Carta de 1979 valía tanto como la de 1823?

Yo sé que lo importante no es el Foro Democrático sino el Partido Aprista. Porque en el Foro ya no están ni sus fundadores ni muchos de sus dirigentes no apristas. Allí están Cucho Haya, que regresó al Partido Aprista y Miguel Angel Mufarech hoy candidato de ese partido. Hay muchos apristas que defienden la Constitución de Haya de la Torre y su memoria o su valía no la discutido ni depende de la suerte que corrió esa carta. Nadie podrá desconocer su aporte en el mismo texto que hemos trabajado juntos y no creo que desde la eternidad pueda ver mejor que su legado vale más aislándolo de las demás corrientes políticas en vez de serlo, como en nuestra propuesta, integrado en una síntesis superior. No es ese el problema. Estoy dispuesto a buscar formas adecuadas de síntesis –pero no puedo ceder en principios democráticos elementales que sé que defienden, al margen de esta situación concreta, los miembros de ese partido. Actuamos en una difícil transición, dentro de un Estado de derecho cuyas reglas respetamos. No estamos en una situación revolucionaria donde en ejercicio de su soberanía el pueblo hace que todo comience de nuevo. Si lo pretendiéramos incurriríamos inevitablemente en sucesivas violencias que nuestra sociedad y su entorno no soportan ya. Pero tienen que afinarse los pasos para encontrar salidas y no se pue-

de abdicar de principios ni jugar a decir que la Constitución de 1993 es hija de una dictadura porque Fujimori la convocó siendo dictador y olvidarse que la de 1979 la convocó Morales Bermúdez cuando también lo era. Que un texto sea mejor que el otro ya no es problema: porque el proyecto hoy consensuado es superior a ambos ¿o es que siguen pensando en la democracia representativa clásica o en la validez de la tutela militar y limitaciones hoy anacrónicas a la participación ciudadana? Sé que no es así porque con entusiasmo han aportado en esta nueva dirección. ¿No será también hora de no hacer de los textos constitucionales un fetiche? El mejor texto sin consenso básico no sirve para nada, cae en cuanto cambia la correlación de fuerzas políticas.

Es un texto mejor ¿por qué?

El proyecto que presentamos en el dictamen, obra colectiva de las fuerzas políticas presentes en el Congreso, es superior a los dos anteriores en varios aspectos y obviamente puede todavía ser mejorado en el debate del Pleno del Congreso. Propone una democracia representativa modernizada con mecanismos de participación directa, afinados en toda la trama de la institucionalidad y abre la puerta para una reforma parlamentaria que acerque los representantes al ciudadano, replanteando el sistema electoral que será normado por ley. En las diversas instituciones acentúa los mecanismos de participación y la transparencia de la acción del Estado que —en paralelo— hemos promovido con ley expresa. Queremos una institucionalidad democrática que funcione en el siglo XXI, en medio de la revolución producida en las comunicaciones que pone en tiempo real el ejercicio de la representación y por tanto sin participación directa y sin transparencia no pueden funcionar las instituciones. Fortalecemos por eso los partidos políticos y las formas directas de participación en el presupuesto, en la lucha contra la pobreza, en la actividad sindical y por supuesto en la fisca-

lización de los entes estatales y en los servicios públicos.

Se han afinado y reforzado los derechos fundamentales y los mecanismos para que su ejercicio no sea una quimera. No sólo es una declaración de intenciones sino la base de un nuevo contrato social que sabemos requiere de nuestra voluntad política día a día. Se trazan límites que se perdieron en la carta de 1993 por la expresa voluntad neoliberal de recortar derechos antes enunciados. En esta parte es un texto que continúa lo avanzado en la carta de 1979 en un tiempo en que han avanzado mundialmente los nuevos derechos.

El régimen económico reincorpora la visión de largo plazo, indispensable para todo Estado moderno, introduciendo la planificación o planeamiento estratégico como obligación del Estado, fomentando la concertación en todas sus dimensiones y estableciendo una economía social de mercado en la que se enfatiza su carácter social al fijar que ésta se orienta a lograr el desarrollo humano sostenible y la justicia social. El dogmatismo neoliberal que eliminó de la carta de 1993 este tipo de contenido tenía mucho que ver con la postura de Von Hayeck cuando afirmaba en Lima que uno de los últimos legados que quería dejar era que la justicia social era simplemente demagogia. Su radicalismo no podía ver principio alguno que trascendiera los mecanismos del mercado y muchos de sus seguidores lo intentaron aplicar con resultados que hoy son evidentes entre nosotros, mientras que en los países desarrollados la historia del siglo XX y sus guerras enseñó a compartir y a acercar los extremos.

La acción del Estado y su ámbito están mejor tratadas, sin ambigüedad. No se regresa a la lógica del Estado intervencionista que está presente en la Carta de 1993 aunque contradictoriamente ni se pretende un Estado abstencionista que preñó tantos discursos después. Los principios se combinan con la continuidad de instituciones que han funcionado, mejorándolas. Esto se ex-

presa también en la estructura del Estado. Aunque se vuelve a la bicameralidad ésta no repite en ambas Cámaras las mismas funciones. Desarrolla lo que comenzó a separar la Carta de 1979 en la especialización del Senado como Cámara que no se ocupa del control político del gobierno pero sí realiza los principales nombramientos. El Senado ya no tendrá comisiones investigadoras que dupliquen las de diputados, centrará su mayor atención en las principales leyes y en los debates de largo aliento —estableciéndose debates y evaluaciones específicas sobre la política exterior, la defensa nacional y el plan nacional de desarrollo. La Cámara de Diputados se renovará por mitades a la mitad del período presidencial y se democratiza la capacidad investigadora reconociéndose la fiscalización como derecho de la minoría pues para conformar una comisión investigadora sólo se necesitará el voto del 30% de la Cámara.

El Poder Ejecutivo verá fortalecidas las funciones del Presidente del Consejo de Ministros. Se ha buscado atenuar el poder presidencial pero aunque fue muy importante el debate sobre la posibilidad de un jefe de gobierno diferenciado del Jefe del Estado, ocupado el primero de las funciones cotidianas y el segundo de la concertación y el largo plazo, hubo coincidencia en que la elección de un jefe de gobierno en el Congreso exigía avances que no tenemos en la conformación de un sistema de partidos. Pero es posible ver en esa dirección la perspectiva sobre todo si se comprende que el poder del Congreso es menor con dos Cámaras a la hora del balance. Con todo, fortalecer al premier es fortalecer la tarea colectiva del gabinete, especialmente al darle las funciones multisectoriales y la conducción

de la descentralización y el planeamiento estratégico. Se convierte así una figura que puede usar el Presidente para un estilo de gobierno menos coyunturalista, reservándose la conducción general.

El proyecto retoma el legado descentralista de la Carta de 1979 pero tras un enorme bache histórico. Restablece gobiernos regionales con una amplia perspectiva de funciones pero lo hace comenzando por situarlos en los departamentos pues el fujimorismo destruyó las posibilidades inmediatas de integración de los departamentos. Fortalece los gobiernos locales y deja a la ley la asignación progresiva y consistente de competencias y recursos, en un proceso que siendo irreversible no puede ser sino gradual. Por experiencia en esta materia se promueven Consejos Regionales que no caigan en el asambleísmo y que aseguren la representación de cada provincia. El marco está dado para que la descentralización sea un proceso creativo que tiene que llevar inversión y actividad económica fundamental a las provincias, no sólo institucionalidad administrativa.

Se ponen las bases para la reforma militar y la reforma policial, distinguiendo entre la defensa y el cuidado del orden interno, reafirmando que la función judicial está en un Poder del Estado y de éste dependen todas sus partes, incluso la militar. Se constitucionaliza el carácter voluntario del servicio militar y el voto de militares y policías, ciudadanos con uniforme que no promoverán la continuidad del militarismo, es decir, de la pretensión de hacer política desde instituciones que estarán plenamente subordinadas a la autoridad elegida por el pueblo y menos se consideran tutores de la civilidad.

CUADRO No. 1

CONSTITUCIONES DEL PERÚ SEGÚN ORIGEN

Constitución	Qué organismo la dio	Quién lo convoca	Cómo llegó el poder
1823	Congreso Constituyente, convocado por Decreto del 27-12-1821	El Gral. José de San Martín	Autoproclamado "Protector del Perú, después de declarar la Independencia
1826	Fue redactada por el Gral. Bolívar	El Gral. Simón Bolívar	Convocado por el Congreso Constituyente de 1822, en medio de las disputas que tenía con el destituido Presidente Riva Agüero y la guerra de la Independencia.
1828	Congreso Constituyente	El Gral. Andrés de Santa Cruz	Golpe de Estado, en enero de 1827, en medio del rechazo a la Constitución Vitalicia.
1834	Convención Constituyente, convocada de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 177 de la Constitución de 1828.	El Gral. Agustín Gamarra	Elegido de manera provisoria por el Congreso, luego del golpe militar encabezado por el Gral. La Fuente. Ratificado en elecciones en 1829.
1839	Congreso Constituyente de Huancayo	El Gral. Agustín Gamarra	Golpe de Estado, el 24 de agosto de 1838, en medio de la guerra por la Confederación Peruano-boliviana y la invasión de los chilenos.
1856	La Convención Nacional, convocada por decreto del 05-02-1855	El Mariscal Ramón Castilla	Golpe de Estado, en 1854. Ratificado en elecciones de 1855.
1860	Congreso Ordinario, convocado por decreto del 11-07-1859 y convertido en Constituyente, por propia decisión.	El Mariscal Ramón Castilla	Ratificado por el Congreso en el cargo presidencial en 1859, Castilla disuelve el Congreso y convoca a elecciones legislativas.
1867	Congreso Constituyente, convocado por Decreto de 28-07-1866.	El Gral. Mariano Ignacio Prado	Golpe de Estado, el 26-11-1865.
1920	Asamblea Nacional, convocada por Ley No. 4000, de fecha 02-10-1919.	Augusto B. Leguía	Golpe de Estado, del 04-07-1919, aduciendo, sin pruebas, que no se iba a reconocer su victoria en las elecciones de ese año
1933	Congreso Constituyente, convocado por Decreto Ley No. 7160, de fecha 26-05-1931.	Junta Nacional de Gobierno, presidida por David Samanez Ocampo	Golpe de Estado, en 1931.
1979	Asamblea Constituyente, convocada por Decreto Ley No. 21949, de fecha 04-10-1977, para que apruebe la nueva Constitución "que contendrá esencialmente... Las disposiciones que institucionalicen las transformaciones estructurales que viene llevando a cabo el Gobierno revolucionario de la Fuerza Armada"	Junta Militar, presidida por el Gral. Francisco Morales Bermúdez.	Golpe de Estado, el 03-10-1968, comandado por el Gral. Velasco, y el 29-08-1975, comandado por el Gral. Morales Bermúdez.
1993	Congreso Constituyente Democrático, convocado por Decreto Ley No. 25557.	A. Fujimori	Elegido en 1990, se convierte en dictador a través del golpe de Estado, el 05-04-1992.

COMO SE PUEDE APRECIAR, NINGUNA DE LAS ASAMBLEAS O CONGRESOS CONSTITUYENTES FUE CONVOCADA DE ACUERDO CON LO DISPUESTO POR EL ORDENAMIENTO LEGAL VIGENTE, SU ORIGEN SE UBICA EN GOLPES DE ESTADO O DECISIONES ARBITRARIAS E ILEGALES DESDE EL PODER POLÍTICO.

CUADRO No. 2

COMPORTAMIENTO ELECTORAL EN LAS ELECCIONES 1978 - 2001
EVOLUCIÓN DE LOS VOTOS BLANCOS Y NULOS (*)

Elecciones	Votos válidos	%	Votos nulos	%	Votos blancos	%
1978	3,511,386	84.0	527,724	13.0	133,852	3.0
1980	3,991,254	78.0	737,947	14.0	392,127	8.0
1985	6,500,550	86.0	551,584	7.0	492,597	7.0
1990	6,641,584	85.0	569,537	7.0	625,995	8.0
1990 ²	7,198,188	90.0	604,598	8.0	155,446	2.0
1992	6,176,057	76.0	1,589,417	20.0	320,838	4.0
1993	7,444,097	91.0	518,749	6.0	215,896	3.0
1995	7,226,341	82.0	769,858	9.0	806,850	9.0
2000	11,085,870	91.9	708,617	5.9	271,742	2.2
2000 ³	8,127,900	69.0	3,531,637	39.0	140,773	1.0
2001	10,601,720	86.4	402,436	3.3	1,260,193	10.3
2001 ⁴	10,453,485	86.2	1,341,938	11.1	333,546	2.8

(*) Fuente: ONPE y JNE Elaboración propia

En el referéndum al que fue sometida la Constitución de 1993, el porcentaje de votos nulos fue uno de los menores del período. El 91% de los votos emitidos fueron votos válidos, lo que demuestra el interés de los ciudadanos en este proceso.

CUADRO No. 3

CUADRO COMPARATIVO DE PARTICIPACION ELECTORAL 1978 - 2001
EVOLUCIÓN DEL AUSENTISMO

Elecciones	Total inscritos	%	Votos emitidos	%	Ausentismo	%
1978	4,978,831	100	4,172,962	84.0	805,869	16.0
1980	6,471,101	100	5,121,323	79.0	1,349,773	21.0
1985	8,333,433	100	7,544,836	91.0	788,597	9.0
1990	10,013,225	100	7,837,116	78.0	2,176,109	22.0
1990 ⁵	10,007,614	100	8,086,312	71.0	3,253,444	29.0
1992	11,339,756	100	8,086,312	71.0	3,253,444	29.0
1993	11,620,820	100	8,178,742	70.0	3,442,078	30.0
1995	11,974,396	100	8,803,049	74.0	3,171,347	26.0
2000	14,567,468	100	12,066,229	82.8	2,501,239	17.2
2000 ⁶	14,567,467	100	11,800,310	81.0	2,767,157	19.0
2001	14,899,435	100	12,264,349	82.3	2,634,086	17.7
2001 ⁷	14,899,292	100	12,128,969	81.4	2,770,323	18.6

FUENTE: Jurado Nacional de Elecciones / Oficina Nacional de Procesos Electorales

MÁS DE 8.7 MILLONES DE CIUDADANOS ASISTIERON AL REFERÉNDUM AL QUE SE SOMETIÓ LA CONSTITUCIÓN DEL 93 VALIDANDO ASI EL PROCESO. EL AUSENTISMO DE LA SEGUNDA VUELTA DEL 90, Y DE LAS ELECCIONES DEL 92 Y EL 95 ASI COMO EL REFERENDUM DEL 93 SE HACEN CON UN PADRON ELECTORAL QUE NO SE ACTUALIZA, ESTE AUSENTISMO SE REGULARIZA CON EL CAMBIO DE LA LIB. ELECTORAL POR EL DNI.

CUADRO No. 4

**ALGUNAS NOVEDADES QUE CONTIENE EL PROYECTO
DE REFORMA CONSTITUCIONAL**

El proyecto de Reforma Constitucional plantea diversas novedades. Podemos resaltar las siguientes:	
1.-	Establece que el despido de un trabajador requiere de causa justificada establecida en la ley. Esta Constitución no consagra, como la anterior, el despido arbitrario.
2.-	Se defiende la vida y por eso se ha suprimido la pena de muerte.
3.-	Los militares y policías podrán votar, pero no postular ni ser elegidos.
4.-	Se constitucionaliza el Servicio Militar voluntario.
5.-	Los militares y policías no deben obediencia ni subordinación a un gobierno usurpador.
6.-	No prescriben los delitos cometidos en agravio de la democracia y que quienes los cometen están excluidos del indulto, el derecho de gracia y la amnistía.
7.-	Se exige como requisito, para postular a ser Presidente o Vicepresidente, la renuncia a otra nacionalidad.
8.-	Se restablece jerarquía constitucional a los tratados sobre derechos humanos.
9.-	El Estado garantiza y protege el carácter pluricultural y pluriétnico de nuestra realidad social.
10.-	Los funcionarios públicos deberán rendir cuenta de su actuación, ante sus superiores, las autoridades de control, el Congreso y la ciudadanía en general.
11.-	Se restablece el ingreso a la carrera administrativa según ley, pues se pretende profesionalizar ésta.
12.-	Se establece la planificación estratégica como labor central del Estado, dejando de lado el cortoplacismo en materia económica, social, laboral y ambiental. El plan estratégico se materializa en el Presupuesto Público, el Programa de Inversiones Públicas y los Proyectos de Ley sobre las materias que involucra.
13.-	El Estado establecerá mecanismos de concertación y participación ciudadana, a todo nivel (central, regional, local).
14.-	La Cámara de Diputados se renovará por mitades cada dos años y medio.
15.-	Se reconoce el derecho de la minoría parlamentaria a investigar y fiscalizar. Por eso la Cámara de Diputados puede nombrar Comisiones Investigadoras sobre cualquier asunto de interés público, con el voto aprobatorio de sólo el 30% del número legal de miembros.
16.-	Para ser juez se exigirá tener una probada trayectoria democrática y de defensa de los derechos humanos. Para evitar jueces sumisos.

UNMSM-CEDOC

NOTAS

¹ Profesor principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú y doctor en Sociología por la misma Universidad. Congresista de la República y presidente de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso.

² Segunda vuelta de las elecciones presidenciales del año 1990.

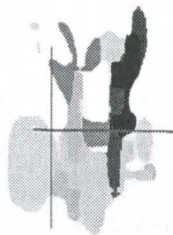
³ Segunda vuelta de las elecciones presidenciales del año 2000.

⁴ Segunda vuelta de las elecciones presidenciales del año 2001

⁵ Segunda vuelta de las elecciones presidenciales del año 1990

⁶ Segunda vuelta de las elecciones presidenciales del año 2000.

⁷ Segunda vuelta de las elecciones presidenciales del año 2001



La reforma constitucional en curso ha generado pasiones políticas y académicas. Tiene partidarios y detractores, tanto por el paso rápido que le fue impuesto, como por los contenidos. Aquí trataremos de hacer un análisis lo menos apasionado posible sobre sus virtudes y deficiencias.

Toda Constitución, además de muchas normas que se añaden en cada proceso de modificación constitucional, tiene un espinazo clásico que comprende de dos partes: los derechos de las personas y la organización del poder.

Los derechos de las personas

En este aspecto, considero que todo es positivo en el proyecto elaborado: se ha incorporado derechos dejados de lado por la de 1993, se ha tomado en consideración la necesidad de afrontar las limitaciones que en el Perú tiene la aplicación de los derechos económicos y sociales, y se ha precisado las normas antes existentes que permitirán, sin duda, proteger mejor a las personas de los abusos de los demás o del propio Estado.

Las modificaciones más saltantes en este ámbito son las siguientes:

o Se reconoce muchos derechos sociales que estuvieron en la Constitución de 1979 pero que fueron eliminados de la de 1993 por una posición excesivamente liberal de sus principales autores. Entre ellos: el derecho a la vivienda (artículo 6); a la educación integralmente considerada (artículo 7); a la nutrición (artículo 26); a la remuneración familiar (artículo 32) y al combate contra la pobreza (artículo 41).

El principal problema del Perú es la po-

breza de muchos de nosotros y no debe estar ausente de la Constitución. En verdad, uno lee la que aprobaron en 1993 y los pobres de nuestro país no tienen sitio en ella.

Se critica muchas veces la incorporación de estos derechos a la Constitución, teniendo en cuenta que no podrán ser solucionados para todos de inmediato. Ello hace, según estos críticos, que se conviertan en papel sin posibilidad de regulación real de la vida política y social.

Consideramos equivocada la crítica: si bien es cierto que no se alcanzará a cumplir estos derechos en el corto plazo, es cierto que ordenan y dan prioridad a los esfuerzos que la sociedad y los gobiernos deben hacer para solucionar los problemas nacionales. En ese sentido, como orientadores del esfuerzo colectivo, sí son en nuestro criterio indispensables

o Se ha establecido una lista de deberes que todo peruano tiene en la sociedad. El artículo 54 exige ahora no sólo honrar al Perú y defender la soberanía, como se hizo siempre, sino también: promover la solidaridad y responsabilidad social; participar honesta y transparentemente en la vida nacional; actuar contra la corrupción y la impunidad, luchar contra la discriminación, participar en el mantenimiento de la paz y la seguridad nacional y respetar los derechos de los demás al tiempo que se cumple la ley.

Nuevamente se podrá decir que son declaraciones, pero esta batería de deberes en manos de jueces honestos y dispuestos a desarrollar el contenido de la Constitución en sus sentencias, como ocurre en muchos lugares del mundo, puede conducir a una sociedad peruana mejor constituida y más

respetuosa tanto de los grandes principios como de las leyes.

o Se ha establecido normas sobre los denominados pueblos originarios, a los que se reconoce derechos ancestrales pero, simultáneamente, se propone también derechos modernos como los de propiedad intelectual, que correspondan a su milenaria sabiduría y a la protección y desarrollo del conocimiento que han hecho a lo largo de la historia, merced a lo cual, ahora podemos beneficiarnos de muchos recursos que tiene la naturaleza y que, por largo tiempo, estuvieron al margen de los intereses de la civilización occidental.

o Al lado de todo ello, se ha mantenido la vigencia de todos los derechos de la persona que venían reconociéndose con anterioridad, se ha devuelto expresamente el rango constitucional a las disposiciones de los tratados internacionales referentes a los derechos humanos, y se ha mantenido el principio abierto de que “la enumeración de los derechos reconocidos por la Constitución y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no excluye a los demás que derivan de la dignidad del ser humano, del Estado Social de Derecho y de la forma republicana y democrática de gobierno” (artículo 53).

En síntesis, consideramos que en materia de derechos constitucionales prácticamente todo lo nuevo es buena noticia y, al propio tiempo, que se mantiene lo bueno que ya venía de antes.

Lo positivo de la organización del poder del Estado

Es en esta parte en la que, a nuestro criterio, el constitucionalismo peruano flaquea más: tenemos un sistema de gobierno que muestra insuficiencias en cada palmo de vida democrática y, a pesar de ello, solemos retocarlo pero no repensarlo desde la raíz. Por ello, consideramos limitadas las transformaciones que en esta materia existen dentro del proyecto constitucional, aunque mejoras, las hay.

Los principales aspectos positivos del proyecto están referidos a principios de la vida política nacional, no a su organización institucional. A nuestro juicio son los siguientes:

o Se ha establecido diversas medidas para moralizar el uso del poder público. El artículo 68 del proyecto establece que es deber del Congreso denunciar a quienes usurpan la autoridad y que el personal militar y policial está prohibido de obedecer ni subordinarse a quien ejerce autoridad civil o militar emanada de un gobierno usurpador: el comunicado del Comando Conjunto del 5 de Abril de 1992, acatando las órdenes del Gobierno tiránico¹ establecido por Fujimori aquella noche, sería título suficiente para enjuiciar a sus firmantes y quienes los hubieran apoyado. También se señala que la acción penal es imprescriptible en estos casos y que sólo valen las sentencias emitidas por tribunales comunes durante la vigencia de un gobierno constitucional y observando el debido proceso. El tirano, cualquiera que sea, ya no podrá exigir antes de terminar su gobierno que le limpien el futuro aprobando sentencias absolutorias o leyes del olvido.

o Se ha elaborado numerosas normas sobre la transparencia en la actuación del Estado. El artículo 90 reconoce el derecho de participación ciudadana que incluye la asistencia a audiencias públicas, acceso a archivos y fiscalización de los actos de la Administración Pública. El artículo 124 garantiza el acceso a la información económica estatal y la transparencia de la gestión pública promoviendo la información al pueblo y la rendición anual de cuentas de quienes manejan dineros del Estado. El artículo 126 da a la Contraloría General de la República muchos mayores atributos de fiscalización que los existentes hasta ahora. Sería bueno que la Contraloría hiciera con ellos un remedio a la corrupción sin convertirlos (como a menudo sucede hoy) en un freno a la actuación de la administración pública por el miedo ante la sanción arbitraria o por cau-

sas mínimas.

o Se gobernará según el artículo 105 del proyecto, con planes estratégicos de nivel nacional regional y local, que se materializan en el Presupuesto y las inversiones públicas.

El fundamentalismo liberal que dio paso a la Constitución de 1993 convirtió al gobierno peruano en un administrador del país: lo hizo miope, sin perspectiva, sin visión comprehensiva de cuáles son las tendencias del mundo, cuáles son las posibilidades del país y cómo se encuentran ambos factores para beneficio nacional. El gobierno se encargó de administrar al Perú sin organizar debidamente su futuro.

Será muy importante tener planes de proyección. Sería funesto que ellos se convirtieran en un conjunto de requisitos para invertir y trabajar que, en la práctica, resultarían imposibles de cumplir y frenarían el ahorro y la inversión productiva. Tenemos que aprender de los errores del pasado y desarrollar una metodología de trabajo que haga convivir la visión de largo plazo con la eficiencia en la generación de avances cotidianos en la vida económica.

o Se ha establecido una norma más moderna que las anteriores en el fomento del sector agrario. El actual artículo 133 del proyecto propone apoyo económico, información y asistencia técnica, así como facilidades de acceso a mercados nacionales e internacionales. También propone la irrigación y rehabilitación de tierras de cultivo, forestación y reforestación.

o Se retorna a la idea existente en la Constitución de 1979, según la cual América Latina es una comunidad de naciones a la que se debe propulsar hacia la integración por la enorme cantidad de elementos comunes que tienen nuestro pueblo. Es sano buscar la creciente integración de nuestra región en todos los aspectos posibles.

En la parte institucional del Estado se ha hecho algunos cambios que, en realidad, son menores. Destacan los siguientes:

o La no reelección inmediata del Pre-

sidente de la República, que ya había sido aprobada en los días finales del gobierno de Fujimori. Creemos que habría que pensar seriamente en la no reelección absoluta del Presidente, para evitar los presidentes-candidatos, que gobiernan con un ojo puesto en las encuestas y el otro en su equipo de imagen.

o La bicameralidad: regresa el Senado. Hay una opinión generalizadamente favorable a la reinstitucionalización de las dos cámaras. Ojalá que la historia futura ratifique tal optimismo. Personalmente creemos que bicameralismo o unicameralismo son en grandes términos indistintos y que cada uno tiene ventajas y desventajas. Lo cierto es que la gran transformación del Congreso no consiste en convertirlo en bicameral. Eso ya lo fue todo el siglo XX y no solucionó mucho las cosas. Sobre qué hacer con el Congreso, hablamos luego.

o La transferencia de ciertas potestades que la Constitución de 1993 concentró en el Presidente de la República, principalmente, nombrar embajadores y dar la clase de oficial general en las Fuerzas Armadas y en la Policía Nacional, al Senado.

Personalmente, pensamos que si bien estas modificaciones aparecen como reivindicaciones importantes frente a la manera de gobernar de Fujimori, en realidad la aprobación del Senado de nombramientos y ascensos tiene también una serie de aspectos negativos. No hay que olvidar que fue un Senado democráticamente elegido el que se negó a ratificar a Javier Pérez de Cuellar como embajador al comenzar la década de 1980. No basta pues dar el poder al Congreso: él tiene que seguir procedimientos que den razonabilidad al voto final y eso no se hizo tradicionalmente en el Perú. Estamos hablando de trabajo de comisiones con los nominados y de informes firmados a favor o en contra del candidato antes de cada votación para que las cosas lleguen con claridad a la decisión final. Ojalá que todo esto se incorpore en la manera de trabajar hacia delante y que, en consecuencia, se corrija

los graves defectos que la actuación del Congreso tuvo en estos casos en el pasado.

o Se ha establecido una moderna regulación constitucional del trabajo de la administración pública entre los artículos 86 y 94 que será útil para rediseñar el trabajo del funcionario del Estado. Sin embargo, éste es un ámbito en el que todo puede quedar sólo en el papel si no se toman medidas radicales de cambio. El proyecto las facilita.

o El Presidente del Consejo de Ministros es ahora un verdadero coordinador de la política del Ejecutivo al establecerse que será ministro sin cartera. Todavía consideramos recortado el cambio, porque lo ideal sería avanzar hacia la existencia de un Primer Ministro cabal, pero de todas maneras el cambio ocurre en sentido positivo.

Lo que debería hacerse en la estructura del Estado

Consideramos que es necesario repensar íntegramente aspectos fundamentales de la estructura de los órganos de poder dentro del Estado porque nuestra organización pretende seguirse basando en la separación de poderes, cuando en realidad ha retomado parcialmente (y sin haberlo aceptado, lo que es muy grave) el camino de la organización del Estado de Magistraturas romano que, si bien no excluye necesariamente los aspectos positivos de la separación de poderes, tiene unos principios de funcionamiento bastante distintos.

No es éste el escrito en el que un asunto como ése puede ser trabajado en sus conceptos fundamentales. Simplemente diremos que, por ejemplo, el Ministerio Público, o el Tribunal Constitucional, o el Banco Central de Reserva, o la Contraloría General de la República, son todos órganos que comparten el poder del Estado con el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial (este último bastante desmejorado frente a los dos primeros). Por consiguiente, no hay más tres poderes: hay multitud de órganos del Estado que realizan funciones especializadas y que deben tener una ubicación adecuada

dentro del Estado. No hemos incluido en la lista al Defensor del Pueblo porque, para nosotros, el poder de la persuasión no es poder frente al que detenta, por ejemplo, un ministro, un comandante de tropas de las Fuerzas Armadas o el Director General de la Policía Nacional del Perú pero, desde luego, pensamos que la Defensoría debería compartir un tipo de poder especial dentro del Estado al que nos referimos en breve.

Las líneas generales de los cambios que estimamos habría que hacer a nuestro sistema constitucional y que no aparecen en el proyecto presentado en el mes de julio, son las siguientes:

o El Poder Legislativo debe ser agilizado en su trabajo legislativo. Como es obvio, la doble cámara lo hace aún más lento. Para solucionar este problema hay que hacer que el trabajo fundamental del Congreso se haga en comisiones y no en el Pleno, que es precisamente lo inverso de lo que ocurre en la actualidad. Las comisiones tienen comparativamente tan poca importancia, que el Congreso pone a los congresistas en más de una comisión que, luego, muchas veces sesionan paralelamente en el tiempo, con lo cual los congresistas no pueden asistir al trabajo de todas ellas de manera regular. Esto debe racionalizarse y, además, somos partidarios de que se creen mecanismos de asistencia forzosa de los parlamentarios a las comisiones: muchas veces se los ve cinco minutos en la sesión, sólo para hacer una o dos intervenciones ante las cámaras, y luego se retiran sin aportar al trabajo conjunto. En el Congreso habría que hacer, prácticamente, reuniones de comisión con marcado de tarjeta a la entrada, a la salida, y con transmisión del tiempo de presencia a la oficina de planillas para que se pague proporcionalmente.

Además, sería muy importante que, como ya ocurre en otros órganos legislativos del mundo, las comisiones puedan legislar en asuntos de pequeño y mediano tamaño, admitiendo la representación de los grupos políticos en su interior de manera

Usamos mal las palabras cuando llamamos dictador al tirano. El dictador es un gobernante respetable y constitucionalmente legítimo allí donde existe; o lo fue donde existió aunque por corto tiempo concentrara un inmenso poder: Roma que es de donde lo tomamos, le daba una duración no mayor de seis meses y luego le hacía una especie de juicio en el que se ventilaban a la vista de todos los posibles abusos que hubiera cometido. A diferencia de él, el gobernante abusivo, el usurpador, el corrupto, no es un dictador sino un tirano y a quienes así actúan hay que empezar a llamarlos por su verdadero nombre



proporcional a su presencia en el Pleno. Eso facilitaría el trabajo del Congreso ahora que las necesidades de normas legislativas son tan grandes.

o Creemos que el Poder Ejecutivo debería tener un Presidente de la República Jefe de Estado y no de Gobierno, y un Presidente del Consejo de Ministros Jefe de Gobierno.

El Presidente de la República tiene un poder desorbitado en los hechos dentro de nuestro sistema constitucional, porque nombra y remueve a los ministros a su voluntad. Y, así, se ocupa muchas veces de los detalles del gobierno, en vez de marcar los grandes trazos de la marcha del Estado.

En el Perú nadie cobra su sueldo para construir el Estado. Todos quieren inaugurar la última obra ejecutada con recursos públicos y, más de una vez, el Presidente inaugura un pequeño tramo asfaltado de carretera (todos los presidentes, no sólo quien está en actual ejercicio), cuando el país tiene miles de problemas importantes en los que el Presidente debería ocuparse a fondo.

¿Qué significa construir el Estado? Muchas cosas: evitar el abuso de todo tipo de poder: no sólo el de los miembros del Ejecutivo, sino también el de los congresistas, el de los jueces, el de los alcaldes. En el Perú nadie está por encima de los demás para vigilar su conducta y para llamarlos al orden y la razón es muy simple: el Presidente de la República no es un árbitro, sino el capitán del equipo del Ejecutivo.

También significa construir el Estado: descentralizar, es decir, convertirse en abogado de las provincias dentro del Estado. El Presidente constituido como lo está ahora no puede hacerlo porque él gobierna y, por tanto, concentra.

También significa construir el Estado, entre muchas cosas más: luchar contra el racismo, respetar las diferencias, promover la igualdad de la mujer sistemáticamente postergada, enfrentar agresivamente la corrupción y reducirla drásticamente.

Para todas estas cosas podríamos tener un Presidente de la República que promulgara las leyes o las observara; que pudiera relevar del puesto a cualquier miembro del servicio público que incumpliera sus deberes (con cargo a una decisión definitiva de carácter judicial, por supuesto); que pudiera mandar las fuerzas armadas y policiales; que pudiera establecer o no por sí mismo el Estado de Emergencia y de Sitio; que pudiera en ciertas circunstancias excepcionales dictar decretos leyes por sí y ante sí. No sería en absoluto un Presidente débil, pero con estas funciones estaría en la construcción del Estado y no en la inauguración de nuevas alcantarillas.

El jefe de gobierno debiera ser un Ministro cuyo nombramiento (y por tanto cuya remoción) fuera de alguna manera compartida por el Presidente de la República y por el Congreso. En la Constitución de 1993 se ensayó tímidamente el voto de investidura, que fue retirado del proyecto actual. Creemos que esto es un error. Al revés de lo que se ha hecho, hay que avanzar hacia una concertación entre Ejecutivo y Legislativo para hacer un Consejo de Ministros fuerte, que no dependa en su puesto ni sólo del Presidente ni sólo del Congreso. Fórmulas hay muchísimas. Falta la decisión política de hacerlo.

o La Corte Suprema de la República tiene que dejar de ser un órgano que revisa procesos judiciales. Su función central debe ser gobernar al Poder Judicial y dictar las grandes líneas de la política jurisdiccional. El sueldo de los vocales supremos debe ser ganado haciendo gobierno judicial y también, pero en parte minoritaria, resolviendo al año unos cuantos expedientes en materias trascendentales para sentar principios de cumplimiento obligatorio por los demás jueces del país.

Cada vocal supremo debería ser encargado de uno o más distritos judiciales, para conocerlos al detalle e informar de su problemática a la Corte Suprema a fin de que tome las decisiones que estime convenientes

a través de los órganos de gobierno existentes.

La Corte Suprema debiera resolver unos pocos expedientes al año y éstos tendrían que ser escogidos entre los que requieren de precisiones y guías de conducta a los jueces de instancias inferiores. ¡Qué util hubiera sido en el pasado que la Corte Suprema hubiera hecho esto en materia del uso y abuso que se hizo de las acciones de amparo!

Así, con el tiempo, tendríamos la posibilidad de contar con un Poder Judicial mucho mejor que el que tenemos en la actualidad, y sobre todo, con una política en materia jurisdiccional de la que ahora carecemos por completo.

o Personalmente, creemos que en el Estado contemporáneo la legitimidad para usar el poder descansa en el voto popular y que quienes ejercen dicho poder sin tener en su origen la votación del pueblo, carecen de la posibilidad de ejercitar adecuadamente sus funciones.

Por ello pensamos que el Presidente del Poder Judicial, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, los miembros del Tribunal Constitucional y del Jurado Nacional de Elecciones, así como otros altos magistrados del país que habría que estudiar más detenidamente, debieran ser elegidos. Para ello no tiene que pensarse en elecciones generales.

Podríamos bien tener un colegio electoral conformado por personas representativas de la sociedad civil y política (dirigentes de gremios de propietarios y trabajadores, autoridades universitarias, autoridades locales y regionales, ex magistrados que hayan tenido una carrera pública especialmente resaltante, etc.) que eligieran a estos magistrados en procesos transparentes y públicos.

Con ello, el Presidente del Poder Judicial sí podría enfrentarse al Ministerio de Economía y Finanzas para manejar directamente sus ingresos propios; también po-

dría el Contralor General de la República vigilar todas las cuentas del Estado y no quedar subordinado a ciertos poderes más altos que él. Inclusive, podríamos dar al Defensor del Pueblo el poder de vetar las decisiones de la administración pública que considere nocivas a los derechos de los ciudadanos, dejando a una instancia del Congreso o de naturaleza judicial, ratificar o no la validez del veto efectuado. De esa manera, sí tendríamos magistrados que protegen eficazmente los derechos de las personas en el momento y lugar requeridos, pero sin que se conviertan en tiranos que por su sola voluntad pueden determinar

qué se hace y qué no: siempre quedarían sujetos al voto popular y a la ratificación de sus decisiones por órganos colegiados.

Somos conscientes que estas ideas sueñan atrevidas en el ambiente político que nos es propio. Sin embargo, ya tenemos suficiente muestra que nuestro sistema de organización del poder funciona con muchos defectos. ¿Por qué no repensarlo desde aquel principio metodológico que ha dado tantos éxitos al mundo? Descartes nos enseñó a comenzar en "Pienso, luego existo". Sería un ejercicio importante para el debate constitucional.

NOTAS

¹ Usamos mal las palabras cuando llamamos dictador al tirano. El dictador es un gobernante respetable y constitucionalmente legítimo allí donde existe o lo fue donde existió aunque por corto tiempo concentrara un inmenso poder: Roma que es de donde lo tomamos, le daba una duración no mayor de seis meses y luego le hacía una especie de

juicio en el que se ventilaban a la vista de todos los posibles abusos que hubiera cometido. A diferencia de él, el gobernante abusivo, el usurpador, el corrupto, no es un dictador sino un tirano y a quienes así actúan hay que empezar a llamarlos por su verdadero nombre.

Francisco José Eguiguren Praeli/ EL CONGRESO, EL GOBIERNO Y SUS RELACIONES EN LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Uno de los aspectos más importantes, y probablemente controvertidos, en la próxima reforma constitucional, será la determinación de la organización y competencias del Congreso y del Gobierno, pero -sobre todo- la revisión de las relaciones entre ambos órganos políticos del Estado¹. Como en otras ocasiones, en el diseño constitucional del régimen político se buscará establecer formas de contrapeso, colaboración y control entre los "poderes" Ejecutivo y Legislativo, procurando afianzar un cierto "equilibrio de poderes" que prevenga los eventuales "excesos" del Gobierno, pero que también asegure su adecuado funcionamiento y la "gobernabilidad". Muchos de los ajustes que se introduzcan reflejarán, es casi seguro, una reacción frente a lo sucedido durante el régimen "fujimorista".*

Es oportuno recordar que buena parte de nuestra experiencia republicana, incluso durante épocas recientes, ha tenido como una constante la oscilación pendular entre regímenes democráticamente electos y dictaduras, entre unos gobiernos políticamente débiles e inestables y otros autoritarios. Y es que, por lo general, cuando los gobiernos carecieron de mayoría parlamentaria, sobrevinieron crisis políticas que —no pocas veces— culminaron con golpes de estado; en cambio, los gobiernos que contaron con el dominio del parlamento pudieron "durar", pero tuvieron escaso contrapeso y control político. El régimen "fujimorista", al margen de la relativa "peculiaridad" que supuso su autogolpe, sólo corroboró dicha tendencia.

Cabe anotar que la Constitución de 1933 debilitó al Gobierno e incrementó algunas atribuciones del Congreso, en clara reacción al régimen autoritario imperante durante el "oncenio" de Leguía; sin embargo, el resultado fue que los gobiernos "débiles", por falta de mayoría parlamentaria propia (Bustamante, segundo gobierno de Prado y primer gobierno de Belaunde) no lograron culminar su mandato. Ello influyó decisivamente en que la Constitución de 1979 optara por fortalecer al Ejecutivo en desmedro del Congreso, tendencia que incluso se ha acentuado con la Carta de 1993, expresando la vocación autoritaria del fujimorismo.

Teniendo como telón de fondo dicha problemática, en el presente trabajo realizaremos un breve análisis del Anteproyecto de Ley de Reforma Constitucional (tanto en su versión original como en el texto final entregado para discusión en el Pleno del Congreso) respecto al tratamiento asignado a las relaciones entre Gobierno y Parlamento y a la organización y competencias del Ejecutivo y el Congreso. Ofreceremos también algunas propuestas sobre el tema, no sin advertir que se trata de una materia con muchos aspectos opinables y controvertidos.

1. EL CONGRESO

1.1 *La opción por un Congreso bicameral*

Nuestra tradición constitucional ha estado claramente orientada a la preferencia por un Congreso bicameral. No obstante, la Carta de 1993 instauró un Congreso unicameral, obviamente bajo la influencia de la experiencia del Congreso Constituyente Democrático que la aprobó. La opción

unicameral buscó ser justificada frente al Congreso bicameral, en lo esencial, bajo los argumentos de una mayor celeridad y eficiencia en el cumplimiento de las funciones parlamentarias, así como de su menor costo económico por la reducción del número de representantes.

El Anteproyecto de Reforma Constitucional originalmente publicado, contemplaba simultáneamente tanto una propuesta de Congreso bicameral como otra de un Parlamento unicameral, corroborando así que no había sido posible arribar a un acuerdo sobre este asunto. Sin embargo, en la versión final del proyecto recientemente presentado por la Comisión de Constitución se opta explícitamente por el Congreso bicameral. Así, en su artículo 134 se dispone: *“El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual se compone de dos Cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados. Durante su receso funciona la Comisión Permanente”*.

Esta opción de retorno a un Congreso bicameral nos parece la más acertada. Estimo que más allá de las características y defectos que en abstracto se atribuyen a un Congreso bicameral o unicameral, ambos podrían lograr -si se procura ello- diseños normativos que teóricamente aseguren, en buena medida, la adecuada satisfacción de aspectos como representación política nacional, organización funcional y control político intra e interorgánico.² Precisamente por reconocer esta posibilidad es que considero que la opción por un Congreso unicameral o bicameral no puede hacerse tan sólo con base a razones meramente “teóricas” sino, más bien, a la luz de la experiencia política de nuestro país.

A pesar de mi convicción por la conveniencia de un Congreso bicameral, cierto es que al no ser el nuestro un Estado Federal ello obliga a ofrecer una mayor justificación sobre la necesidad de una segunda cámara; a su vez, la referencia a su sustento en nuestra tradición política es un aspecto importante a considerar, pero tampoco resulta por

sí sola suficiente. Por ello creemos que para decidir acerca del carácter bicameral o unicameral del Congreso, debe darse atención a dos tipos de criterios: 1) el sistema de representación política a establecerse, es decir, la forma de elegir a los parlamentarios con miras a su mayor representatividad democrática y social en el país; y, 2) la mayor “eficiencia” a lograrse en la organización y el ejercicio de las funciones parlamentarias (legislativas, de control político, fiscalizadoras) especialmente para afianzar el rol de contrapeso y control frente al Gobierno que debe cumplir el Congreso.

1.2 Composición y representación política de las cámaras

El Anteproyecto de Ley de Reforma Constitucional (en su versión final) establece, en su Art. 135 que el Senado tendrá 50 senadores, elegidos por un período de cinco años mediante el sistema de distrito electoral único. A su vez, en el Art. 136 se señala que la Cámara de Diputados tendrá 150 diputados, composición que se renovará por mitades cada dos años y medio. Se remite a una ley orgánica la determinación del reparto del número de diputados por circunscripción electoral, tomando en cuenta principalmente su densidad poblacional.

El Congreso bicameral permite combinar mejor distintos sistemas de elección que inciden en la composición y origen de la representación popular de los parlamentarios en cada Cámara. Se prevé que la Cámara de Diputados se elija por circunscripciones³, mediante distrito múltiple. Seguramente la ley optará por circunscripciones electorales de base departamental y mantendrá el sistema de representación proporcional por cifra repartidora.

En cuanto al Senado, un punto crucial de la discusión ha sido si su elección se debe hacer con base a circunscripciones regionales o por distrito único. Finalmente el Anteproyecto ha optado por su elección a través del distrito único, criterio que compartimos. Y es que la composición “departamen-

tal" de la Cámara de Diputados hace aconsejable "compensar" esta representación "fragmentada" con un Senado de dimensión y representación nacional. Soy de opinión que el Senado debe integrarse fundamentalmente por líderes políticos y personalidades de proyección nacional, en busca de una visión política "integral" que dé mayor estabilidad al régimen, de la mano con una Cámara de Diputados compuesta por líderes departamentales, locales y regionales. Por lo demás, la existencia de los futuros Gobiernos Regionales abre otro escenario para este tipo de representación y participación política, lo que tornaría innecesario "repetir" en el Senado una representación de origen regional.

Forzoso es advertir que también un Congreso unicameral podría contar con un sistema de elección parlamentaria que combine simultáneamente formas de representación provenientes de departamentos, regiones y de nivel nacional, dividiendo la composición de la cámara única en porcentajes de congresistas según el distinto origen de su elección y representación. Sin embargo, las razones que nos inclinan por el Congreso bicameral no se limitan al criterio de una distinta representación política en cada cámara, sino que se complementan con las ventajas que nos ofrece en cuanto a la división y especialización funcional del trabajo parlamentario. No en vano el actual Congreso unicameral ha convertido a la Comisión Permanente en una suerte de segunda cámara "permanente y camuflada", a quien se han conferido algunas funciones que antes ejercía el Senado, lo que distorsiona el rol tradicional de esta Comisión como instancia funcional de actuación temporal durante los períodos de receso parlamentario.

Resulta de especial relevancia, la propuesta del Anteproyecto para que la Cámara de Diputados se renueve por mitades, cada dos años y medio. Esta renovación parcial tiene como propósito (o como "virtud") permitir que la composición po-

lítica de dicha cámara se "actualice" y refleje, luego de transcurrida la mitad del período de mandato gubernamental y parlamentario, la representatividad y el peso político que para entonces ostentan las distintas agrupaciones y partidos. Dado que entre nosotros existe simultaneidad en la elección del Presidente de la República y del Congreso, y que ambos gozan de un mandato de cinco años, la renovación parcial de la Cámara de Diputados determinará que el Gobierno ("Poder Ejecutivo") incremente o disminuya su cuota de representación parlamentaria, como correlato del mayor o menor respaldo o rechazo popular a su gestión.

Pero lo positivo de este ajuste periódico en la representatividad política de la composición de la Cámara de Diputados, conlleva también riesgos y objeciones. De un lado, porque si el presumible desgaste político de la gestión gubernamental se expresa en la reducción de la cuota parlamentaria "oficialista", al punto de perder o carecer de mayoría parlamentaria, pueden crearse niveles de enfrentamiento o bloqueo entre el Gobierno y el Congreso, repitiendo anteriores experiencias nacionales, o situaciones de ingobernabilidad que amenacen la estabilidad y continuidad del régimen político, especialmente en un país como el nuestro que carece aún de madurez y tolerancia en la actuación de sus fuerzas políticas.

De otro lado, porque no siendo el nuestro un régimen parlamentario, la variación de la composición política de la Cámara de Diputados no tiene ninguna incidencia directa en la conformación y orientación política del Gobierno, pues el Poder Ejecutivo se mantiene invariable durante todo su período de cinco años y es el Presidente de la República quien elige a su "gabinete" ministerial. De modo que la recomposición parcial de la Cámara de Diputados incidirá en sí el Gobierno eleva o disminuye su representación parlamentaria, lo que sólo tendrá efecto en el carácter más fluido o engo-

roso de las relaciones políticas entre gobierno y parlamento para el desenvolvimiento de la gestión gubernamental.

Por ello conviene tener en cuenta que la decisión de introducir o no el mecanismo de renovación parcial de la Cámara de Diputados, debe adoptarse luego de reflexionar seriamente sobre sus aportes positivos y potenciales riesgos, lo que implica retomar una discusión ya anteriormente abordada en nuestra experiencia constituyente. Nuevamente, no se trata de una discusión puramente teórica, sobre las bondades o peligros de una institución, sino de adoptar la decisión que favorezca el fortalecimiento de la representatividad y funcionalidad de nuestro régimen político. Lo que sí cabe tener presente es que la propuesta de renovación parcial de la Cámara de Diputados tiene como contrapartida, en el Anteproyecto, la eliminación de la potestad del Ejecutivo de poder disolver dicha Cámara.

1.3 *Las funciones parlamentarias y su reparto entre ambas cámaras*

Es sabido que el Congreso, en su accionar cotidiano, dista mucho de ser un órgano exclusivamente legislativo, no sólo por la tendencia a compartir con el Gobierno y otros órganos estatales esta función de elaboración de normas sino porque tienen gran relevancia parlamentaria tareas como el control político, la investigación, la fiscalización, la expresión y representación de las demandas sociales. Por ello, creemos conveniente que la organización y el reparto de atribuciones y competencias del Congreso se oriente a afianzar una cierta espe-

La decisión de de introducir o no el mecanismo de renovación parcial de la Cámara de Diputados, debe adoptarse luego de reflexionar seriamente sobre sus aportes positivos y potenciales riesgos, lo que implica retomar una discusión ya anteriormente abordada en nuestra experiencia constituyente

cialización en el trabajo parlamentario, tanto respecto de cada cámara como de los propios congresistas que las integran, a fin de lograr mayor eficiencia en su labor y niveles razonables de control político al interior del Congreso y también en su relación con el Gobierno.

En el plano de la función legislativa, caería de sentido retornar a un esquema donde ambas cámaras tengan idénticas competencias colegisladoras. Por ello nos parece acertado que en el Art. 159 del Anteproyecto de Reforma Constitucional se haya acogido la propuesta de convertir a la Cámara de Diputados en la instancia donde se tramiten y aprueben todas las iniciativas legislativas, quedando el Senado sólo como órgano de revisión o ratificación, según el caso, en este campo.

En el Art. 160 del Anteproyecto se dispone que estarán sujetos a revisión del Senado, con un procedimiento legislativo similar al de la Cámara de Diputados, los proyectos de leyes orgánicas, los referidos al desarrollo del Régimen Económico de la Constitución o de preceptos constitucionales por mandato expreso de la Carta; los proyectos legislativos en materias como educación, salud, defensa nacional, descentralización, delegación de facultades legislativas al Ejecutivo, Códigos legales. Los proyectos de ley aprobados por la Cámara de Diputados referidos a otras materias, quedarán sujetos únicamente a la ratificación del Senado, la que de no producirse en el término de diez días supondrá la aprobación automática de la propuesta remitida por Diputados. En dicho precepto se regula también lo referente al procedimiento de insistencia legislativa de ambas Cámaras y a las formas de coordinación o solución de las diferencias de éstas en materia de la aprobación y contenido del proyecto de ley.

Respecto a la situación que se produce cuando el Presidente de la República se niega a promulgar el proyecto de ley aprobado por el Congreso, o formula observaciones al mismo, no existe novedad sustancial

en el Anteproyecto (Art. 161). Solamente cabe destacar la inclusión de una norma donde se estipula expresamente que no cabe la promulgación parcial de las leyes, en caso de prevalecer las observaciones del Presidente a ciertas normas del proyecto.

Las principales funciones tradicionales de control político y fiscalización, tales como la interpelación o censura del Consejo de Ministros o de los Ministros en particular, así como el nombramiento de comisiones parlamentarias de investigación en asuntos de interés público, son encomendadas por el Anteproyecto exclusivamente a la Cámara de Diputados. Se trata de una decisión que compartimos, por su racionalidad y funcionalidad en el reparto y separación de ciertas competencias parlamentarias entre ambas Cámaras. Sin perjuicio de ello, el Art. 183 del Anteproyecto permite interpretar que los ministros pueden asistir como invitados a informar tanto a las sesiones del Congreso como a cualquier de sus Cámaras, retomando una experiencia positiva del Senado bajo la Constitución de 1979, que puede facilitar niveles de diálogo político entre el Gobierno y los senadores en temas de interés público.

Asimismo nos parece positivo que el Anteproyecto establezca que las comisiones investigadoras puedan ser creadas tan sólo con el voto del 30% del número legal de los diputados (Art. 147) dejando de lado la antigua exigencia que supeditaba su existencia a la aprobación de la iniciativa por el voto favorable de la mayoría de congresistas. Por esa vía se condicionaba seriamente la labor de investigación y fiscalización de la gestión gubernamental cuando la oposición no disponía de dicha mayoría o cuando no lograba conseguir tal votación.

Otra función importante de control y contrapeso político del parlamento, está referida a la designación, ratificación o remoción de ciertos altos funcionarios públicos; a este respecto, el Anteproyecto de Ley de Reforma Constitucional asigna alguna de estas tareas de manera conjunta al

Congreso, reservando otras exclusivamente para el Senado.

Tenemos así que en el Art. 152, incisos 6 y 7 del proyecto, se dispone que corresponde al Congreso la designación y remoción de los magistrados del Tribunal Constitucional (con el voto de dos tercios del número de sus miembros), del Defensor del Pueblo y del Contralor General (con el voto favorable de tres quintos de los congresistas). Debe mencionarse como novedad de la propuesta, respecto de la Carta de 1993, la reducción de dos tercios a tres quintos de los votos requeridos para la elección del Defensor del Pueblo; así como la elevación, también a tres quintos, de los votos exigidos para la designación del Contralor General, modificando tanto el requisito anterior de simple mayoría como eliminando la intervención del Poder Ejecutivo en la propuesta al Congreso del candidato a Contralor. La asignación de estos nombramientos al Congreso responde seguramente a la búsqueda de dotar a la designación de mayor consenso y representatividad política, a la par de expresar cierta asimilación de lecciones recientes derivadas de estos procesos.

Por otro lado, el Art. 153 del Anteproyecto encomienda exclusivamente al Senado la ratificación de los ascensos de los oficiales generales y almirantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional (inciso 1), así como de los embajadores designados por el Presidente de la República (inciso 2). Con ello se vuelve a la fórmula prevista en la Constitución de 1979, que fue suprimida en la Carta de 1993 reservando tales nombramientos al Poder Ejecutivo, bajo el argumento de garantizar su carácter "profesional" y evitar la "politización" por la intervención parlamentaria. Sin embargo, en el caso de los ascensos de los más altos grados militares la realidad mostró cómo de ello se valió el gobierno de Fujimori y sus aliados en la cúpula castrense para controlar y manejar políticamente tales ascensos y la carrera militar de los altos oficiales, en fun-

ción de los intereses del régimen autoritario, en claro atropello de la institucionalidad y profesionalismo en nuestras Fuerzas Armadas. Similar politización se produjo en el campo de la designación de muchos representantes diplomáticos de nuestro país.

También el Art. 153 del Anteproyecto encarga exclusivamente al Senado la ratificación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca y Seguros, a propuesta del Presidente de la República (inciso 3), y la designación de los representantes del Congreso en el Directorio del BCR (inciso 4). Como otra novedad de interés puede señalarse que el Anteproyecto reserva para el Senado conocer de los estados de excepción decretados por el Presidente y aprobar su prórroga, aprobar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo, la política exterior del Estado y la política de Defensa Nacional, a partir de los informes respectivos que anualmente le presentará el Poder Ejecutivo. Finalmente, se propone que sea el Senado quien autorice los viajes del Presidente fuera del país.

Respecto del antejuiicio y proceso de acusación constitucional, privilegio especial que corresponde a ciertos altos funcionarios del Estado antes de poderlos juzgar ante los tribunales por los delitos de función o infracciones de la Constitución en que pudieran haber incurrido durante el ejercicio de su cargo, el Anteproyecto plantea (en sus Arts. 149 y 150) algunas modificaciones importantes frente a la Constitución de 1993, las mismas que encontramos muy positivas y que recuperan el carácter propio del antejuiicio en nuestro sistema político. Cabe así señalar las siguientes:

o Se retoma el carácter bicameral del procedimiento, correspondiendo a la Cámara de Diputados formular el pedido de acusación constitucional ante el Senado y a este último disponer su aprobación. Vale la pena resaltar la estipulación expresa de que la aprobación del levantamiento del fuero tendrá que adoptarse con el voto favorable de la mitad más uno del número

legal de senadores, exigencia que encontramos justificada.

o Se elimina la referencia que hace la Carta del 93 acerca de que el derecho a antejuiicio se extiende hasta cinco años después de que el funcionario haya cesado en su cargo. Si bien la nueva norma propuesta podría prestarse a cierta confusión acerca de sus alcances, en la medida que algunos pueden pretender circunscribir el requisito de antejuiicio sólo a la etapa de ejercicio de la función, considerando que ella debe entenderse como el retomo a lo previsto en la Constitución de 1979, es decir, que este derecho asiste al ex funcionario incluso después de cesar en el cargo y sin límite de tiempo, siempre que se trate de la imputación de delitos de función o infracciones de la Constitución que tuvieron lugar durante el desempeño de su función. Asumimos esta interpretación porque el antejuiicio encuentra su racionalidad como la protección asignada a una persona en atención a la alta función pública que ejerce o ha ejercido, como condición de procedibilidad para su juzgamiento por actos propios de su función.

o Se mantiene el antejuiicio como un derecho que corresponde al Presidente de la República, a los congresistas, ministros, magistrados de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional, fiscales supremos, miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, al Defensor del Pueblo y el Contralor General. No obstante, se propone extenderlo a los miembros del Jurado Nacional de Elecciones, al Superintendente de Banca y Seguros y al Presidente del Banco Central de Reserva.

o Se elimina la absurda exigencia del Art. 100 de la Carta de 1993, que obliga al Fiscal de la Nación y al Vocal Penal Instructor de la Corte Suprema, por el mérito de la acusación aprobada por el Congreso, a denunciar penalmente y abrir proceso, respectivamente, contra el imputado, sin alterar los términos de la acusación parlamentaria. Dicha norma conlleva una inaceptable inje-

rencia política en la autonomía de la función jurisdiccional y en la independencia del fiscal y el vocal supremo para analizar y determinar aspectos técnicos y jurídicos como la calificación y tipificación de una conducta como delictiva y el contenido del proceso penal.

o Se limita los efectos de la aprobación de la acusación constitucional por el Congreso a la suspensión del funcionario en el cargo y su sometimiento a juicio, tal como sucedía en la Constitución de 1979. Así, se eliminan los agregados introducidos por la Carta de 1993 respecto a que el Congreso podía también imponer sanciones como la destitución del funcionario o su inhabilitación para el ejercicio de la función pública hasta por diez años. Tales sanciones desnaturalizaron el antejuicio y le incorporan caracteres propios del juicio político, tomando paradójicamente un procedimiento previsto para proteger a algunos altos funcionarios y ex funcionarios públicos frente a eventuales represalias políticas instrumentadas penalmente, en un mecanismo capaz de imponer sanciones políticas o guiadas por este tipo de consideraciones.

1.4 *El estatuto personal de los congresistas*

Para ser congresista se requiere ser peruano por nacimiento, debiendo tener el diputado como edad mínima 25 años y el senador 35. El Anteproyecto no trae mayores novedades respecto de las personas impedidas de acceder al cargo de congresista, de las incompatibilidades de la función parlamentaria o de las inmunidades parlamentarias.

Encontramos muy positivo que el Anteproyecto establezca que los congresistas ejercen su labor con dedicación exclusiva, salvo la realización de docencia universitaria a tiempo parcial (Art. 141), prohibiéndoles el desempeño, de manera directa o indirecta) de cualquier cargo, profesión u oficio (Art. 142 - a). Se deja así de lado la

fórmula de dedicación “a tiempo completo” utilizada en la primera parte del Art. 92 de la Carta de 1993, que no sólo resulta poco técnica sino que deliberadamente autoriza el ejercicio de otras actividades en tanto se haga “fuera de las horas de funcionamiento del Congreso”. La importancia de la función de congresista, su alta remuneración y el carácter libre y voluntario de la postulación al cargo, exigen razonablemente plena responsabilidad y dedicación exclusiva a la función, no existiendo fundamento político ni ético para propiciar mecanismos que le permitan ejercer (aunque sea ocasionalmente) otras actividades profesionales o comerciales.

Resulta más bien cuestionable y preocupante la eliminación de la prohibición que imponía a diputados y senadores el Art. 159 del Anteproyecto en su versión original, impidiendo expresamente que pudieran tramitar asuntos particulares de terceros o de representarlos ante entidades estatales. Ahora, la versión final del Anteproyecto, en el inciso d) del Art. 142, ha suprimido tal propuesta y sólo recoge su parte final que señala como prohibición del congresista “celebrar por sí, o por interpósita persona, contratos con los organismos del Estado, salvo las excepciones que establezca la ley”. Tal omisión debe ser subsanada y la prohibición restituida, por elementales exigencias políticas y éticas.

Discrepamos también de la subsistencia

La importancia de la función de congresista, su alta remuneración y el carácter libre y voluntario de la postulación al cargo, exigen plena responsabilidad y dedicación exclusiva a la función, no existiendo fundamento político ni ético para propiciar mecanismos que le permitan ejercer otras actividades profesionales o comerciales.

de la "tradicional" irrenunciabilidad del mandato parlamentario (Art. 143) pues, actualmente, no encontramos razones convincentes para impedir que este cargo público, como cualquier otro, pueda ser objeto de renuncia voluntaria y libre de quien lo ejerce, sobre todo cuando ya no desea seguirlo desempeñando. El fundamento de esta irrenunciabilidad obedece principalmente a evitar que mediante presiones políticas o amenazas se busque forzar al parlamentario a renunciar a su cargo, supuesto que en un régimen democrático parece poco probable de verificarse, por lo que la permanencia de esta prohibición resulta anacrónica e injustificada.

2. El Poder Ejecutivo o Gobierno

El Anteproyecto mantiene el error de nuestras recientes constituciones que identifican al Presidente de la República con el Poder Ejecutivo, como si dicho órgano no estuviera conformado también por los ministros. En efecto, dentro del Título IV,

A pesar de ser quien ostenta la máxima autoridad como Jefe de Estado y de Gobierno, el Presidente no sólo carece de toda responsabilidad política, sino que incluso las causales previstas para su acusación constitucional mientras ejerce el cargo resultan insuficientes y muy restringidas. Esta casi "irresponsabilidad total" ha favorecido, en no pocas ocasiones, conductas presidenciales proclives a los excesos políticos y la arbitrariedad, a la par de la virtual impunidad. En un Estado democrático y constitucional de derecho, no resulta razonable que la persona que dispone del mayor poder carezca casi totalmente del contrapeso y equilibrio de una efectiva responsabilidad en los planos político y penal

"De la Estructura del Estado", el capítulo IV tiene la denominación de "Poder Ejecutivo" pero sólo se ocupa del Presidente de la República. Más bien, en el capítulo V se ocupa del Consejo de Ministros, como algo separado y distinto del Ejecutivo. Consideramos indispensable corregir esta deficiencia.

2.1 El Presidente de la República

En nuestra tradición política y constitucional, el Presidente de la República ejerce simultáneamente las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. El "Poder Ejecutivo" comprende también un Consejo de Ministros, a cuya cabeza se encuentra el Presidente del Consejo de Ministros, como vocero y coordinador del órgano, a quien la Carta de 1993 permite (acertadamente) ser un ministro sin cartera. El Presidente de la República carece de responsabilidad política, la que reside sólo en los ministros como contraparte del refrendo de los actos presidenciales que realizan o de los acuerdos adoptados en el Consejo. Es poco o nada lo que el Consejo de Ministros puede aprobar o decidir sin la intervención del Presidente de la República.

El Anteproyecto mantiene como requisitos para ser elegido Presidente de la República el ser peruano por nacimiento, gozar del derecho de sufragio y tener cumplidos los 35 años al momento de la postulación (Art. 164). Asimismo la exigencia de obtener más de la mitad de los votos válidos, que no incluyen en el cómputo a los votos nulos y en blanco, reiterando la existencia —si ningún candidato obtiene dicha mayoría absoluta— de una segunda elección para dirimir entre los dos candidatos que obtuvieron la mayor votación, elección que deberá realizarse dentro de los 30 días posteriores a la primera.

La novedad respecto de los impedimentos para postular a la Presidencia, radica en que este aspecto vuelve a ser tratado en el texto constitucional, retomando los supuestos previstos en la Constitución de 1979,

que fueron injustificada y maliciosamente eliminados en la Carta de 1993. Así, entre otros, se consigna el impedimento de postular para el ciudadano que –bajo cualquier título– ejerza la presidencia al tiempo de la elección o la haya ejercido dentro de los dos años precedentes, la prohibición impuesta al cónyuge, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado y los afines dentro del segundo del Presidente o de quien ejerció la presidencia en el año anterior a la elección, y la exigencia impuesta a determinados funcionarios de haber renunciado o dejado su cargo por los menos seis meses antes de la elección (Art. 166).

El Anteproyecto reitera la duración del mandato presidencial de cinco años y la prohibición de la reelección inmediata (Art. 167), recogiendo así la reforma introducida en noviembre del 2000 a la Carta de 1993, que permitía la reelección inmediata del Presidente por una sola vez, la misma que –como todos sabemos– fue groseramente manipulada por el régimen fujimorista para imponer la reelección para un tercer período presidencial consecutivo. Como se advirtió en su momento, la proscripción de la reelección presidencial inmediata resulta una necesidad política en sociedades como la nuestra, caracterizadas aún por la fragilidad de las instituciones democráticas.

Sí es una novedad la reducción de dos a un solo Vicepresidente, prevista en el último párrafo del Art. 165 del Anteproyecto. En cambio, no se observa ningún cambio sustancial en el listado de atribuciones y competencias del Presidente de la República (Art. 173) salvo la interesante estipulación de que los decretos de urgencia caducarán a los 45 días de su vigencia si no reciben prórroga parlamentaria (inciso 20).

Un tema muy importante, aunque insuficientemente revisado en nuestras últimas constituciones, es el de la responsabilidad del Presidente de la República. A pesar de ser quien ostenta la máxima autoridad como Jefe de Estado y de Gobierno, el Presidente no sólo carece de toda

responsabilidad política, sino que incluso las causales previstas para su acusación constitucional mientras ejerce el cargo resultan ciertamente insuficientes y muy restringidas; a lo que se suma la imposibilidad de su procesamiento penal por delitos comunes (incluidos los dolosos) durante el desempeño de la función.

Esta casi “irresponsabilidad total” ha favorecido, en no pocas ocasiones, conductas presidenciales proclives a los excesos políticos y la arbitrariedad, a la par de la virtual impunidad de las mismas. En el régimen político de un Estado democrático y constitucional de Derecho, no resulta razonable que la persona que dispone del mayor poder carezca casi totalmente del contrapeso y equilibrio de una efectiva responsabilidad en los planos político y penal.

En la versión original del Anteproyecto (Art. 192) se consignaba bajo el epígrafe “estatuto penal del Presidente de la República”, que éste sólo podrá ser acusado durante su mandato por la comisión de delito de función, correspondiendo su procesamiento a la Corte Suprema. Se optaba así por eliminar el listado taxativo de causales por las que el Presidente puede ser acusado durante su mandato, lo que implicaba ampliar los supuestos de su responsabilidad penal aunque siempre conservando (como resulta inevitable) un régimen especial más protectorio que el de los otros altos funcionarios públicos, pues proseguiría exento de procesamiento, durante el ejercicio de su mandato, por delitos comunes o infracción de la Constitución.

Sin embargo, en la versión final del Anteproyecto (Art. 171) se reitera y retoma la fórmula prevista en la Carta de 1993, y otros textos constitucionales precedentes, señalando que el Presidente de la República sólo podrá ser acusado durante el ejercicio de su mandato por traición a la patria, por impedir las distintas elecciones, el funcionamiento del Congreso, de los órganos electorales o del Tribunal Constitucional. Tal

enumeración taxativa resulta francamente muy limitativa e insuficiente, sobre todo a la luz de la experiencia reciente, debiendo haber incluido otros supuestos vinculados a delitos de función y a graves infracciones de la Constitución. Así, por ejemplo, ante casos de enriquecimiento indebido, corrupción o el aprovechamiento del cargo para actividades ilícitas, el Presidente no podría ser pasible de acusación constitucional.

Este asunto ha pretendido solucionarse al momento de tratar las causales para la vacancia de la Presidencia de la República. Así, en el inciso 6 del artículo 189 de la versión original del Anteproyecto se contemplaba como una causal de vacancia presidencial la “conducta incompatible con la dignidad del cargo o incapacidad moral”, abriendo la posibilidad de su eventual destitución por el Congreso ante graves casos de inconducta personal o de delitos comunes dolosos. En la versión final del Anteproyecto, más bien, se retoma en el inciso 6 del Art. 168 como causal de vacancia presidencial la “permanente incapacidad moral, declarada por el Congreso”, la misma que tendrá que ser aprobada por el voto favorable de dos tercios del número legal de congresistas.

Los defectos técnicos y riesgos políticos de la estipulación de esta causal de incapacidad moral son notorios, pues instaura un juicio valorativo de la conducta presidencial y la posibilidad de una suerte de “censura política” parlamentaria del Presidente⁵. Resulta absurdo que en la propuesta se siga hablando de “permanente incapacidad moral”, como si el cuestionamiento de una conducta o la descalificación moral de una persona pudieran tener carácter exclusivamente temporal.

La deficiencia de esta norma es más seria si se advierte que previamente, en el inciso 5, ya se aclaró adecuadamente como causal de vacancia “la incapacidad permanente física o mental declarada por el Congreso, previo dictamen médico”, quedando reafirmado así que la incapacidad moral se

refiere a una valoración de la conducta y actuación personal del Presidente. No se entendería entonces y resulta curioso, por decir lo menos, que la exigencia del voto favorable de dos tercios de los congresistas para aprobar dicha incapacidad moral, porcentaje elevado que busca atenuar los riesgos de una decisión politizada o insuficientemente concertada entre los parlamentarios, se extienda también a los casos de vacancia por causales aparentemente tan objetivas como un dictamen médico de incapacidad física o mental permanentes o la sanción por la aprobación de una acusación constitucional en contra del Presidente.

2.2 *El Consejo de Ministros su Presidente*

El incremento progresivo de las atribuciones y competencias constitucionales del “Poder Ejecutivo”, así como ciertos “excesos” del poder presidencial, han propiciado que algunos sectores académicos y políticos propongan la introducción en los regímenes políticos presidenciales de mecanismos que permitan conferir formalmente ciertas funciones “autónomas” al Consejo de Ministros y al Presidente de dicho Consejo, asumiendo directamente algunas tareas de gobierno en ámbitos tradicionalmente encomendados a la responsabilidad del Presidente de la República. Con ello se busca tanto una mejor forma de control intra orgánico y reparto de competencias dentro del Ejecutivo, como “alejar” al Presidente de ciertas decisiones políticas que normalmente ejercen o deberían ejecutar los ministros, lo que – de este modo – permitiría someterlas a un más efectivo control inter orgánico por medio de la responsabilidad política ministerial ante la Cámara de Diputados.

Esta transferencia de algunas funciones y competencias de gobierno al Consejo de Ministros y al Presidente de éste, ha sido planteada con diversos matices. En su versión “más radical”, se orienta hacia una fórmula propia de los regímenes parlamenta-

rios, donde las principales funciones de gobierno pasarían sustancialmente al Presidente del Consejo de Ministros y al "gabinete", convirtiéndose en un Primer Ministro que actúe como Jefe de Gobierno, y desplazando sustancialmente de este rol al Presidente de la República. Consideramos esta propuesta impracticable entre nosotros, porque implicaría un "injerto" parlamentario demasiado significativo en un régimen de fuerte raigambre presidencial, lo que parece poco factible y hasta disfuncional cuando se carece del marco institucional y de representación política que lo explican en sistemas parlamentarios o semipresidenciales.

En una versión más "moderada", se propone que sólo algunas funciones de gobierno pasen a ejercerse por el Presidente del Consejo de Ministros y por los propios ministros, quedando las restantes en el Presidente de la República, sobre todo aquellas que tienen que ver con tareas de Estado más duraderas y menos expuestas políticamente. Un ejemplo podría ser establecer expresamente que la conducción de la política económica corresponda al Ministro de Economía, o que el control del orden público compete al Ministro del Interior, dejando de lado la referencia constitucional que coloca tales funciones bajo responsabilidad directa del Presidente de la República. Obviamente los ministros realizarán una política que cuente con el respaldo del Presidente de la República, pero su gestión quedaría más sujeta al control político parlamentario.

El Anteproyecto, finalmente, no ha recogido ninguno de estos planteamientos ni ofrece novedades a resaltar en este campo. Se limita a ofrecer una regulación más detallada de las competencias del Presidente del Consejo de Ministros, lo que no supone mayormente el establecimiento de nuevas atribuciones respecto de la situación real actualmente vigente. Así, en el Art. 177 del Anteproyecto, se establece su condición de ser, después del Presidente de la República, el portavoz del gobierno, su función como coordinador de la labor de los demás

ministros y de los asuntos políticos de naturaleza intersectorial, su papel de nexo con el Congreso y los gobiernos regionales, y su apoyo a la gestión de los gobiernos locales. Las atribuciones del Consejo de Ministros, previstas en el Art. 179 del Anteproyecto, tampoco ofrecen innovaciones o reformas respecto de su tratamiento en la Carta de 1993.

3. Las relaciones políticas entre el gobierno y el congreso

Se ha caracterizado a la forma de gobierno desarrollada en la tradición constitucional peruana como un régimen político "híbrido", mixtura de los sistemas parlamentario y presidencial⁶, al que Domingo García Belaunde califica como un "presidencialismo atenuado".

Partiendo de un esquema de tipo presidencial, donde el Presidente de la República es elegido por el pueblo y ejerce simultáneamente las funciones de Jefe de Estado y de Gobierno, desde los tempranos inicios de nuestra experiencia constitucional se fueron incorporando progresivamente instituciones típicamente "parlamentarias", como la necesidad de refrendo ministerial de los actos presidenciales, la compatibilidad entre la función parlamentaria y el cargo de ministro, la existencia de un Consejo de Ministros, la responsabilidad política ministerial (interpelación y censura). Luego se sumaron la posibilidad de disolución del Congreso (Constitución de 1979) y una impropia especie de "voto de confianza" parlamentaria al inicio de la gestión política del Consejo de Ministros (Carta de 1993).

La racionalidad de este régimen híbrido y su origen, responden sobre todo a factores políticos de índole "histórica" o fáctica, antes que ser expresión o producto de una creación modélica intelectual o teórica. La incorporación de instituciones parlamentarias en un régimen presidencial ha sido una suerte de reacción frente a los excesos del poder presidencial y una respuesta a las experiencias autoritarias. Ha tenido como

intención establecer ciertos frenos que atenúen o limiten el poder gubernamental.

En repetidas ocasiones he señalado que este régimen político híbrido de nuestro país, se asemeja a una suerte de árbol donde el "tronco" es fuertemente presidencialista, porque su raíz se asienta en un sustento normativo y fáctico construido sobre la base de la legitimidad política y social real del poder del Presidente, al que se suman un conjunto de "ramas" típicamente parlamentarias, que resultan mayoritarias en número y, a veces, son lo más vistoso del árbol, pero que no por ello llegan a ser determinantes o a alterar la configuración política central del régimen.

Es necesario apreciar, por ejemplo, la dimensión real que adquiere en nuestro sistema híbrido una institución parlamentaria clásica como la responsabilidad política de los ministros y su control a través de la censura. En verdad, siendo el Presidente de la República (y no el Parlamento) quien nombra o remueve a "sus" ministros, la continuidad de éstos o de una determinada política ministerial no pueden darse sin el respaldo o "complicidad" presidencial. Si bien el Congreso puede censurar y derribar a un ministro, lo que consigue es su reemplazo por otro pero ello no necesariamente garantiza un cambio de política gubernamental, pues el sucesor responderá a la decisión del Presidente de la República y a la orientación que éste —y no el Parlamento— le imponga.

El régimen híbrido peruano combina pues instituciones de ambos modelos, bajo una hegemonía presidencial, aunque —como acabamos de demostrar— dicha mixtura produce a veces que se pierdan algunos de los elementos de control político que dan coherencia o racionalidad a cada uno de ambos regímenes. No obstante, es muy importante advertir que, en este régimen híbrido, el mismo marco normativo constitucional puede ofrecer resultados políticos que varían notablemente según suceda que el Gobierno posea o no mayoría parlamentaria.

Cuando el Gobierno cuenta con mayoría parlamentaria, los mecanismos de control y contrapeso político parlamentario pasan casi inadvertidos, no alcanzando a constituir una forma real de atenuación del poder presidencial y gubernamental. En cambio, cuando el Gobierno carece de mayoría parlamentaria el Congreso tiende a utilizar intensamente los mecanismos de control, haciéndose más notorios los elementos parlamentarios que conforman el régimen híbrido, generando conflictos políticos que el sistema, muchas veces, no ha sido capaz (sea por razones formales o prácticas) de solucionar. El asunto, antes que una solución en el plano del diseño constitucional, se expresa y resuelve según la composición política del Congreso y el grado de mayoría o minoría que el Gobierno ostente en éste; es decir, que la actuación de las fuerzas políticas en la relación entre gobierno y oposición termina siendo lo decisivo.

Bajo este marco general, el Anteproyecto de Reforma Constitucional se inscribe en la dirección de mantener la tradición híbrida de nuestro régimen político. La interpelación, la censura y el voto de confianza conservan el mismo tratamiento, simplemente que ahora —retornando al esquema de la Constitución de 1979— su ejercicio corresponde a la Cámara de Diputados. Las únicas novedades respecto de la Carta de 1993 serían dos:

- o Se elimina la potestad de disolución del Congreso por parte del Ejecutivo, como contrapartida a la inclusión en el Anteproyecto de la renovación parcial de la mitad de la Cámara de Diputados a los dos años y medio de su mandato.

- o Se elimina el impropio e innecesario "voto de confianza" que el Art. 130 de dicha Carta imponía solicitar al Presidente del Consejo de Ministros, cuando concurre ante el Congreso para presentar su plan de acción al inicio de su gestión. El Anteproyecto, en su Art. 182, dispone que cuando el Presidente del Consejo de Ministros concurre al Congreso, en compañía de los demás minis-

tros, para exponer y debatir la política general y las medidas políticas y legislativas que requiere su gestión, tal presentación no da lugar a voto alguno del Congreso.

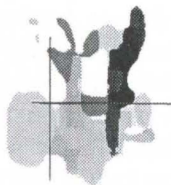
REFLEXIÓN FINAL

Nuestro país sigue viviendo una etapa de transición política, con marcada debilidad institucional, en el proceso de fortalecimiento de la democracia. Precisamente por ello no parece ser el mejor momento para emprender ensayos demasiado “innovadores”, de modo que la continuidad del régimen híbrido resultaría lo más aconsejable, introduciendo – claro está – algunos ajustes que den mayor contrapeso a la relación Gobierno-Parlamento, sin abandonar el predominio presidencial.

Considero que el Congreso bicameral, la transferencia de algunas atribuciones de gobierno (típicamente “ejecutivas”) al Consejo de Ministros y a su Presidente, así como la revisión del tema de la responsabilidad del Presidente de la República, aportarían en esta dirección. Por lo demás, nuestro esquema constitucional recoge ya virtualmente la totalidad de las instituciones de los regímenes presidencial y parlamentario, por lo que antes que pensar en algo “nuevo” que agregar o en una nueva “mezcla” que realizar, cabría sólo modificar la articulación de algunas de tales instituciones o el “peso” de las mismas, a fin de establecer un mayor equilibrio y contrapeso en las relaciones entre Gobierno y Parlamento.

Nuestra experiencia política demuestra que el mismo marco normativo constitucional de este régimen híbrido, funciona de manera diferente según se trate de un gobierno con o sin mayoría parlamentaria. El problema central y su solución, entonces, no parecen depender tanto de la modificación del diseño constitucional sino de la actuación de los partidos y las fuerzas políticas concretas. De no superarse la actual crisis de representatividad de los partidos y la debilidad e inconsistencia de los vigentes movimientos políticos, es poco lo que se podrá avanzar en la consolidación institucional de nuestro régimen político.

El futuro inmediato dependerá mucho pues de estas agrupaciones y de la madurez de su accionar político. Deben entender que es al Gobierno y no la Oposición a quien corresponde gobernar, pero que el Gobierno no puede desatender o ignorar todos los planteamientos de la Oposición. Que se impone dejar de lado tanto las posturas hegemónicas y soberbias de quienes gozan de la mayoría política, como las actitudes demagógicas o meramente obstructionistas de quienes constituyen la minoría parlamentaria. Lamentablemente, en nuestro país, muchas veces tanto el Gobierno como la Oposición, las mayorías parlamentarias y las minorías, siguen siendo proclives a estas distorsiones, demostrando poca sensatez y capacidad para aprender de las lecciones políticas recientes.



* Profesor Principal de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en el área de Derecho Constitucional. Jefe del Departamento Académico de Derecho de la PUCP.

¹ A lo largo de este trabajo utilizaremos mayormente las denominaciones de Congreso y Gobierno, en reemplazo de los tradicionales términos Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, respectivamente, por considerar éstos anacrónicos y "engañosos", en la medida que ya no corresponden cabalmente a las funciones y atribuciones que ejercen ambos órganos. En realidad no es el "Poder Legislativo" el único que legisla ni es esta función la determinante de su labor; a su vez, el "Poder Ejecutivo" gobierna y dirige el país, lo que es mucho más que "ejecutar" o aplicar leyes. Consideramos que la nueva Constitución debería también adoptar estas denominaciones, mucho más contemporáneas y realistas, a pesar de las objeciones que seguramente plantearán quienes reclamen mantener fidelidad a la "ortodoxia" de nuestra historia constitucional. En todo caso, el Anteproyecto de Reforma Constitucional mantiene las denominaciones tradicionales de ambos órganos.

² Se suele oponer, por ejemplo, la mayor celeridad y "eficiencia" funcional del congreso unicameral, frente a la "lentitud" y burocratismo del bicameral, aunque —desde la otra orilla— se señala como virtud de éste la mayor reflexión y mejor control político, en desmedro del "apresuramiento" que puede caracterizar a aquél. En abstracto, y a veces también en la práctica, esta caracterización puede ser tal, pero existen diseños normativos y mecanismos de organización que pueden matizar o corregir estos "extremos" sindicados como propios de los congresos

bicamerales o unicamerales.

³ En caso de departamentos de gran densidad electoral y poblacional como Lima, por ejemplo, podría dividirse (incluso su área metropolitana) en varias circunscripciones para favorecer la democratización de la representatividad de los diputados. Esta posibilidad está contemplada en una propuesta del Anteproyecto original.

⁴ Cabe advertir que en el Anteproyecto se persiste en el grave error de referirse en el capítulo del Poder Ejecutivo exclusivamente al Presidente de la República, tratando en un capítulo distinto y siguiente al Consejo de Ministros, como si ambos no integraran el Ejecutivo.

⁵ Esta fue la causal invocada por el Congreso para destituir a Fujimori, cuando hubiera bastado hacerlo por el mero abandono del cargo, sin introducir factores políticos o subjetivos para aprobar una destitución del Presidente por el Congreso.

⁶ Desde la perspectiva de los clásicos modelos, el régimen presidencial supone una separación rígida y tajante entre Gobierno y Parlamento que puede servir, sobre todo cuando el gobierno carece de mayoría parlamentaria, como un mecanismo de freno y contrapeso al poder gubernamental. En el régimen parlamentario, en cambio, no existe una completa o real separación entre Parlamento y Gobierno, pues éste expresa políticamente a la mayoría parlamentaria o alianza dominante. La posibilidad de coexistencia "autónoma" de Gobierno y Parlamento del esquema presidencial, contrasta con la ineludible necesidad de identificación política del Gobierno respecto a la mayoría parlamentaria en el régimen parlamentario.

Entre el 5 de marzo y el 22 de julio del 2,002, los peruanos tuvimos una experiencia inédita en nuestra historia.

Me refiero a las deliberaciones del Acuerdo Nacional, que condujeron a la suscripción de un compromiso en torno a 29 políticas de Estado que los participantes se han comprometido a mantener hasta el año 2,021, año del segundo centenario de la independencia.

Los participantes no son de poca monta. Además del gobierno, que lo convocó y presidió, se ha contado con las siete fuerzas políticas más votadas en las elecciones del 2,001, a saber: Partido Perú Posible, Partido Aprista Peruano, Unidad Nacional, Frente Independiente Moralizador, Somos Perú, Acción Popular y Unión por el Perú. Y del lado de las organizaciones religiosas y sociales, con la Conferencia Episcopal, el Concilio Nacional Evangélico, la Confederación de la Empresa Privada, la Sociedad Nacional de Industrias, la Confederación General de Trabajadores del Perú, la Coordinadora de Frentes Regionales y las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.

Sin embargo, la trascendencia de este compromiso depende de que el trabajo iniciado se continúe en los próximos meses y años. Es decir, de que el gobierno y las partes contratantes terminen de desarrollar las matrices que cuantifican metas y plazos para cada una de las 29 políticas; y de que los compromisos se concreten en pactos específicos: el pacto constitucional, el pacto para la descentralización y el pacto sobre las privatizaciones, por ejemplo. Todo lo cual es viable, en la medida en que la voluntad política concertadora del gobierno y de los

partidos políticos se mantenga vigente.

Si tal no ocurriera, si las partes dejaran de lado este impulso inicial, al texto solemnemente suscrito el 22 de julio sólo le quedaría el valor simbólico de haber servido para demostrar que los peruanos sí podemos ponernos de acuerdo. Lo que no es poca cosa. Pero la utilidad intrínseca del texto sería escasa, pues se trata, como no podía ser de otra manera, y como lo advirtieron analistas y periodistas, de un primer documento, inevitablemente general.

Establecida esta salvedad, se puede esbozar una primera reflexión sobre la experiencia sin caer en apologías.

La promesa de la república democrática

Las deliberaciones del Acuerdo Nacional se iniciaron solemnemente con la firma del documento de convocatoria que se realizó en Palacio de Gobierno el 5 de marzo del 2,002 y se extendieron, en esta etapa primera, hasta la suscripción de las 29 políticas, efectuada el 22 de julio, en el mismo escenario y con idéntica solemnidad.

Son antecedentes nacionales inmediatos de este esfuerzo, el Acuerdo de Gobernabilidad suscrito el 1999 por las fuerzas democráticas en oposición a Fujimori; la Mesa de diálogo de la OEA en el 2000; las ofertas concertadoras de los candidatos presidenciales en el 2001; el llamamiento que hicieron el Presidente Valentín Paniagua y el Primer Ministro Javier Pérez de Cuéllar, con el apoyo de la Asociación Civil Transparencia en el 2001; y los diálogos múltiples que el Presidente Alejandro Toledo sostuvo durante el primer semestre de su gobierno con una vasta variedad de organizaciones políticas y sociales, a partir de su

instalación y del discurso de investidura del gabinete Dañino ante el Congreso de la República, en agosto del mismo año. De manera que la concertación constituía, al convocarse al Acuerdo Nacional, un ejercicio conocido y, a la vez, una promesa de múltiples actores.

Parafraseando a Jorge Basadre, podría decirse, y se ha dicho, que, más allá de estos antecedentes recientes, el Acuerdo Nacional era una promesa pendiente en la vida peruana. Tuvimos una república aristocrática (aristocrática, sí, pero con progreso económico, imperio de libertades y desarrollo de movimientos sociales) en el cuarto de siglo que corrió entre 1895 y 1919, experiencia que fue cancelada con el nocturno oncenio de Leguía (1919-1930). Pero nunca fuimos capaces de consolidar una república genuinamente democrática durante un período similar. Los lapsos de continuidad democrática desde la caída de Leguía fueron escasos y breves, de modo que cubren apenas 28 años, es decir menos de la mitad de las siete décadas transcurridas desde entonces: 1930-1932, 1945-1948, 1956-1962, 1963-1968, 1980-1992. En rigor, no tuvimos democracia en el sentido de gobiernos basados sobre el consenso y la deliberación. Lo que hubo fue la imposición excluyente de mayorías eventuales y la impotencia frente a los bloqueos parlamentarios, hechos que caracterizaron a esta República Oportunista que, al decir de Hugo Neira, tuvo el Perú a partir de 1930.

Sin embargo, a lo largo de estos 70 años la necesidad de procurar un acuerdo de largo plazo que diera estabilidad a la democracia peruana ha surgido con los más diversos fraseos, incluso el del Proyecto Nacional voceado con reiteración desde las esferas castrenses. De ahí que el Acuerdo nacional se ha avizorado como un proceso de refundación republicana o fundación democrática.

Con este ánimo colectivo, durante los últimos meses del 2,001 hubo una intensa discusión entre los peruanos sobre los ante-

cedentes internacionales en materia de concertación, particularmente sobre la experiencia española de los Pactos de la Moncloa y sobre diversos procesos latinoamericanos, que fueron discutidos a través de eventos, convocados tanto por el gobierno como por Transparencia y otros grupos no partidarios.

Un mecanismo plural y eficiente

Puede especularse sobre los objetivos y las razones de cada quién para participar en el Acuerdo Nacional. También puede discutirse sobre los criterios y mecanismos de selección de los participantes, así como sobre las ausencias, entre las cuales muchos extrañamos, sobre todo, a los movimientos de mujeres y de jóvenes, a los movimientos étnicos, a las organizaciones de derechos humanos y a otras fuerzas políticas menores. Una discusión sobre la lista de los invitados podría haber postergado el diálogo hasta las calendas griegas o producir una Asamblea multitudinaria en la que las condiciones para deliberar se vieran desplazadas por la tentación de seducir a las audiencias. Por desgracia, tampoco los partidos convocados fueron receptivos a las propuestas que se hicieron al inicio para ampliar de modo permanente algunas de las instancias nacionales del diálogo.

El hecho es que, al aceptar cada una de las 14 organizaciones a las otras como interlocutoras se logró un espacio suficiente para iniciar el proceso. El texto del documento de convocatoria, preparado por el gobierno, discutido bilateralmente con los invitados y, suscrito el 5 de marzo, resultó crucial para asegurar todo el proceso, incluso para frenar el impulso anti-sociedad civil de algunos dirigentes políticos que hubieran preferido una discusión en la que sólo hubiera partidos políticos.

El gobierno conformó una Comisión Ministerial para seguir el diálogo, presidida por el Primer Ministro (Roberto Dañino) e integrada por los ministros de Trabajo (Fernando Villarán), Salud (Fernando Carbone),

PROMUDEH (Cecilia Blondet), Defensa (Aurelio Loret de Mola) y Relaciones Exteriores (Diego García Sayán), varios de los cuales, así como numerosos viceministros, fueron participantes entusiastas y leales a lo largo de todo el proceso.

La secretaría del diálogo fue una estructura muy ligera: tres funcionarios gubernamentales (Alberto Adrián, José Amado y Juan de la Puente) y tres representantes de la Asociación Civil Transparencia (Pepi Patrón, Rafael Roncagliolo y Federico Velarde), quienes contaron con un equipo de apoyo conformado por 5 personas a tiempo completo, y por un ejército de colaboradores para las tareas puntuales en todo el país, además de la contribución eventual de numerosas autoridades gubernamentales, y particularmente de los técnicos de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Papel fundamental cumplió un Consejo Consultivo, integrado por cinco personalidades extranjeras (Augusto Ramírez Ocampo, Eduardo Stein, Diego Achard, Luis Lauredo y Rodrigo Carazo) y tres peruanas (Max Hernández, Fernando Cabieses y Juan Julio Wicht S.J.). Aunque alguien dijo, en broma, que “por algo se había escogido a un psiquiatra, un experto en brujerías y un cura”, la verdad es que el concurso del Consejo fue crucial para asegurar el proceso, alimentar consensos, temperar ánimos y reflexionar juntos.

El Foro de Gobernabilidad, que fue el Foro principal, y los tres Foros Temáticos (Equidad y Justicia Social, Competitividad e Institucionalidad y Ética Pública) sesionaron a lo largo de los cuatro meses y medio, produciendo las 29 políticas de Estado y la mayoría de sus correspondientes matrices, en las que se registraron metas cuantitativas y plazos. De manera que los textos resultantes fueron redactados por 108 dirigentes políticos y sociales (ocho por cada una de las 14 organizaciones).

Se realizaron 25 foros descentralizados (uno en cada uno de los departamentos), y hubo una intensa participación ciudadana a

Extrañamos a los movimientos de mujeres y de jóvenes, a los movimientos étnicos, a las organizaciones de derechos humanos y a otras fuerzas políticas menores. Una discusión sobre los invitados podría haber postergado el diálogo hasta las calendas griegas o producir una Asamblea multitudinaria en que las condiciones para deliberar se vieran desplazadas por la tentación de seducir a las audiencias. Por desgracia, tampoco los partidos convocados fueron receptivos a las propuestas que se hicieron para ampliar de modo permanente algunas instancias nacionales del diálogo

través de encuestas, comunicaciones electrónicas y telefónicas y buzones colocados en las oficinas del Banco de la Nación, en todo el país.

Ciertamente faltó difusión de los Acuerdos, en parte porque las discusiones no estuvieron abiertas a la prensa ni se grabaron, lo que parece haber sido una dupla de condiciones muy adecuadas para asegurar el clima de genuina deliberación y el espíritu constructivo que caracterizó a todo el proceso y a todas sus instancias. Baste recordar que no hubo participante que no propusiera un texto o elaborara una matriz.

Finalmente, tenemos 29 políticas de Estado acordadas y suscritas, junto con sus matrices. Más importante aún, hemos realizado una experiencia de diálogo democrático que debe desarrollarse y que puede servir, como antecedente y como espacio, para afrontar en el futuro cualquier situación crítica para la democracia.

¿Tiene futuro el Acuerdo Nacional?

Es demasiado temprano para hacer pronósticos sobre el futuro del Acuerdo. De

hecho, los primeros indicios de su fertilidad aparecen contradictorios. El Congreso de la República ha empezado a cumplir su parte al fijar la agenda legislativa en función de las políticas aprobadas en el Acuerdo Nacional. Del lado del ejecutivo, sin embargo, no ha habido ninguna presentación pública que dé cuenta de su cumplimiento. No se ha analizado si el proyecto de presupuesto para el 2,003 sigue las pautas de lo acordado.

Pero el tema y los propósitos del Acuerdo Nacional pertenecen a todo el país, no sólo a las autoridades ni sólo a las 14 organizaciones que los produjeron. De parte nuestra hemos creado una Coalición por la Democracia, que integran la Asociación Civil Transparencia, el Consejo de la Prensa Peruana y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Desde esta flamante coalición nos proponemos vigilar y contribuir para el cabal cumplimiento de los acuerdos. Se trata de una iniciativa demasiado importante y demasiado fecunda para que sea recordada solamente como la firma de una Declaración.



Carlos Iván Degregori/

LA PALABRA Y LA ESCUCHA

Reflexiones sobre la Comisión de la Verdad y Reconciliación

Hasta principios del año 2000, pronosticar que pronto habría en el Perú una Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) hubiera sonado excéntrico. ¿Cómo se abre entonces el espacio para su creación apenas dieciocho meses? En el presente artículo trato de responder a esta pregunta y adelanto algunas reflexiones sobre la CVR en el actual contexto.

EL SURGIMIENTO

En 1992, en un contexto de grave crisis nacional, la mayoría de la opinión pública apoyó el autogolpe de Alberto Fujimori, trocando libertades a cambio de orden y seguridad. En los años siguientes, los principales voceros del régimen propalaron insistentemente un mensaje que, apoyado por importantes líderes de opinión y amplificado por la mayoría de medios de comunicación, se volvió sentido común: las violaciones a los derechos humanos eran el costo necesario que el país había tenido que pagar para acabar con la violencia subversiva. Era mejor voltear la página, mirar hacia delante, no reabrir las heridas. Hacia mediados de la década parecía haberse impuesto el olvido. La ley de Amnistía de 1995 parecía haber sido su consagración.

Pero se había impuesto, más bien, una cierta narrativa sobre los años de violencia política². Una "memoria salvadora", en la que los protagonistas centrales de la gesta pacificadora eran Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos. Las Fuerzas Armadas y Policiales aparecían como actores secundarios y las instituciones civiles y ciudada-

nos de a pie como meros espectadores pasivos de ese drama en blanco y negro en el cual la encarnación del mal no eran sólo Sendero Luminoso (SL) y el MRTA sino todos aquellos que discrepaban con la versión oficial sobre lo ocurrido en esos años.

Siempre existieron, sin embargo, narrativas que cuestionaban esa historia oficial. Las más visibles eran las que surgían desde los organismos defensores de Derechos Humanos o el periodismo de oposición. Pero también estaban las memorias silenciadas, arrinconadas en el ámbito local o familiar, por temor y/o por la falta de canales para expresarse en la esfera pública.

Explorar esas versiones cuestionadoras, esas memorias arrinconadas, su derrotero a lo largo de la década pasada, su impacto en la opinión pública y en las movilizaciones sociales durante las postrimerías del fujimorismo permite esbozar una suerte de genealogía de la CVR. Sirve también para cuestionar las generalizaciones sobre una supuesta "cultura peruana" irremediablemente autoritaria.

Así, incluso durante el debate de la Constitución de 1993, en pleno impacto producido por la captura de Abimael Guzmán, entre un 30 y 40% de peruanos opinaron en contra de la pena de muerte. En 1995, apenas semanas después de la arrolladora victoria electoral de Fujimori en junio de ese año, alrededor del 85% se pronunció en contra de la ley de amnistía. Poco después, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDH) realizó una encuesta sobre la percepción ciudadana acerca de los derechos humanos. La mayor demanda fue que se concentren en: "el derecho a la vida,

entendido como la protección de las personas contra toda forma de abuso y trato discriminatorio, particularmente en el acceso a la justicia". Es reveladora la percepción que se recogió en los focus groups sobre la matanza de La Cantuta y la entonces reciente ley de amnistía:

*"La Cantuta puede traer recuerdos borrosos pero es sinónimo de un asesinato de estudiantes, y la condena se mantiene si los desaparecidos hubieran sido efectivamente senderistas. La amnistía es rechazada, violó el derecho de las personas, y particularmente de los deudos, de saber la verdad y recibir justicia. Estos son valores que se aprecian"*³.

Esta sensibilidad logró ocupar un lugar importante dentro del paquete de demandas que se fueron articulando en la segunda mitad de la década. Entre estas destaca el reclamo contra el autoritarismo, impulsado inicialmente por sectores medios urbanos y que comenzó a cobrar fuerza a partir de la aprobación de la denominada "ley de interpretación auténtica". Luego, conforme el régimen se concentraba en su propia perpetuación y se profundizaba la crisis, crecieron las demandas económicas y contra el centralismo. Por último, especialmente a partir de la aparición del primer vladivideo, se generalizó el rechazo a la corrupción del régimen. Si la demanda contra las violaciones a los DDHH logró un lugar importante en la coyuntura de crisis del fujimorismo fue porque, más allá de la sensibilidad mencionada, entre las narrativas públicas contestatarias y las memorias silenciadas de las víctimas, existían desde la década de 1980 "emprendedores de la memoria"⁴ que iban tendiendo puentes y creando organizaciones como la CNDH. Éstas, si bien no eran masivas, estaban cohesionadas y lograban cabeceras de playa en diferentes lugares y sectores sociales del país. A ellas se fueron sumando, desde organizaciones de víctimas de la violencia hasta colectivos juveniles que durante el segundo gobierno de Alberto Fujimori articularon la demanda demo-

crática con el respeto a los derechos humanos. Al mismo tiempo, sobre todo a partir de la exposición de las acciones del grupo Colina y Vladimiro Montesinos, la oposición política le fue dando mayor espacio al tema dentro de su agenda.

El punto de encuentro, el nudo alrededor del cual esas demandas se articularon el año 2000 fue la democracia representativa. La centralidad de este reclamo muestra cuánto había cambiado el escenario nacional e internacional desde la anterior transición democrática (1977-80)⁵. En ninguna de las dos transiciones tuvieron los partidos políticos un papel desencadenante. En la anterior, ese papel lo jugaron las "organizaciones populares". Esta vez, la "sociedad civil". Simplificando, digamos que ambos términos constituyen otra forma de nombrar a las clases populares y a los sectores medios, que esta vez tuvieron un papel importante como gatilladores de la transición⁶. Este papel se plasma, por ejemplo, en la participación de la CNDH como uno de los cuatro representantes de la sociedad civil en la Mesa de Diálogo propiciada por la OEA luego de las elecciones del 2000, que en buena medida dio forma a la transición⁷.

También el contexto internacional había variado. No sólo por la consolidación de la democracia representativa como credencial para acceder a la globalización, sino porque comisiones de la verdad surgen en América Latina recién en las décadas de 1980 y 1990, con el fin de las dictaduras militares en el Cono Sur y de los conflictos armados en países de América Central. Para el año 2000, las comisiones de la verdad son parte del menú de opciones en los países donde se producen transiciones democráticas luego de conflictos armados internos⁸.

Por tanto, si bien no existe en esa coyuntura un movimiento masivo a favor de la verdad y la justicia para esclarecer y reparar las violaciones a los DDHH durante el autoritarismo, como fue el caso de Argentina en el momento de la caída de la

dictadura militar, sí existe un fuerte reclamo por transparencia y contra la impunidad⁹, en un contexto internacional favorable. Además, lo que se produce en el Perú no es una transición pactada sino un colapso del régimen autoritario. A diferencia de Chile o Guatemala, donde las FFAA no sólo conservan sus prerrogativas sino que monitorean la transición, aquí los guardianes del olvido se baten en retirada, fugan, caen en prisión. Hay que añadir, por último, que las transiciones, o por lo menos sus inicios, son coyunturas sumamente fluidas en las que se amplían las posibilidades para la “voluntad política”, se agrietan las historias oficiales y se abren resquicios por donde irrumpen otras memorias y otras lecturas del pasado.

De esta forma se abre el espacio para una comisión de la verdad. El resultado pudo haber sido distinto¹⁰. Más aún, la CVR en el Perú tiene un mandato amplio. No se limita a esclarecer los casos de detenidos-desaparecidos, como sucedió en Chile, sino que investiga: “a) asesinatos y secuestros; b) desapariciones forzadas; c) torturas y otras lesiones graves; d) violaciones a los derechos colectivos de las comunidades andinas y nativas del país; e) otros crímenes y graves violaciones contra los derechos de las personas.”¹¹

Hoy, un año después de su conformación, los espacios que se abrieron para el trabajo de la CVR parecen haberse difuminado. Las dificultades económicas acaparan la atención de las mayorías empobrecidas. La fragilidad del régimen agudiza la tensión entre verdad y justicia, por un lado, y gobernabilidad democrática por otro. Los enclaves autoritarios persisten con fuerza en sectores importantes como los medios de comunicación. El escepticismo resta credibilidad a las instituciones. Los espacios para una reelaboración del pasado se adelgazan y regresa la tentación del “olvido”. Estas tendencias se refuerzan luego de los atentados terroristas del 11 de setiembre del 2001, que han alterado dramáticamente el escenario mundial.

EL USO DE LA PALABRA

Sin embargo, la coyuntura sigue siendo fluida y estamos muy lejos de haber regresado a la situación anterior a enero del 2000 (cosa por lo demás imposible). El atreverse a hablar de la forma en que se viene haciendo sobre los crímenes y violaciones de los DDHH de nuestra historia reciente, era impensable hace tres años. No me refiero sólo a las audiencias públicas de la CVR, sino a muchos otros ámbitos en los que diversos actores hacen uso de la palabra, como por ejemplo la multiplicación de las denuncias sobre la existencia de fosas comunes. No es que recién se descubran, sino que el resquebrajamiento del miedo abre la posibilidad de reportar su existencia. En el otro extremo, es visible también la disposición de los diferentes actores del conflicto de las décadas previas para encarar el tema de modo menos apasionado y maniqueo que antes.

¿Reabre la CVR heridas que ya estaban cerradas, produciendo un dolor innecesario? Si algo queda claro a partir del trabajo de la CVR es que las heridas no estaban cerradas y eran bastante más graves y dolorosas de lo que cualquiera hubiera imaginado. Lo que había, repetimos, eran voces silenciadas por la lejanía y/o la indiferencia pues, a diferencia de los países del Cono Sur, donde la violencia política tuvo lugar fundamentalmente en escenarios urbanos y en un contexto de mayor desarrollo ciudadano, en nuestro país el polo más golpeado por la violencia política fue el pobre-rural-indígena-mujer-joven. Se ha dicho también que en las audiencias públicas se establece una relación paternalista con quienes aparecerían sólo como “víctimas”. Sin embargo, el hecho mismo de atreverse a hablar los muestra ya como agentes. Cuando hablan en lenguas diferentes al castellano, el testimonio constituye una doble reparación simbólica, porque su silencio se quiebra y su voz se escucha en un idioma silenciado en la esfera pública.

Pocas veces los y las testimoniantes se quedan en la súplica; la mayoría demandan. Y el abanico de reclamos no se queda en las reparaciones económicas, sino que incluyen demandas de justicia, educación, apoyo psicológico, para mencionar sólo algunas. Es interesante que el tono de las audiencias enlaza con la sensibilidad que se advertía en el ya citado estudio encargado de la CNDH en 1996. Quienes dan su testimonio protestan “contra los abusos y tratos discriminatorios, especialmente en el acceso a la justicia”, exacerbados más allá de cualquier umbral de tolerancia durante los años de violencia política.

LA ESCUCHA

El otro aspecto donde se advierte un cambio, menos dramático pero importante, es que quienes fueron víctimas de la violencia política y expresan su deseo de hablar, encuentran un espacio oficial (público o privado) de escucha. Existen antecedentes de acción del Estado en este terreno, especialmente en el trabajo de la Defensoría del Pueblo, que ha logrado por ejemplo elaborar un listado de detenidos-desaparecidos. También en la denominada Comisión Lansiers, que logró la libertad de centenares de presos inocentes. El espacio para la escucha es tremendamente insuficiente, no sólo desde el Estado sino desde la propia sociedad. Sin embargo, sobre todo en este último aspecto, hay que tener en cuenta los tiempos de la memoria. Como advierte Jelin:

“Para relatar sufrimientos, es necesario encontrar del otro lado la voluntad de escuchar. Hay coyunturas políticas de transición –como Chile a fines de los ochenta o en la Francia de la posguerra– en que la voluntad de reconstrucción es vivida como contradictoria con mensajes ligados a los horrores del pasado... Encontrar a otros con capacidad de escuchar es central en el proceso de quebrar silencios.” (Jelin 2000:31-2).

En algunos casos, como el del exterminio nazi:

“El mundo exterior no logró captarlo... los marcos interpretativos culturalmente disponibles no contaban con los recursos simbólicos para ubicar y dar sentido a los acontecimientos... Fue necesario el paso del tiempo, e inclusive la llegada de una generación nacida en la posguerra que comenzara a preguntar e interrogar a sus mayores, para reconocer e intentar dar contenido a la brecha histórica que se había creado en la capacidad social de testimoniar, ya que los testimonios no fueron transmisibles, o integrables, en el momento en que se producían los acontecimientos. Sólo con el paso del tiempo se hizo posible ser “testigo” del testimonio, como capacidad social de escuchar y de dar sentido al testimonio del sobreviviente. Estamos aquí frente a una de las paradojas del “trauma histórico”, que señala el doble hueco en la narrativa: la incapacidad o imposibilidad de construir una narrativa por el vacío dialógico -no hay sujeto, no hay oyente, no hay escucha-. Cuando se abre el camino al diálogo, quien habla y quien escucha comienzan a nombrar; a dar sentido, a construir memorias”. (Jelin 2002:83-4).

LAS POSIBILIDADES DE ACCIÓN.

El trabajo de la CVR no puede quedarse, sin embargo, en la dimensión reparadora o sanadora del habla y la escucha. Hay metas de justicia, reconstrucción de la memoria y revisión autocrítica del pasado reciente por parte de quienes tuvieron responsabilidades políticas en los años de violencia, que es necesario alcanzar. Para lograrlo es necesario que el Estado, las Fuerzas Armadas, las instituciones de la sociedad civil y la opinión pública en general profundicen la mirada autocrítica al pasado reciente.

Reconociendo las grandes dificultades para lograrlo, insisto en resaltar la parte llena del vaso y señalar posibilidades de aquí hacia el término de su mandato. Lo primero que resalta desde esta perspectiva es el re-

pliegue de la "memoria salvadora", agresivamente militarizada. Actualmente, las instituciones, medios y personas que apoyaron la estrategia autoritaria, se han replegado a lo que aparece como un último bastión de legitimidad: la operación Chavín de Huántar. No afirmo que defender el operativo de rescate de los rehenes capturados dentro de la residencia del embajador del Japón por el MRTA en 1997 sea sinónimo de autoritarismo. Más bien, que quienes defendieron una solución autoritaria al problema de la violencia tratan de recuperar legitimidad y aglutinar a la opinión pública resaltando específicamente dicha operación y no el conjunto de la lucha contrasubversiva, como era común en años recientes. Por otro lado, si bien en la actual coyuntura es que se incrementa la violencia por obra de bandas organizadas, (casi) nadie quiere resolver los conflictos por medios violentos. Incluso el P.C. del P. Sendero Luminoso pide ahora "una solución política a los problemas derivados de la guerra".

Nada de esto garantiza que la CVR vaya a cumplir exitosamente su mandato. Ello de-

pende de cómo plantea sus grandes mensajes y cómo se ubica en un escenario de escepticismo y pérdida de legitimidad de las instituciones, donde su mayor aval sea tal vez la simpatía que despierta en la opinión pública¹². A partir de allí, tratará de avanzar a contracorriente en los próximos meses buscando establecer lazos con la mayor gama posible de actores públicos para que los temas centrales de su mandato formen parte del debate, por ejemplo, sobre el Acuerdo de Gobernabilidad y la reforma constitucional.

Otras experiencias de comisiones de la verdad establecidas en períodos de transición democrática permiten afirmar que: "saltar etapas, buscar atajos en el camino de la verdad y la justicia con el argumento de sostener la gobernabilidad, erosiona las posibilidades de fortalecer la propia democracia que se busca defender"¹³. Pero también enseñan que las comisiones son exitosas en la medida en que actores sociales y políticos importantes se comprometen con sus recomendaciones. Este es el desafío de los próximos meses.

NOTAS

¹ En julio del 2001, el gobierno del presidente Valentín Paniagua creó una Comisión de la Verdad, integrada por siete miembros, encargada de "esclarecer el proceso, los hechos y responsabilidades de la violencia terrorista y de la violación de los derechos humanos producidos desde mayo de 1980 hasta noviembre de 2000, imputables tanto a las organizaciones terroristas como a los agentes del Estado, así como proponer iniciativas destinadas a afirmar la paz y la concordia entre los peruanos". (Decreto Supremo N.065-2001-PCM. Artículo 1). En agosto del mismo año, a pocos días de asumir el mando, el presidente Alejandro Toledo ratificó su existencia, cambió el nombre por el de Comisión de la Verdad y Reconciliación, incluyó cinco nuevos miembros, pero mantuvo intacto el mandato,

que concluye el 13 de julio de 2003.

² Sobre memoria, olvido y política, véase Elizabeth Jelin: *Los trabajos de la memoria*, Siglo XXI editores, México 2002.

³ *A la intemperie. Percepciones sobre derechos humanos*. CNDH, Lima 1996. La encuesta fue realizada por IMASEN en Lima, Iquitos y Huancayo. Asimismo, se realizó un estudio cualitativo, entre los sectores populares (estrato bajo inferior - estrato bajo superior) de Lima Metropolitana.

⁴ El término es de Elizabeth Jelin (op.cit.p.48).

⁵ No es propósito de este artículo discutir el denominado "paradigma de las transiciones democráticas", hoy ampliamente debatido. Usamos el término en el sentido de tránsito de un gobierno autoritario, producto de la

ruptura del estado de derecho, a otro elegido por sufragio universal, en elecciones que cumplan los mínimos estándares internacionales.

⁶ Por tanto, así como a fines de los setentas las formas de protesta vinculadas originalmente a los sindicatos obreros -paros, marchas, ollas comunes- se propagaron hacia los sectores medios que comenzaban su proceso de empobrecimiento; esta vez los lavados de bandera y otras estrategias performáticas, formuladas inicialmente por núcleos de intelectuales y artistas, fueron replicadas en diferentes ciudades del país por diferentes actores sociales regionales y populares.

⁷ Los otros tres miembros fueron la GTP, la CONFIEP y la Conferencia Episcopal Peruana.

⁸ En años recientes, se va construyendo incluso una literatura especializada sobre comisiones de la verdad. Véase, entre otros, Priscilla Hayner: *Unspeakable Truths. Confronting State Terror and Atrocities*, Routledge, New York / London, 2001; Instituto Interamericano de Derechos Humanos: *Verdad y justicia, Homenaje a Emilio Mignone*, CELS / Fundación Ford, San José 2001. Sección III.

⁹ Este reclamo antecede a la coyuntura de crisis del fujimorismo, durante la cual se

vuelve más visible en la escena pública. En el mencionado estudio de IMASEN, por ejemplo, llamaba la atención en primer lugar cómo: *"Desde una marcada conciencia de igualdad se objetaba la falta de procedimientos de justicia igualitarios, la corrupción institucionalizada y las múltiples manifestaciones del abuso y el maltrato de que podían o habían sido objetos."* (*A la intemperie...*p.57).

¹⁰ En Uruguay, por ejemplo, luego de una tímida comisión investigadora del Congreso, con mandato limitado, el gobierno sometió a referéndum una "Ley de caducidad de las pretensiones punitivas del Estado", la cual fue aprobada.

¹¹ Artículo 3 del Decreto Supremo N.065-2001-PCM. Las comisiones de la verdad no tienen, por lo general, carácter vinculante. Sobre la variabilidad de sus mandatos, véase Hayner (*op.cit.*)

¹² En una reciente encuesta de *El Comercio* (28:9:02:pág.a6), el 64.6% de entrevistados aprueba la gestión de la CVR. En varias otras mediciones de opinión pública, la CVR es vista también de manera favorable.

¹³ Patricia Valdez: *"Las comisiones de la verdad"*, en: *Verdad y justicia. Homenaje a Emilio Mignone*, CELS / Ford, p.128.



Diana Miloslávich Túpac y Lourdes Chávez/ COORDINADORA DE FRENTE REGIONALES

Apuntes para una comprensión de las expectativas descentralistas

Una de las características más importantes que tuvo la lucha ciudadana por la recuperación de la democracia, durante los últimos años de la década pasada, fue el protagonismo de los movimientos descentralistas en las principales regiones del país y su unificación en la Coordinadora Nacional de Frentes Regionales. El hito más claro de esa presencia fue justamente la preparación y participación en la histórica Marcha de los Cuatro Suyos.

Tanto en el Gobierno de Transición como en el actual de Perú Posible se plantea la necesidad y urgencia de un proceso de descentralización democrática para avanzar en la reconstrucción social, institucional y jurídica del país. En ese camino se ha avanzado en restituir las elecciones parlamentarias por distrito múltiple y se han realizado las elecciones de autoridades regionales.

Sin embargo, en lo que va del año 2002, los frentes regionales han tenido un rol peculiar en la escena política. Las movilizaciones de los departamentos del Sur en defensa de su patrimonio, exigiendo la no privatización de las empresas eléctricas regionales terminó con la renuncia del primer gabinete del gobierno de Toledo. Si bien han suscrito el Acuerdo Nacional como expresión de su compromiso con la democracia y su disposición a contribuir a la gobernabilidad del país, han sido el núcleo social más dinámico en el cuestionamiento a la continuidad del modelo neoliberal, expresando a través de movilizaciones y demandas sus exigencias de cambio en la política general del gobierno.

Es muy importante entonces, conocer

los antecedentes de este movimiento para entender su impacto político y comprender el contenido y sentido de sus principales propuestas y expectativas.

Antecedentes

La movilización de las regiones contra el centralismo se remonta a los años setentas, básicamente ligada a la protesta contra el abandono de las regiones por parte del Estado y a la injusticia en la redistribución de los recursos públicos. Las luchas de Tumbes y Piura en defensa del petróleo y en demanda del canon, la demanda permanente de Loreto de autonomía, las movilizaciones en el Sur para exigir atención ante los desastres naturales en los años ochenta y las numerosas protestas de los productores agrarios en el Centro y Sur andino son claros ejemplos de ello. Al calor de esas acciones, se organizaron diversas formas de representación de las respectivas sociedades regionales, surgiendo así los Frentes de Defensa de los Intereses del Pueblo (Fedips).

La demanda sustancial fue la reforma radical en la estructura del Estado mediante la descentralización de funciones, recursos y niveles de decisión desde el Gobierno Central hacia las regiones e instancias locales. Es en respuesta a la activa movilización democrática de los pueblos que la clase política incorpora el proceso de reforma descentralista en la Constitución de 1979, la cual sustenta la elección de autoridades municipales en 1980 y el lento pero sostenido proceso de regionalización durante toda la década.

En 1987 se promulga la Ley de Bases de la Regionalización, dándose el marco inicial para el proceso de formación de regio-

El movimiento sindical, principalmente dedicado a la lucha contra las privatizaciones, jugó un papel importante en la formación de agrupamientos regionales

nes y la elección de sus respectivas instancias de gobierno, lo cual se hace realidad en los meses finales del gobierno aprista.

El golpe de estado de 1992 disolvió los gobiernos regionales y los reemplazó por los llamados Consejos Transitorios de Administración Regional, con funcionarios designados y subordinados al Poder Ejecutivo. El fujimorismo no sólo se caracterizó por la corrupción y el autoritarismo, sino también por su capitalismo salvaje, su entreguismo y el asfixiante centralismo en el manejo del Estado.

*Lanzamiento y agrupamiento:
1997-1999*

En mayo de 1997, en Arequipa y Loreto, grandes movilizaciones rechazaron la ilegítima destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional y la injerencia oficialista en el Poder Judicial y el Ministerio Público. Se extendía el descontento ciudadano porque la dictadura, además, en su voluntad de perpetuarse atropelló descaradamente las instituciones.

En setiembre de ese mismo año, la cabalgata hacia Lima de las organizaciones agrarias y autoridades municipales de Huancavelica, mostró descarnadamente el abandono que vivían los pueblos del interior. Como producto de esta acción, se conforma la Mesa de Concertación de Huancavelica.

En el Cusco, en 1998 surgió la Asamblea Regional, tomando como reivindicación la defensa del patrimonio cultural y la reconstrucción de las vías férreas y de la hidroeléctrica afectadas por el fenómeno del Niño. En esta experiencia, se unificaron los gremios sindicales del Cusco, junto a otras organizaciones populares, los municipios, la Universidad, la Cámara de Co-

mercio, los colegios profesionales; dándole una importante amplitud en la representación de los principales sectores de la sociedad regional.

En el caso de Ica, la organización agrupó también a las principales instituciones del departamento junto a las organizaciones populares, demandando atención frente a las inundaciones. Se forma el Frente por la Reconstrucción y el Desarrollo de Ica. En el caso de Piura, junto al Frente Regional formado por organizaciones sindicales y barriales urbanas; asumió un rol protagónico el Comité de Defensa del Agro, para la defensa de las tierras agrícolas de Tambogrande frente a la amenaza que significa la concesión minera de la Manhattan Mining Co.

En 1998, el Fenómeno del Niño, la creciente recesión y la crisis económica despiertan nuevamente las protestas en las regiones. Durante ese año, se produjeron varios paros departamentales especialmente en Cusco, Piura, en Ica, Lambayeque y Apurímac.

En octubre de 1998, se firma del Tratado de Itamarati con Ecuador, por el cual el gobierno fujimorista hace cesión de Tiwinza a Ecuador luego de haber perdido vergonzosamente una guerra no declarada, que fue aprovechada por la cúpula militar corrupta para obtener comisiones ilegales a costa de perjudicar la capacidad operativa de nuestras tropas. Ello desencadenó las protestas y movilizaciones del Frente Patriótico de Loreto y de otros pueblos amazónicos como la Coordinadora Democrática de Ucayali y el Frente de Defensa de Bagua (Amazonas).

El movimiento sindical, principalmente dedicado a la lucha contra las privatizaciones, jugó un papel importante en la formación de agrupamientos regio-

nales. La CGTP inició la formación de Frentes Amplios y Frentes de Defensa, en los cuales las federaciones de maestros, construcción civil y otros gremios tuvieron un rol decisivo. Es el caso de Arequipa, impulsado por la FDTA; el Frente de Defensa de Huancayo y el Frente de Defensa de la Hidroeléctrica del Mantaro en Huancavelica. Es también el caso del Frente de Defensa de los Intereses de la Provincia del Santa (Chimbote). Con esta misma característica, en 1998, se formó el Frente Democrático Regional del Callao, impulsado por los trabajadores portuarios y otros gremios laborales comprometidos en la lucha contra la privatización de los puertos.

Era cada vez más evidente que las demandas regionales estaban estrechamente ligadas a la lucha democrática antidictatorial, pero también orientadas a enfrentar ejes estratégicos del modelo económico neoliberal. Cualquiera que fuera la característica de su composición u origen, los frentes regionales, mesas de concertación, asambleas regionales y otras formas de organización descentralista; buscaron reflejar la unidad amplia entre los sectores democráticos.

A principios de 1999, se inició la coordinación de los frentes regionales con el Comité Cívico por la Democracia, liderado por Gustavo Mohme Llona. Se plantean el reto conjunto de unificar las protestas que se multiplicaban a lo largo del país. Bajo el impulso de un grupo de líderes regionales, se organizó el Primer Encuentro Nacional de Frentes Regionales, realizado el 06 de marzo de ese año en el Centro Cívico de Lima, con la asistencia de 280 delegados de 21 frentes de todo el país.

Se constituyó entonces, la Coordinadora Nacional de Frentes Regionales, como un órgano colegiado y abierto en el cual las decisiones se adoptarían por consenso. Expresamente se asumió que el nombramiento formal de una directiva en la que estuvieran representadas algunas regiones y no otras, no contribuiría a la consolidación de este nascente espacio.

Además, se consideró que el reto principal no era tener una estructura rígida en el nivel nacional sino, más bien, ampliar la representación de cada uno de los frentes regionales en su ámbito. Se nombraron cinco coordinadores macroregionales: Piura en el Norte, Loreto en la Amazonía, Huancavelica y Callao en el Centro, Arequipa y Cusco en el Sur; con el objeto de facilitar las comunicaciones entre los distintos departamentos. Se aprobó la Plataforma Descentralista y el Plan de Acciones Unitarias por la descentralización democrática.

La Coordinadora además logró el respaldo de destacados profesionales. Valentín Paniagua, Pedro Planas, Manuel Dammert y Paul Maquet conformaron el comité de asesores. Gustavo Mohme fue designado por los líderes regionales como el coordinador-facilitador de este esfuerzo de acción y propuesta unitaria.

El año 1999 fue decisivo y fructífero para los frentes regionales. El 05 de julio se realizó el II Encuentro en la ciudad de Cusco, adoptándose dos instrumentos fundamentales: el Proyecto de Ley de convocatoria a las Elecciones de Gobiernos Regionales y la Declaración de Cusco, documento que resume los lineamientos programáticos centrales para la viabilidad de la reforma descentralista. El 26 de julio de 1999, representantes de los frentes regionales de todo el país, entregaron formalmente ante el Parlamento el Proyecto de Ley para la convocatoria a elecciones, luego de lograr el respaldo multipartidario de más de 18 congresistas.

Entre agosto y noviembre se produjeron hasta tres reuniones de coordinación, preparatorias del III Encuentro Nacional que se realizaría el 3 de diciembre de 1999, en la ciudad de Iquitos.

Este último evento, además de ratificar los aspectos principales de la lucha descentralista, tuvo como uno de los puntos principales el debate sobre la unidad antidictatorial y el Pacto de Gobernabilidad que se había suscrito el 26 de noviembre

de 1999, por parte de las principales fuerzas políticas democráticas. El III Encuentro aprobó el Pacto de Gobernabilidad y el documento de Compromisos por la Descentralización, en el cual se sintetizan los aportes de este movimiento al acuerdo nacional.

2000: la caída de la dictadura

En este período se van incorporando nuevos frentes a este movimiento, cuyo eje principal sigue siendo la lucha por la democracia y la descentralización. El 31 de diciembre de 1999, Fujimori impone su ilegítima candidatura re-reeleccionista. Los frentes regionales se convierten en organizadores y promotores de las múltiples formas de protesta ciudadana. En las plazas de diversas ciudades, ellos encabezan los "lavados de banderas" y las vigiliass contra el fraude electoral.

En abril del 2000, a pesar de la pérdida que significó la muerte de Gustavo Mohme, impulsor de la Coordinadora Nacional de Frentes regionales, éstos permanecieron firmes en la lucha contra la imposición del fraude. Sostuvieron hasta dos reuniones con Alejandro Toledo para establecer un Compromiso por la Democracia y la Descentralización.

Luego de conocerse los resultados fraudados de la primera vuelta, en abril, los frentes regionales lideraron las movilizaciones de protesta que, entre otros hechos, obligaron a la dictadura a convocar la segunda vuelta. Se inicia entonces el proceso de preparación de la histórica Marcha de los Cuatro Suyos en la cual tuvieron decisiva intervención. Esto condenó definitivamente a la caída del régimen que pasará posteriormente, en setiembre del 2000, por la divulgación del video Kouri-Montesinos y con las evidencias de corrupción generalizada. Esta caída culminará con la huída de Fujimori a Japón el 16 de noviembre y la instalación del Gobierno de Transición encabezado por Valentín Paniagua.

La Transición Democrática

Instalado el nuevo gobierno y habiendo éste recogido la demanda de descentralización, el movimiento de los frentes regionales busca hallar respuestas también a las necesidades de desarrollo, la solución a los problemas del agro y la necesidad de atención a los grandes proyectos de irrigación y de infraestructura regional.

Los movimientos descentralistas asumen también que es inherente a una real descentralización, el respeto a la autodeterminación de las regiones en relación al patrimonio y los servicios que comprometen definitivamente su desarrollo, como son las empresas regionales. De allí su oposición a que el proceso de privatizaciones de las empresas públicas no considere el derecho a decidir que corresponde a las regiones.

La defensa del patrimonio regional y la lucha contra las privatizaciones de las empresas eléctricas consolidó en los últimos meses a los frentes de la macro región sur (Arequipa, Cusco, Tacna, Frente de Defensa de los Intereses de Moquegua,) y la Macro Región Centro (Huancayo) (Ayacucho)

La Federación de Luz y Fuerza encontró en los frentes un aliado natural para estrategias de lucha contra la política económica. La demanda regional por mantener sus empresas eléctricas ha sido lo que ha marcado el período del primer semestre del año 2002. Los paros regionales, en el sur fundamentalmente, así como la crisis que abrió el paro general en Arequipa, hicieron retroceder al gobierno. Sin embargo, a pesar de ello, el liderazgo regional continúa teniendo dificultades para encontrar espacios en los medios de comunicación, que tienen un comportamiento ambivalente con ellos.

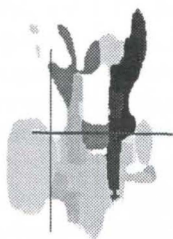
Lamentablemente, la cercanía de los procesos electorales trae el riesgo de empañar y hace peligrar la unidad de los frentes y movimientos descentralistas. En el objetivo de proyectar algunos dirigentes con objetivos electorales, se ha comenzado una estrategia para lograr la dirección de los fren-

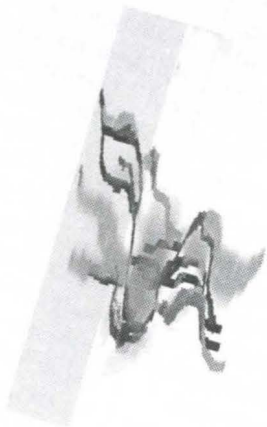
tes regionales generando una tensión que ya dura algunos meses. Si bien esta dinámica no logra quebrar el movimiento, ha hecho que los procesos organizativos sean lentos, a pesar del importante éxito obtenido al detener las privatizaciones de las empresas eléctricas hasta después de las elecciones de autoridades regionales, poniendo incluso en jaque un gabinete.

Los frentes en el Acuerdo Nacional

El reconocimiento de los frentes regio-

nales como una de las siete organizaciones de la sociedad civil en el Acuerdo Nacional, firmado el 22 de julio del presente año, es un punto central en el período en su relación con el conjunto del país. A pesar de sus diferencias con diversos puntos del acuerdo, esta circunstancia los reubicó en el escenario nacional y les puede permitir ampliar sus agendas e involucrarse en una visión nacional a partir de las potencialidades, necesidades y demandas regionales.





Fernando Eguren/ SECTOR AGRARIO, PEQUEÑOS AGRICULTORES Y CAMPEVINOS: UNA VISIÓN SUCINTA

El propósito de este artículo es describir, de manera muy sucinta, la situación actual del sector agrario, poniendo especial énfasis en los pequeños agricultores y campesinos. Un análisis detallado de un sector social tan complejo y de las circunstancias que lo rodean e influyen requeriría un espacio más amplio. Sin embargo, en estas pocas páginas explicamos en términos generales los principales cambios experimentados por el sector agrario en las recientes décadas, las políticas públicas que influyeron en ellos, los efectos de estos cambios en los pequeños agricultores y campesinos, los principales actores actuantes en el medio rural, y algunas reflexiones sobre el futuro¹.

Al final del documento se presentan anexos que amplían el sustento informativo de algunas de las secciones del mismo.

Introducción

A pesar de la urbanización del país – más del 70% de la población vive en centros urbanos –, entre 1981 y 1993 la población rural creció en 655 mil habitantes. En ocho departamentos – todos de sierra –, más de la mitad de la población era rural en el año censal de 1993. En quince departamentos, más del tercio de la población laboral se dedicaba directamente a actividades agropecuarias; en siete de ellos, más de la mitad. Sólo en un sentido relativo puede afirmarse que hay un despoblamiento de las áreas rurales.

El número de explotaciones agropecuarias con tierras también se

incrementó. En 1972 fueron cerca de 1.4 millones, mientras que en 1994 superaron las 1.7 millones. Las áreas cultivadas también se expandieron entre esos dos años, pasando de 3.7 millones a 5.5 millones de hectáreas, resultado sobre todo de la colonización de la cuenca amazónica.

El mundo rural se transforma constantemente. Al mismo tiempo, como veremos más adelante, muchos rasgos se mantienen. Estos cambios y permanencias se dan en contextos que conviene precisar. Al menos desde inicios de los setenta, cada década ha dejado marcas muy fuertes en la economía, la política y la sociedad peruanas. Los setenta fueron años de reforma (y en la segunda mitad de la década, de inicio de contrarreforma), de expansión económica (y en la segunda mitad de la década, inicio de una crisis aún en proceso); de políticas orientadas por una voluntad de desarrollo económico nacional; de inclusión de vastos sectores de la población a nuevos espacios sociales, políticos y culturales. La reforma agraria desplazó totalmente a los latifundistas tradicionales, desmoronándose el gamonalismo; pero también a la gran y mediana burguesía agraria, al expropiar las tierras y transferirlas a empresas asociativas formadas por los trabajadores de las haciendas. Fue una década principalmente de avances, aunque la solidez de estos avances es susceptible de discusión.

Los ochenta fueron años de crisis económica, de inicios tímidos de una política liberal, de abandono de una propuesta de desarrollo nacional (a favor de una de administración de la crisis), de disminución – todavía titubeante – de la voluntad política de que el Estado sea un promotor del desa-

rollo; de debilitamiento de las organizaciones populares propias de sociedades modernas –notablemente sindicatos de ramas productivas ‘duras’- y de formación de organizaciones populares orientadas a la sobrevivencia (comedores populares); de reconstitución de las alianzas entre las clases dominantes del país y de éstas con intereses extranjeros. En el ámbito rural, de desestructuración de las empresas asociativas y multiplicación de la pequeña agricultura; de difusión de la violencia y, como resultado, de quebrantamiento de las organizaciones sociales de todo tipo.

Los noventa fueron los años del neoliberalismo, de la más grande operación de tergiversación informativa, al punto tal que es difícil hoy saber a ciencia cierta cuál fue el crecimiento o decrecimiento de algunos sectores productivos, particularmente del agrario; de abandono de las responsabilidades del Estado frente al tema del desarrollo; de la perversión de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, particularmente de los más pobres (clientelaje) y de los más ricos (corrupción y prebendas); de ruptura de las normas de convivencia democrática, manteniendo hasta cierto punto la apariencia de funcionamiento de las instituciones democráticas: los poderes del Estado.

La década de los dos mil está recién en sus inicios. En lo que tiene de avanzado, en el terreno de la política se está en el proceso de recuperación de la democracia, pero en el plano económico se continúan con las orientaciones neoliberales.

A continuación reseñaremos los principales cambios que se han dado en el sector agrario, poniendo el énfasis en la pequeña agricultura y en la economía campesina. Antes, sin embargo, precisaremos lo que entendemos, para los efectos de este documento, por campesinos y pequeños agricultores.

Son familias campesinas aquéllas con actividades productivas que se diversifican entre actividades agropecuarias y no

agropecuarias, tanto dentro de la chacra como fuera de ella. Estas familias, cuya producción se destina principalmente al autoconsumo, se localizan particularmente en las áreas andinas, y la mayor parte de ellas pertenecen a comunidades campesinas. Una menor proporción se encuentra en la selva alta y baja, y sobre todo son colonos.

Son pequeños productores aquellos que utilizan fundamentalmente mano de obra familiar, cuentan con un importante grado de especialización agropecuaria y orientan su producción principalmente al mercado. Dada la diferente calidad de los suelos y de los entornos socioeconómicos, es difícil establecer categorías de tamaño para definir la pequeña agricultura y la agricultura campesina, las cuales ciertamente serán diferentes en tierras bajo riego o en tierras de secano. Tentativamente podemos considerar en estas categorías a aquellas explotaciones agropecuarias que tienen menos de 10 has. de extensión.²

Cambios y permanencias en el sector rural

El primer y más notorio cambio en las últimas décadas ha sido el de la estructura de propiedad de la tierra, luego de la reforma agraria y los procesos posteriores. El sector agrario peruano está dominado cuantitativamente por los pequeños agricultores y campesinos (PAC). El 92% de las explotaciones agropecuarias (EA) tenían, según el último censo agropecuario de 1994, menos de 10 has. de extensión, aunque la mayoría tienen menos de 3 has. Poseen seis de cada diez hectáreas de tierras de cultivo de riego, dos de cada cinco hectáreas de secano. (Ver tabla 1 del anexo). Su peso económico es grande. Más del 70% del PBI agrario proviene de la pequeña agricultura, así como casi el 60% del valor de las exportaciones. (Cuadro 1 del anexo.) El destino de la agricultura del país depende estrechamente del destino de los PAC.

Menos visible pero muy importante por

sus efectos es que, por un lado, ha aumentado la diversificación de actividades en las áreas rurales y que tiende a haber una relación económica más estrecha entre las áreas rurales y las urbanas. En correspondencia, los PAC diversifican sus fuentes de ingreso con actividades extraprediales, sean agrarias o no, rurales o no. Esta diversificación está vinculada al crecimiento de pequeñas ciudades y centros poblados, y a la densificación de la red vial y de las telecomunicaciones. Particularmente los campesinos viven en una economía en diversificación, y las estrategias familiares de sobrevivencia se articulan estrechamente a ese proceso. De acuerdo al censo, más de la cuarta parte de las explotaciones agropecuarias realizan actividades no agrarias. El 16% realizan actividades no agrarias dentro del predio. De éstas, cerca de un tercio hacen artesanías. De los conductores de predios que dejan la chacra, el 37% va a chacras lejanas a realizar actividades agrarias; el 15% se dedica al comercio; el 10% a la construcción, y un porcentaje similar a caza, madera y recolección; el 4% a la minería; el 3.7% a la minería y el 2.7% a la enseñanza. (Cuadro 2)

Sin embargo, esta diversificación generalmente ocurre en actividades de productividades bajas y, por consiguiente, de bajos ingresos.

La diversificación aludida y las relaciones con el mundo urbano son expresiones de la ampliación de las relaciones mercantiles, las cuales son omnipresentes en el país en todas las áreas rurales. Ya no es posible, si lo fue alguna vez, imaginarse estrategias económicas basadas en el aislamiento. La apertura de la economía a la competencia internacional influye directa o indirectamente en la economía agraria y rural en grados cada vez mayores. Es el caso de las áreas tradicionales campesinas, orientadas a la producción de cultivos transables, es decir, que pueden ser obtenidos - los mismos productos o sustitutos cercanos- en el mercado internacional (lana, fibra de alpaca, carne de

res y de ovino, leche, trigo y cebada).

Como se mencionó antes, se ha densificado la red de caminos, de telecomunicaciones, y de distribución de energía en las áreas rurales. Aunque se está muy lejos de satisfacer las necesidades regionales, en muchas zonas rurales ellas permiten una sustancial reducción de los costos de transacción y, por tanto, la posibilidad de una mayor articulación al mercado. En sentido inverso, los caminos abren a la competencia los mercados locales, facilitando la importación de productos extranjeros o nacionales de otras regiones. Los efectos de la expansión mercantil, en definitiva, pueden ser ventajosos y también desventajosos para las economías locales.

La exposición de los PAC a mercados abiertos les plantea desafíos que difícilmente podrán enfrentar con éxito, siendo una de las razones principales el que han dejado de recibir servicios del Estado, entre ellos los crediticios y de asistencia técnica, particularmente desde inicios de la década pasada. El Estado, además, dejó de intervenir en la determinación de los precios de los insumos y de la producción agraria. Este punto se retomará más adelante.

A pesar de que las opciones neoliberales aún preponderantes están reñidas con polí-

Más de la cuarta parte de los pequeños agricultores y campesinos realizan actividades no agrarias. El 16% realizan actividades no agrarias dentro del predio. De éstos, cerca de un tercio hacen artesanías. De los conductores de predios que dejan la chacra, el 37% va a chacras lejanas a realizar actividades agrarias; el 15% se dedica al comercio; el 10% a la construcción, y un porcentaje similar a caza, madera y recolección; el 4% a la minería; el 3.7% a la minería y el 2.7% a la enseñanza

ticas proteccionistas, el sentido que tiene la desprotección de los PAC es otro en tanto que, a diferencia de las empresas mayores, aquéllos están particularmente mal preparados para desenvolverse en un mercado en buena parte dominado por oligopolios y en el que los agentes económicos son extraordinariamente heterogéneos en términos de cantidad y calidad de recursos naturales, de acceso a servicios productivos (financiamiento, información, etc.), de la calidad del capital humano, y de influencia social y política.³

Es de notar que los cambios necesarios que deben experimentar los PAC (de tecnologías, de formas de gestión, etc.) para desenvolverse en un contexto desprotegido encuentra un obstáculo en el hecho de que la conducción directa de los predios agrícolas está en manos de agricultores cuya edad promedio es alta y con muy bajos niveles educativos, inferiores a la de sus hijos. La mayor parte de éstos son migrantes actuales o potenciales. Las áreas rurales pierden, así, parte importante de su capital humano.

La desatención de las políticas agrarias por el sector de los PAC obedece a que el sentido común de quienes toman las decisiones (y también de parte importante de la opinión pública urbana) concibe que hay dos agros. Un agro viable, es decir, que puede reproducirse ampliamente, con las siguientes características:

- o posibilidades de articularse con éxito al mercado nacional y sobre todo internacional

- o sustentado sobre la mediana y gran propiedad

- o asentado sobre todo en la costa y en algunas áreas muy específicas de las otras regiones.

Un agro no viable, que simplemente se reproduce a sí mismo, con las siguientes características:

- o asentado en las otras dos regiones naturales, y particularmente en la sierra (a la selva se le considera por el momento un

inmenso emporio maderero)

- o objeto tan sólo de proyectos asistenciales o cuasi asistenciales (FONCODES, PRONAMACHS, PRONAA y otros programas especiales)

- o limitado al mercado interno.

Buena parte de la legislación se orienta al primer agro. En 1995 se dio una legislación liberal que permite la compra y venta de las tierras agrícolas, cuyo propósito fue desarrollar el mercado de tierras y permitir el acceso de las inversiones en áreas actualmente ocupadas sobre todo por la pequeña agricultura. Esta ley eliminó los límites del tamaño de la propiedad —con una vaga alusión y el uso al que pueden destinarse las tierras agrícolas, facilitando su urbanización en las áreas periurbanas. La ley permite también la compra y venta de las tierras de las comunidades campesinas (con algunas restricciones de procedimiento). Termina así con una centenaria legislación proteccionista, más por razones ideológicas de los parlamentarios que por la esperanza de que esa medida estimule el desarrollo económico en las áreas hoy comunales.

En las últimas décadas el papel de la mujer en las áreas rurales también ha tenido cambios. La emigración constante de los hombres, temporal o permanente, ha dejado en manos de mujeres la conducción del hogar y del predio. Esto ocurre sobre todo en las familias con menor dotación de tierras. El 23% de los predios en la sierra son conducidos por mujeres; lo mismo ocurre con el 20% en la costa y el 10% en la selva.

Desde otra perspectiva, la modernización de una parte de la agricultura, particularmente la vinculada a la agroindustria costeña, ha ampliado las oportunidades laborales de las mujeres en tareas de cosecha de productos frágiles, y de su selección en plantas de transformación. Sin embargo, las condiciones de trabajo, bastante deterioradas en general, son particularmente inconvenientes para las asalariadas, pues les im-

El Estado continuó e incrementó, en montos gastados y cobertura espacial, programas especiales de transferencia de recursos—bajo la forma de alimentos y empleos temporales principalmente— en respuesta a una concepción de inviabilidad de la sierra rural. Uno de los resultados es que se estima que el retiro de estas transferencias incrementaría en tres o cuatro puntos porcentuales los ya muy altos niveles de pobreza

ponen rigores que pueden afectar su salud. A ello se agrega que sus ingresos son inferiores a los de los hombres y que son trabajos poco estables. Las posibilidades de protegerse de estos abusos son reducidas por la falta de organización y por su desconexión con las áreas urbanas, en las que las mujeres tienen mejores posibilidades de conseguir ayuda para sus reclamos.

Así como ha habido importantes cambios en el medio rural, también son muchas las permanencias.

La más notable y persistente, sin duda, es la pobreza rural generalizada, que se ha agravado en los años recientes. (Ver tabla 2 en anexo) La distancia cultural, económica y el acceso en servicios entre las áreas rurales y las áreas urbanas continúa siendo inmensa. En términos cuantitativos, el minifundio es ampliamente mayoritario en el universo de la pequeña agricultura (tabla 1 en anexo) La dotación de tierras es insuficiente en cantidad y calidad para una alta proporción de los PAC, particularmente para los minifundistas. El atraso tecnológico en la actividad agraria es generalizado, aunque al interior de los PAC hay importantes diferencias. Los costos de transacción que implica una relación ventajosa con el mercado son muy altos, lo cual inhibe su desarrollo.¹ Los derechos de propiedad de la mujer sobre la tierra son todavía una esperanza.

Las políticas públicas

En el cuadro 3 del anexo se resumen los cambios en las políticas agrarias desde los ochenta hasta la actualidad. Los cambios más notables fueron la liberalización de los mercados de productos y de tierras; la inhibición por el Estado de una serie de funciones que cumplía, aunque con diferentes

niveles de imperfección, hasta comienzos de los años noventa; el recorte de subsidios canalizados a través de créditos con bajas tasas de interés y el manejo de los precios de productos e insumos; la suscripción de acuerdos internacionales de comercio que, a la par que abren la economía al mundo, imponen limitaciones a la protección de la agricultura nacional. Este conjunto de medidas supuestamente realinearón los precios relativos de los productos agrarios y de sus insumos.

Por otro lado, el Estado continuó e incrementó, en montos gastados y cobertura espacial, programas especiales de transferencia de recursos—bajo la forma de alimentos y empleos temporales principalmente— en respuesta a una concepción de inviabilidad de la sierra rural. Uno de los resultados de esta transferencia es que se estima que el retiro de estas transferencias incrementaría en tres o cuatro puntos porcentuales los ya muy altos niveles de pobreza. Además de tener escasos o ningún efecto sobre el desarrollo rural sostenido, la continuidad de estos programas especiales es muy problemática por ser muy onerosos, endeudan más al país y se prestan a la corrupción y la manipulación política.

Algunos programas especiales podrían tener un efecto dinamizador sobre la pequeña agricultura. Tal es el caso de los programas alimentarios, que podrían orientarse seriamente a adquirir los alimentos que utiliza exclusivamente —o casi— de la producción doméstica. Para ello debería resolverse una serie de problemas de gestión económica y financiera e institucionales, éstos últimos de parte de los productores.

El sector público agrario quedó muy debilitado por las políticas de inspiración

Los mercados de productos

neoliberal orientadas a la disminución del tamaño y las funciones del Estado, y por el total sometimiento de las políticas sectoriales a las políticas macroeconómicas definidas por el Ministerio de Economía y Finanzas. Efecto de la reducción del aparato estatal han sido la pérdida de memoria institucional, la reducción crítica del nivel del capital humano, la aleatoriedad y discontinuidad de las políticas y de los responsables para ejecutarla. El Ministerio de Agricultura ha dejado de tener la capacidad de promover el desarrollo de la agricultura en el país, aun cuando fuera a través de su función normativa, así como de negociar en el marco del gabinete ministerial políticas sectoriales promotoras del desarrollo agrario. Las agencias agrarias descentralizadas, por su lado, perdieron los pocos márgenes de autonomía para tomar decisiones (agudizándose la concentración en la sede central), su capacidad operativa y de coordinadora de los diversos programas orientados al sector rural, así como su capacidad de interactuar con los agricultores. En ciertas regiones del país, algunos programas especiales, en primer lugar PRONAMACHS, contaban con mayores recursos e independencia que dichas agencias.

Ha habido, sin embargo, aspectos positivos. Por un lado, el término de la violencia rural, después de algo más de una década, ha permitido el restablecimiento de la actividad agraria y de los circuitos comerciales en las áreas rurales. Además de la expansión de la red caminera, de telecomunicaciones y de distribución de energía eléctrica en áreas rurales, aún netamente insuficiente, debe destacarse algunos importantes adelantos, en especial el fortalecimiento e impacto de SENASA sobre el control de plagas y enfermedades, requisito indispensable para poder exportar a los países ricos.

Durante el gobierno aprista, las importaciones estaban sujetas a autorizaciones. La liberación de la importación de productos agrarios data de comienzos del gobierno de Alberto Fujimori, perdurando hasta el día de hoy. Sin embargo, durante ambos gobiernos se continuó con una onerosa política de importaciones de insumos agrícolas para la agroindustria alimenticia (molinera, láctea, oleaginosa, industria avícola) destinada al consumo masivo urbano y crecientemente también rural.⁵ Las importaciones han tenido un efecto sustancial en la dieta alimenticia de los peruanos —particularmente el consumo de derivados de trigo importado— y por lo tanto, también en el portafolio de cultivos. Debe tomarse en cuenta que casi todos los cultivos principales de las tres regiones naturales son transables⁶, es decir, susceptibles de ser adquiridos en el mercado internacional. La mayor parte de esos cultivos son producidos por pequeños agricultores comerciales⁷. Esto significa que los precios de esos productos están influenciados por los precios internacionales, y que la creciente apertura de los mercados los somete aún más a la competencia internacional⁸. La pequeña agricultura queda particularmente expuesta a esta competencia por dos razones: por su restringido acceso a información (económica, técnica, normativa), a opciones productivas alternativas y a tecnologías superiores y a recursos financieros; y por otro lado, por la falta de economías de escala necesarias para producir en mejores condiciones (uso de infraestructura colectiva, de maquinaria, control de plagas y enfermedades) así como para negociar con otros agentes económicos (oligopolios y oligopsonios) y políticos (cabildeo).

En los mercados urbanos de las tres regiones hay presencia de productos sustitutos a los producidos localmente, de modo

que aún cultivos no transables, como la papa, pueden ser desplazados por otros (derivados de trigo o arroz, atún enlatado, por ejemplo).

Proyectando hacia el futuro, la apertura comercial puede mantener postrada a la pequeña agricultura si es que, por un lado, la economía peruana en su conjunto no logra desarrollarse de manera sostenida y, por otro, si los gobiernos no deciden adoptar políticas sectoriales orientadas a mejorar las condiciones de producción de ese mayoritario sector de productores.

Sin embargo, la apertura comercial, sobre todo al mercado internacional, ofrece también algunas oportunidades para la agricultura pequeña y campesina, aunque es dudoso que éstas puedan compensar los riesgos anotados. Estas oportunidades pueden presentarse por cuatro vertientes principales: por la incorporación de los pequeños agricultores a cadenas productivas debidamente organizadas y reguladas, tema que abordamos más adelante; con la producción de productos orgánicos, cuyos mercados aún son bastante restringidos pero están ampliándose; y a través de la producción de productos exclusivos, sobre todo andinos y selváticos, dirigidos a la alimentación, a la industria en general y a la industria farmacéutica en particular. El aprovechamiento de la biodiversidad andina y amazónica merece mención aparte. Su importancia económica puede ser creciente, pero no necesariamente en beneficio de los agricultores y campesinos que, en la práctica, se ocupan de su protección, mantenimiento y reproducción. Aquí también se requiere de la intervención del gobierno, para regular las condiciones de acceso a esos recursos, y de la población organizada, que tiene que ser capaz de dar un uso económico sostenible a esos recursos.

Concentración/dispersión de tierras

La liberalización del mercado de tierras, respaldada sobre todo con la promulgación de la Ley de Tierras en 1995, ha tenido li-

mitados efectos en la transferencia de este recurso a través de operaciones de compra y venta. Aunque se han dado casos de concentración de tierras logradas a través de compras, la magnitud de estas operaciones ha sido limitada. Las empresas agrícolas modernas, casi todas ellas en costa, con áreas extensas que superan en algunos casos las mil hectáreas, se han formado, con muy escasas excepciones, en nuevas áreas puestas en producción gracias a grandes obras de irrigación. En las condiciones actuales, es improbable que la concentración de tierras sea un riesgo real para la pequeña agricultura. Los riesgos pueden ir más bien por el lado del incumplimiento de compromisos de pago de préstamos, cuando la tierra es hipotecada.⁹

Parece ser que se han multiplicado diferentes formas de arriendo de parte o de la totalidad de las tierras de los pequeños agricultores. De parte, cuando el agricultor no tiene la capacidad y/o los recursos para trabajar toda su tierra; de toda la tierra, cuando se dedica a actividades alternativas a la agraria.

La Ley de Tierras de 1995 permite la compra y venta de las tierras de las comunidades campesinas, tanto de costa como de sierra, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos (aprobación en Asamblea de comuneros, etc.). Sin embargo, parece no haberse registrado transferencias al amparo de esta norma.

En síntesis, la lentitud del mercado de tierras causada por la postración de la economía nacional y, en particular, por el relativo estancamiento económico del sector agrario, permiten afirmar que las escasas transacciones de compra y venta no permiten avizorar un riesgo para las pequeñas propiedades¹⁰. Por la misma razón –a la que se suman razones de orden cultural–, las transferencias de las tierras comunales al amparo de la Ley de Tierras es mínima, si es que existe.

La seguridad sobre la posesión y la propiedad de la tierra, sin embargo, sigue sien-

do un problema. En el cuadro 4 del anexo resumimos la variedad de conflictos existentes en la actualidad.

La agroindustria

Una manifestación de la modernización de la agricultura es el agregarle valor a la producción primaria. La agroindustria es percibida frecuentemente como un proceso que puede agregar valor a la pequeña agricultura y que estimula y permite su modernización.

Pero el valor agregado a la producción agrícola se inicia desde el primer eslabón, mejorando la calidad del producto mismo. Un segundo eslabón es el proceso poscosecha, que incluye selección del producto, embalaje adecuado para su comercialización. Luego está el transporte mismo. En este segundo eslabón—incluyendo el transporte hasta los mercados finales—que se producen importantes mermas que, dependiendo del producto, puede acercarse al 20% del volumen total cosechado. Un tercer eslabón es el procesamiento del producto, que puede ser primario—congelado, por ejemplo—o más elaborado, a través de un proceso industrial.

La agroindustria que utiliza fundamentalmente insumos agrarios nacionales está poco desarrollada, aunque desde mediados de la década del ochenta ha crecido orientada hacia los mercados de exportación. En el caso de la ya antigua agroindustria láctea, los efectos sobre los pequeños ganaderos han sido muy importantes, en términos de especialización, desarrollo tecnológico y relativa seguridad de ingresos a los productores. Sin embargo, y como sucede con toda la agroindustria más reciente (que se desarrolla casi totalmente en la costa), los abastecedores—tanto pequeños agricultores como pequeños ganaderos—tienen escaso o nulo poder de negociación con la firma industrial. El significado de este tipo de agroindustria para el desarrollo de la pequeña agricultura es, pues, ambiguo.

La propuesta de “cadenas productivas”

es, en principio, interesante, pues pretende enlazar a los diferentes agentes económicos desde la etapa de la provisión de insumos para la producción primaria hasta la comercialización final del producto, luego de su procesamiento primario o del procesamiento industrial. Tradicionalmente existen en la agricultura peruana varias cadenas productivas: en la costa, la caña de azúcar (articulada a la industria azucarera), el algodón (articulada a las desmotadoras y a la industria textil y de confecciones), el maíz amarillo (industria molinera y avícola), arroz (molinos); en la sierra, lanas y fibras (comercio exportador e industria textil). En la selva, café (procesadoras y empresas exportadoras), maderas (aserraderos, industria maderera, empresas exportadoras), palma aceitera (industria oleaginosa). En la costa y sierra, ganadería de leche (plantas lecheras, queseras y otros derivados). Las nuevas cadenas productivas están sobre todo en la costa y sus principales insumos son los espárragos, las frutas y las hortalizas.

En principio, este modelo podría ser parte de una estrategia de modernización ‘inducida’ de la pequeña producción (como ha ocurrido de algún modo con la cadena láctea)¹¹. Sin embargo, en la práctica, los problemas institucionales (que incluye la falta de garantías en el cumplimiento de los contratos) y los elevados costos de transacción han limitado el desarrollo de esta propuesta. El Estado debe cumplir un rol en la definición de las reglas de juego entre los eslabones de la cadena, en garantizar el cumplimiento de los contratos, instancias de arbitraje y una administración de justicia eficiente, honesta y con autoridad. Más problemático es lograr la reducción de otros costos de transacción (por ejemplo, aquellos derivados de la desorganización de los productores proveedores de la agroindustria).

Si, desde el punto de vista de la pequeña agricultura, la ‘gran’ agroindustria es más una esperanza que una realidad, ¿qué hay de la pequeña agroindustria? Para todos los fi-

nes prácticos, ésta es casi inexistente. Existe una agroindustria limitada de algunos cultivos andinos –quinua, kiwicha y otros– que posiblemente podría ampliarse, en algunos casos orientada hacia el mercado externo. El espacio ideal para tal agroindustria es el local o regional, pero esos mercados están muy poco desarrollados. Debe suponerse que si el próximo proceso de descentralización se expresa en el desarrollo económico regional, habría oportunidades para una agroindustria local que satisfaga necesidades también locales. Dado que, aún en la pequeña empresa, el proceso industrial es especializado, tanto en su gestión como en el proceso productivo mismo, el industrial suele ser una persona diferente al agricultor. Una forma en la que los pequeños agricultores y campesinos pueden aprovechar de modo más directo las ventajas de la agroindustria, es siendo propietarios de ella, pero eso requiere lograr escalas mínimas formando asociaciones o cooperativas, y entregando la gestión a personal especializado.

Conviene hacer una corta reflexión sobre el proceso de descentralización. Así como éste puede ofrecer ventajas para el desarrollo rural, también puede significar riesgos. Enumeraremos tan sólo los más obvios. (1) La descentralización puede reproducir, en un nivel subnacional, el centralismo, alrededor de la capital del departamento, marginando las áreas rurales. (2) Puede también reproducir el patrón de políticas sectoriales del gobierno central: es decir, definir políticas por sectores económicos –agrarios, mineros, industriales, etc.– sin articularlos, repitiendo así la falta de coordinación sectorial. (3) Un tercer riesgo se deriva de un régimen de compensaciones y transferencias interregionales de recursos que finalmente deje a los departamentos más pobres sin los recursos necesarios para implementar sus planes de desarrollo. (4) Está dentro de lo posible, asimismo, que algunas regiones carezcan del capital humano suficientemente capacita-

do y del capital social suficientemente extendido y consolidado que son necesarios para administrar y ejecutar una propuesta regional de desarrollo. Nótese que estos inconvenientes son riesgos, y no desventajas inexorables.

Los actores

A diferencia del período anterior a la reforma agraria, los agricultores –y aún menos los pequeños– tienen muy escasa influencia en quienes toman las decisiones políticas, y particularmente en el Poder Ejecutivo.¹² Esto es tanto más acentuado cuanto en el aparato del Estado el poder está concentrado en Lima, en los escalones más altos de la jerarquía burocrática. En principio, una descentralización político-administrativa del Estado puede contribuir a que los agricultores tengan más influencia en el nivel de los gobiernos regionales. Las opciones preferenciales de los gobiernos –al menos en las últimas dos décadas– es promover un sector moderno agrícola y agroindustrial costeño orientados a la exportación, cimentado sobre la mediana y sobre todo la gran empresa. A diferencia de décadas pasadas, la gran empresa agraria forma parte hoy día de conglomerados cuya diversificación económica incluye las finanzas, la industria, el transporte y el comercio. Es este sector de inversionistas –nacionales y extranjeros– los que tienen la mayor influencia en los centros de toma de decisión, y que contribuyen a consolidar la creencia, participada por igual por empresarios y gobernantes, que sólo la agricultura de exportación tiene viabilidad económica.

Entre las principales organizaciones de la pequeña agricultura de la costa son las juntas de usuarios de los distritos de riego (y sus comisiones de regantes), que están presentes en todos los valles de la costa (y en las áreas irrigadas de las otras regiones igualmente). Aunque no son formalmente organizaciones de pequeños agricultores, la abrumadora mayoría de este sector hace que, en la práctica, sí lo sean. Los objetivos de

las juntas son netamente funcionales, pero la debilidad organizativa en el campo ha determinado que ocasionalmente las juntas cumplan un papel gremial, habiendo en ocasiones participado en movilizaciones de protesta. En la costa —así como en las otras dos regiones— también existen varias asociaciones por líneas de productos, contándose entre las principales la de los arroceros y algodoneros.

No cabe duda de que las organizaciones más importantes en la sierra rural son las comunidades campesinas, a las que pertenece un porcentaje sustancial de pequeños agricultores y minifundistas de esa región natural. Su importancia político-administrativa ha decaído con la consolidación de los municipios rurales. Pero las comunidades no sólo continúan cumpliendo para las familias comuneras una serie de funciones (tanto materiales como simbólicas), sino que, al menos en términos cuantitativos, se han incrementado en número, acercándose actualmente a las seis mil. Es común a ellas el hecho de que forma parte fundamental de las estrategias de sobrevivencia de centenares de miles de familias, un alto porcentaje de las cuales tienen miembros que están ya incorporados a la economía y sociedad urbanas. El minifundio debe ser visto desde esta perspectiva: su función tiende a ser asegurar una parte de los ingresos familiares en una economía que obtiene ingresos de distintas fuentes agrarias y no agrarias, rurales y no rurales.

Es importante considerar que las comunidades campesinas son un capital social (cuya ausencia significaría un mundo rural poblado de familias rurales pobres desarticuladas); que, por ese hecho, ofrece ventajas que pueden ser útiles para un proceso de modernización que necesariamente implica una mejor articulación con los mercados y, un mejor desempeño económico. La comunidad ofrece la posibilidad de economías de escala imposibles de alcanzar por familias campesinas individuales. Pero, como ocurre con otros casos que han sido analiza-

dos en otros lugares de este documento, el aprovechamiento de este capital social requiere del apoyo decidido del Estado (pues, además de la necesidad de normas apropiadas, se requieren inversiones, el acceso a servicios públicos, políticas educativas diferentes, etc.). Las comunidades campesinas se verían beneficiadas de una descentralización del desarrollo económico, en la medida en que éste estimule la diversidad de las actividades económicas no sólo en áreas urbanas sino también rurales; esta diversificación ofrece a las familias comuneras y a la comunidad como tal la oportunidad también de diversificarse económicamente pero, sobre todo, a diversificar los mercados de trabajo.

Los municipios rurales, abocados sobre todo a invertir los escasos recursos en obras de carácter urbano en los centros poblados, hasta el momento tienen escasa gravitación en el desarrollo rural, salvo excepciones; las relaciones que mantienen con las organizaciones de agricultores y de campesinos, si existen, son irregulares y asistemáticas. Sin embargo, puede haber una fructífera relación entre los gobiernos locales y las organizaciones de agricultores y campesinos, desde mejorar el ordenamiento del territorio distrital, la construcción de infraestructura necesaria a la actividad agraria y ganadera, hasta la implementación de programas de gasto social utilizando la producción local.

Las federaciones y confederaciones campesinas, salvo raras excepciones, no tienen ni el vigor ni la representatividad alcanzados durante las décadas del setenta y ochenta. En parte, porque el Estado ha dejado de ser el objeto de reclamos (pues ya no define precios ni monopoliza el otorgamiento de créditos), lo que permitía y hacía conveniente antes lograr la unidad para que el reclamo ante un único agente, el Estado, sea más eficaz. En parte, porque la expansión de la mercantilización de la producción rural ha autonomizado a los productores. En parte, porque las numerosas experiencias

frustrantes de la acción colectiva en las décadas anteriores. Finalmente, porque la guerra entre Sendero Luminoso y la Fuerza Armada contribuyó, con su terror, a la desarticulación de muchas organizaciones.

La situación de los pequeños agricultores en muchas partes de la selva, particularmente en la selva alta, es por demás preocupante. Por un lado, las decenas de miles de caficultores, muchos de ellos organizados en cooperativas de comercialización, se encuentran en una grave crisis por la baja de los precios internacionales del café (principal producto agrícola de exportación del país), de los que dependen totalmente. Cabe anotar que el peso del total de café exportado por las cooperativas de comercialización ha ido reduciéndose en el tiempo a favor de empresas comerciales privadas, perdiendo así parte del control de los beneficios cuando los precios se elevan.

Por otro, la persistencia de los sembríos de coca —a cargo también de pequeños agricultores, en su mayoría colonos provenientes de las serranías—, en el marco de una política antidrogas poco transparente y en mucho ineficaz, contribuye decisivamente a la conformación de una sociedad rural regional signada por la violencia. Las alternativas económicas a este cultivo, aunque posibles, están obstruidas por la escasa infraestructura de todo tipo, empezando por la deteriorada red caminera, y por intervenciones inadecuadas en proyectos de “desarrollo alternativo” ejecutados por diferentes organismos, que dejan poco lugar a la participación de las organizaciones de productores. Nuevamente aquí la acción estatal es de importancia fundamental en varios sentidos. Por un lado, por la necesidad de diseñar una política eficaz de sustitución de cultivos que incorpore activamente, en los diferentes momentos del diseño y ejecución, a las organizaciones de productores de coca. En segundo lugar, en la provisión de bienes públicos de distinto tipo, desde una mejor y más densa infraestructura vial y de telecomunicaciones, hasta mejor informa-

ción y educación.

La pobreza de la sierra se expresa en la región amazónica a través de los migrantes que colonizan tierras ocupadas por las comunidades nativas. A este asedio, difícil de controlar pero que podría ser morigerado si existiese una política de ocupación del territorio, se agrega aquél de empresarios formales e informales que codician los recursos naturales que ofrece la cuenca amazónica: maderas, plantas medicinales, fauna, oro, petróleo... Aún ciertas propuestas de ecólogos privilegian la protección de los recursos naturales sobre las condiciones de vida de los nativos que dependen del uso de esos recursos. A pesar de que el tema indígena está siendo introducido en la agenda pública,¹³ sigue siendo probablemente el sector social más agredido y abandonado de las áreas rurales.

En cuanto a la situación de las mujeres, a partir de los años 80, con la agudización de la crisis económica y de la violencia política en el país, adquirieron mayor protagonismo en los espacios locales. A causa de la migración de los hombres, las mujeres tuvieron que encargarse de las labores agrícolas y ganaderas y también, en muchos casos, asumir la dirección en sus comunidades y de las rondas campesinas; algunos de estos liderazgos aun se mantienen. Estas acciones han generado, en cierta medida, un reconocimiento mayor de las mujeres en el ámbito familiar y comunal.

La agudización de la pobreza hizo que las mujeres se organicen en los llamados clubes de madres y organizaciones del vaso de leche para conseguir alimentos adicionales para sus familias y en especial para sus hijos. Algunas de estas organizaciones han dejado de congregarse en torno a la supervivencia y hoy reclaman otro tipo de reivindicaciones y derechos fundamentales para las mujeres. Existen, en algunas zonas del país, organizaciones supra comunales que congregan a asociaciones de mujeres de un distrito, una cuenca o una provincia, constituyéndose en potenciales instancias

de desarrollo para sus localidades.

Si bien existe un número importante de organizaciones de mujeres campesinas, éstas son todavía débiles y poco articuladas. Esta debilidad se manifiesta en los pocos logros que han podido conseguir. Proyectos promovidos por ONG y por agencias del Estado, vienen trabajando en su fortalecimiento y en una mayor articulación, teniendo diversos resultados.

La propia población campesina acepta que en los últimos años la situación de la mujer rural ha cambiado, pues hoy tienen mayores posibilidades de acceso a la educación y a otros recursos. Pero la discriminación a la mujer continúa, y que el analfabetismo y la falta de dominio del idioma castellano —mucho mayor entre las mujeres que entre los hombres— se constituyen en factores fundamentales que impiden a las mujeres ejercer un rol protagónico en sus localidades.

El Estado es, en muchos sentidos, un actor disminuido. El achicamiento del aparato estatal, en cantidad, pero sobre todo en calidad, impide, más allá de las opciones ideológicas y políticas del gobierno de turno, una intervención eficaz y sinérgica orientada al desarrollo rural. Se suma a su pobreza material en recursos, la incapacidad de utilizar con imaginación e inteligencia los recursos que sí tiene: presencia nacional, legitimidad (a pesar de todo), poder de convocatoria, medios de comunicación masiva a su disposición, el derecho de establecer reglas de juego (normas, reglamentos, leyes). Un adecuado discurso (orientado a un desarrollo descentralizado, equitativo y participativo) podría tener un importante potencial movilizador de fuerzas productivas; para comenzar, de lo que los economistas llaman, con escasa imaginación literaria, capital humano y capital social.

El Estado debería orientar su acción al desarrollo rural en un doble sentido: (1) mejorar los contextos en los que se desenvuelve la vida y la economía rurales. Esto se logra fundamentalmente con la provisión

de bienes públicos en calidad y cantidad suficientes: vías de comunicación y demás infraestructura, telecomunicaciones, energía, educación y servicios de salud; y (2) en la prestación directa o intermediada a través del sector no público de servicios: información, investigación, extensión técnica, comercialización, etc., orientados a reducir los costos de transacción y facilitar así las relaciones de mercado; (3) en la protección a la agricultura nacional de la llamada 'competencia desleal' internacional, a través del manejo de tarifas y aranceles, del tipo de acuerdos internacionales y de la incorporación de representantes de los productores agrarios en equipos de negociación internacional; (4) garantizando el cumplimiento y el carácter equitativo de los acuerdos y contratos entre los diferentes agentes económicos y sociales, sin lo cual no pueden funcionar adecuadamente las cadenas productivas. Por su lado, las organizaciones de productores deben ampliar la perspectiva de sus propuestas, buscando el establecimiento de corresponsabilidades con el Estado (en la definición de los objetivos estratégicos del sector; en las agendas de investigaciones; en la experimentación y extensión técnica, etc.).

Iniciativas alternativas

La preocupación por los pequeños agricultores y campesinos ha sido constante entre las organizaciones promotoras del desarrollo rural, particularmente las ONG, lo que ha motivado una diversidad de formas de intervención, que podrían agruparse en tres: (1) apoyo al fortalecimiento institucional de las organizaciones de los PAC (gremios, comunidades campesinas y nativas, asociaciones de productores y de mujeres, etc.), (2) capacitación y entrenamiento (técnico, legal, temas de género), y (3) apoyo productivo (indirecto, como servicios financieros y de información, alternativas de comercialización, y directo, como introducción de nuevas tecnologías orgánicas y/o convencionales, mejor uso de los recursos

naturales, introducción de semillas y especies ganaderas mejoradas, etc.). Por la naturaleza de las organizaciones de promoción, los alcances de sus intervenciones –particularmente las de apoyo productivo– son limitados tanto geográficamente como por el número de beneficiarios. Su utilidad no reside, pues, en impactos amplios y masivos, sino en el carácter experimental de sus acciones, es decir, en la potencialidad de la replicabilidad de propuestas alternativas y de sustentar propuestas de políticas.¹¹

A estas formas de intervención directa con los PAC, debe agregarse las campañas y acciones de cabildeo realizadas por las organizaciones de promoción (propuestas de políticas alternativas, sensibilización a la opinión pública sobre la problemática agraria a través de medios) y la investigación académica y aplicada, orientada al análisis de la economía pequeña y campesina y/o a fundamentar mejor la intervención directa en las áreas rurales.

En perspectiva...

(1) No puede ignorarse un cambio conceptual que comienza a modificar la manera de ver el agro y sus limitaciones. Por un lado, que el agro es parte de lo rural, y que las mejores condiciones para su desarrollo es en vinculación sinérgica con la totalidad de recursos (naturales, económicos, culturales, institucionales, o, en términos mas 'de moda', capital natural, capital económico, capital humano y capital social) que ofrece un territorio dado, ya sea el distrito, la cuenca, la región. Por otro lado, que el desarrollo de la propia sociedad rural depende de las posibilidades de un desarrollo socioeconómico descentralizado, en el que el espacio económico, institucional, cultural y de recursos económicos es aún más amplio y diverso. El destino de los PAC, pues, esta ligado al tipo e intensidad de descentralización que está por iniciarse. Lo anterior no es contradictorio con la necesidad de que se definan políticas agrarias diferen-

ciadas que permitan mejorar las condiciones productivas de los PAC.

(2) Si se continúa con las mismas orientaciones económicas de los últimos años, hay razones para ser escépticos de la esperanza de que las políticas se orienten en un plazo corto o mediano a promover a los PAC. Por lo tanto, mucho depende de la capacidad de las organizaciones gremiales y asociaciones de agricultores, así como de otras organizaciones de la sociedad civil, para hacerse escuchar y lograr que estas inercias sean modificadas. Un signo alentador es el surgimiento desde hace algunos años de CONVEAGRO nacional y más recientemente de CONVEAGRO regionales, que articulan a organizaciones de agricultores y campesinos con ONG y otras organizaciones de la sociedad civil.

(3) Los términos en los que el país se va integrando al mercado internacional son lesivos a importantes sectores de peruanos, específicamente a los PAC. Es preciso realizar un intenso cabildeo para que el gobierno defina una estrategia que combine la protección a la agricultura nacional frente a los productos importados subsidiados, con una agresiva actitud de conquistar nichos de mercado en el exterior en beneficio de los PAC. La definición de esta estrategia debe hacerse de manera participativa.

(4) Algunas medidas de gran aliento son ineludibles. Es el caso de la imperiosa necesidad de un mejoramiento radical del capital humano en las áreas rurales si es que se desea que la agricultura pequeña y campesina aproveche al máximo sus posibilidades. Ello implica una revolución educativa en la calidad de la educación rural. Pero algunas medidas específicas pueden tener una importante repercusión en amplios sectores sociales rurales. Una de ellas es la modificación de la legislación agraria de modo tal que tanto los hombres como las mujeres tengan igual derecho sobre la tierra.

Tabla 1
Perú: Distribución de la tierra, por rangos de superficie y tipos de tierra 1994
(porcentajes)

Rango de superficie	Tierras de cultivo bajo riego		Tierras de cultivo secoano		Pastos Naturales		Montes y Bosques	
	U.A.	Has.	U.A.	Has.	U.A.	Has.	U.A.	Has.
Menores de 3 Has.	63.6%	22.3%	51.0%	14.3%	36.6%	0.5%	21.3%	0.3%
De 3 a 5 Has.	15.6%	16.6%	15.4%	11.4%	17.1%	0.7%	15.5%	0.6%
De 5 a 10 Has.	12.9%	22.6%	15.3%	18.1%	19.4%	1.6%	22.9%	2.0%
De 10 a 20 Has.	5.0%	13.9%	9.4%	17.9%	12.1%	2.2%	19.0%	4.0%
De 20 a 100 Has.	2.4%	12.5%	7.8%	27.4%	11.0%	7.2%	18.5%	14.3%
Más de 100	0.4%	12.1%	1.1%	11.0%	3.8%	87.8%	2.9%	78.7%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Total en miles	792,394	1,729,065	1,173,065	3,747,912	551,235	16,906,470	361,252	9,053,705

Fuente: III Censo 1994. INEI

Elaboración: AgroData-CEPES

Cuadro No. 01

Perú: Indicadores de la pequeña producción agropecuaria, 1994

I. Indicadores Generales	
Número de pequeñas unidades agropecuarias	1,610,209
% sobre el total de U.A. s del país	92.2%
Superficie total que poseen (miles há.s.)	5,482
Hogares concernidos (miles)*	1,565
% sobre el total nacional de hogares	32.9%
PEA concernida (miles)**	1,832
% sobre la PEA total del país	25.1%
% sobre la PEA rural	92.6%
% sobre la PEA agropecuaria	95.2%
% sobre el VBP total agrícola	71.5%
% sobre el total de agroexportaciones	59.9%
II. Características del pequeño productor agropecuario	
Número de productores individuales	1,565,243
Hombres	1,237,577
Mujeres	327,666
Sociedades jurídicamente organizadas	1,058
Grupos campesinos	128
Comunidades campesinas y nativas	363
Cooperativas	48
% de pequeños productores:	
Sin ningún nivel de educación	21.2
Con algún nivel de educación primaria	59.4
Con algún nivel de educación secundaria	14.6
Con algún nivel de educación superior	3.5
% de analfabetismo de peq. Productores	
En hombres	16.2
En mujeres	48.1

Fuente: INEI - III Censo Nacional Agropecuario (1994) y VI Censo Nac. de vivienda (1995). Elaboración: AgroData-CEPES

* Se asume que el número potencial de hogares del sector de la pequeña producción rural es igual al número de personas naturales que son productores individuales.

** Estimada como el número de personas naturales que son pequeños productores agropecuarios más el trabajo familiar no remunerado en el campo. En "La economía campesina...", Op. cit

CUADRO No. 02

Actividades no agrarias de productores agropecuarios en chacra y actividades fuera de chacra

	UA		HAS
	No.	%	No.
Total	1755180	100.0	35327237
Realizan otra actividad en su unidad agropecuaria	283372	16.1	4787177
Realizan otra actividad fuera de su unidad agropecuaria	451766	25.7	3942095

Actividades al interior de la unidad agropecuaria que producen ingresos

	UA	
	No.	%
Artesanías	86973	30.7
Comercio	42259	14.9
Elaboración de productos derivados	37118	13.1
Servicios mecánica, herramientas, transporte	15880	5.6
Otra	90492	31.9

Actividades fuera de la unidad agropecuaria

	UA	
	No.	%
Otra UA lejana	166981	37.0
Caza, madera, recolección	41169	9.1
Minas o canteras	18490	4.1
Industria manufacturera	4795	1.1
Construcción	45146	10.0
Comercio	68236	15.1
Enseñanza	12195	2.7
Servicio doméstico	13887	3.1
Transporte	16556	3.7
Otra	33938	7.5
No especificado	27954	6.2

Fuente: cuadros 16, 17, 19 y 21 de los avances de resultados del III CNA, INEI diciembre 1995

Tabla 2
Perú: Tasa de pobreza 2001

	Tasa de pobreza (%)	Población (millones)	Tasa de pobreza extrema (%)	Población (millones)
Costa	39.3	5.3	5.8	0.8
Lima	31.9	2.4	2.4	0.2
Urbana	44.6	2.1	7.6	0.4
Rural	62.7	0.8	19.7	0.3
Sierra	68.7	6.6	39.7	4.2
Urbana	51.6	1.7	18.3	0.6
Rural	83.4	4.9	60.8	3.6
Selva	72.0	2.4	45.6	1.4
Urbana	62.4	1.0	34.9	0.6
Rural	74.0	1.4	43.7	0.8
Total país	54.8	14.3	24.4	6.4

Fuente: INEI y estimados del Banco Mundial

CUADRO No. 03

Perú: Cambios en la política sectorial agraria

Rubros de cambios	Antes de las medidas de ajuste y de cambios estructurales (década 1980)	Luego de las medidas de ajuste y de cambios estructurales (década 1990)	A partir del 2000
Financiamiento agrario	Banco Agrario, estatal, de fomento, con bajos intereses. Principal fuente de financiamiento formal de la pequeña agricultura, y también principal canal de subsidio.	Se liquida el Banco Agrario. La banca comercial, mucho más selectiva y rígida, margina a la pequeña agricultura. Surgen pequeñas instituciones financieras rurales por iniciativa de ONG u otras (Cajas rurales). El financiamiento informal se generaliza. Suben las tasas de interés.	Se crea a fines del 2001 Agrobanco, entidad financiera de dos pisos. La escasez de sus recursos lo inhabilita para desempeñar un papel de alguna importancia.
Investigación agraria y difusión de tecnologías	Realizada en muy pequeña escala tanto por el Estado como por el sector privado, a través del INIA	Prácticamente eliminada. El supuesto -no cumplido- es que la iniciativa privada la asumiría ONG y algunos programas especiales asumen esta responsabilidad en pequeña escala. Las Universidades y facultades especializadas, mantiene perfil bajo.	Se crea INCAGRO. Se reestructura el INIA. En la perspectiva de asumir un mayor liderazgo en investigación.
Acceso y derechos sobre la tierra	Mercado de tierras restringido por normas legales y ambiente sociopolítico. Límites a los tamaños de la propiedad. Tierras de comunidades campesinas protegidas por la Constitución. Se promueve la parcelación de las empresas agrarias asociativas.	Liberalización de los mercados de tierras por cambios en la legislación. Eliminación de límites al tamaño de la propiedad. Posibilidad de transferir las tierras comunales a terceros. Programas para la regularización del títulos (PETT). A diferencia de experiencias pasadas, se inicia la transferencia por subasta de tierras ganadas por obras de irrigación de mediana y	Continúa el PETT. No hay mayores cambios de política.
Administración y derechos del uso del aguas	Regulados por el Estado, con tendencia a transferirlos a las juntas de regantes.	Tendencia más acusada a transferir la administración a las juntas de regantes. Voluntad -nunca cristalizada- de promulgación de una ley tendiente a la creación de un mercado de aguas. Ejecución del Proyecto Subsectorial de Irrigación (PSI) en los valle de la costa para mejorar el riego.	Se elabora un nuevo anteproyecto de ley de aguas, pero no hay cambio de política. Continuación del Proyecto Subsectorial de Irrigación (PSI).
Determinación de los precios	Intervención del Estado en la fijación de algunos precios de productos alimenticios de consumo masivo.	Liberalización de los precios. Intervención ocasional y errática a través de PRONAA para cultivos andinos, arroz y fibras (Alpaca).	En general se mantiene la política anterior.
Comercialización	Intervención del Estado a través de empresas públicas en la comercialización interna de algunos productos de producción o consumo masivos. Regulación de la importancia de alimentos mediante el establecimiento de cuotas anuales. Subsidio a alimentos importados para favorecer a consumidores, en perjuicio de productores domésticos.	Liberalización de la comercialización interna y externa. Supresión de subsidios. Liberalización de las importaciones. Imposición de sobretasas a la importación de algunos productos que están subsidiados por su países en origen. (La subvaluación del dólar, sin embargo, neutraliza en parte sus efectos). Intervención ocasional de PRONAA para cultivos andinos.	Se establece una franja de precios que da alguna protección a varios cultivos nacionales, en respuesta a los subsidios de los países exportadores. El PRONAA asume una actitud un más activa para adquirir preferentemente los productos nacionales.
Programas especiales	Programas de generación de empleo temporal.	Se crean algunos programas redistributivos de "compensación" (FONCODES), de distribución de alimentos (PRONAA), de expansión de la infraestructura educativa (INFES), y de salud. Se mantiene un importante programa de manejo de recursos naturales en sierra (PRONAMACHCS). En general, se politizan estos programas.	Se mantienen los programas. Se despolitizan, aunque con dificultades.
Inversiones	Inversiones en programas especiales en irrigación. Pero, en general, escasas inversiones públicas y privadas por escasos recursos fiscales.	Importantes inversiones en infraestructura vial. Ampliación de la red energética. Ampliación de la red telefónica (privada). Incremento de la inversión privada en cultivos para exportación y agroindustria.	Moderación en las inversiones públicas.

CUADRO No. 04

Perú: Diferentes amenazas a la seguridad de derechos sobre la tierra de pequeños
agricultores y campesinos

Tipo de agricultores/campesinos	Ocupación compulsiva de la tierra	Titulación, linderación	Leyes inapropiadas y/o injustas	Abuso de poder	Grandes proyectos	Violencia	Retorno (de migraciones compulsivas)	Mercados imperfectos
Pequeños agricultores comerciales		Falta de titulación y registro de tierras	Falta o insuficiente acceso a medios de producción (debido a barreras formales).					Falta /insuficiente acceso a medios de producción impide eficiencia económica, poniendo en riesgo derechos de propiedad (embargos de tierras)
Comunidades campesinas (indígenas o no)		*- Conflictos entre comunidades - Conflictos al interior de las comunidades Falta de titulación y registros.	* Tierras consideradas abandonadas por los gobiernos (pero realmente sin agua) *Legislación a favor de grandes inversionistas sobre tierras comunales	Presencia de grandes firmas mineras	Grandes proyectos de riego en tierras comunales destinados a grandes inversionistas privados.	Violencia terrorista	Retorno de refugiados por violencia terrorista	
Comunidades nativas (Amazónicas)	Ocupaciones de bosques amazónicos por colonos, traficantes de drogas, grupos terroristas.	* Conflictos con los gobiernos * Conflictos con colonos * Falta de títulos y registros	Legislación inadecuada y/o falta de cumplimiento y supervisión de normas existentes.	Presencia de grandes firmas mineras (auríferas y petroleras)		*Violencia terrorista * Violencia "silenciosa" por firmas mineras y madereras * Violencia ocasionada por nuevos colonos.		* Desconocimiento oficial de los derechos de propiedad comunal. * Abusos por falta de información sobre reglas de mercados nativos.
Colonos		Falta de titulación y registro		Compañías mineras				
Agricultores y/o campesinos periurbanos				Legislación a favor de intereses urbanizadores				Asedio de intereses urbanizadores
Campesinos sin tierra		Inversiones públicas en grandes obras de irrigación excluye a los sin tierra.						

¹ Este artículo es una versión algo modificada de una versión elaborada a solicitud de OXFAM UK, institución que hizo posible su preparación.

² La economía campesina en la última década. Convenio MINAG/GTZ/CEPES, Lima, octubre 2000. Mecanografiado.

³ Si antes de la reforma agraria se podía hablar de un agro bipolar por la distribución de la tierra en latifundios y minifundios, hoy sigue siendo bipolar, no en términos de la distribución de la tierra, sino de la intensidad del uso del capital en las EA.

⁴ A propósito del alto costo de transacción de los mercados financieros y de tierras en la costa, ver de Javier Alvarado, Los contratos de tierras y crédito en la pequeña agricultura. Un análisis institucional. CEPES, Lima, 1996.

⁵ Según el "Informe nacional sobre la seguridad alimentaria en el Perú (2º documento de trabajo)" de mayo del 2002, preparado por la Dirección General de Información del Ministerio de Agricultura, el valor FOB de las importaciones agropecuarias creció de US\$ 484 millones hasta US\$ 1081 millones entre 1990 y 1996, para decrecer a US\$ 780 millones en el 2001. La reducción se debe básicamente al estancamiento de la demanda interna de alimentos. Desde hace dos décadas aproximadamente, la balanza comercial agropecuaria es deficitaria.

⁶ Los cultivos que ocupan más extensión en la costa son todos transables: el maíz amarillo duro, el algodón, el arroz, las frutas, la caña de azúcar. Otro tanto ocurre en la sierra: son transables el trigo, la cebada, la leche, las lanas y fibras, las carnes); importantes excepciones son la papa y el maíz blanco. En la selva son transables el arroz, el maíz amarillo duro, y varios de los cultivos tropicales –café, cacao, té- y frutas –como piñas y otras. La coca es un cultivo al mismo tiempo muy poco transable y sus derivados poco sustituibles.

⁷ Los campesinos también producen cultivos transables, pero lo hacen en menor proporción, particularmente aquellos dedicados a cultivos propiamente andinos, por lo que quedan relativamente menos expuestos a estos cambios.

⁸ La baja tendencial del precio internacional de los productos agrícolas influye seguramente en la baja también tendencial de los productos agrícolas peruanos, observable desde inicios de los años noventa y que se prolonga hasta la actualidad. Los subsidios que los gobiernos de los países exportadores destinan a sus agriculturas contribuyen a esa compresión de los precios. En el caso peruano, además, el encogimiento del mercado interno ha influido ciertamente en esta reducción de precios de los alimentos. La percepción de los agricultores comerciales peruanos de que el principal problema que los aqueja es la falta de rentabilidad, tiene su origen en esta reducción de los precios, que no está acompañada de una reducción proporcional de costos, afectando así la rentabilidad. De donde se desprende que una reactivación de la economía que se acompañe de una elevación de ingresos de la población, estimularía la demanda de alimentos, lo que a su vez elevaría los precios de los productos agrícolas y, por tanto, si los costos de producción no se alteran, muchos recuperarían su rentabilidad. Si esta reactivación se prolonga en el tiempo, los agricultores podrán mejorar sus opciones tecnológicas (técnicas, insumos, semillas mejoradas, etc.) y elevar la productividad. Ello requeriría, obviamente, que estas opciones sean accesibles, lo cual puede requerir una decidida política sectorial promotora. Estos efectos positivos podrían ser neutralizados si el incremento de precios de los productos agrarios nacionales estimula la importación de productos que pueden ser adquiridos a precios menores, sumiendo nuevamente en crisis a los productores nacionales. Una política de desarrollo agrario debería estar en la capacidad de tomar medidas que permitan crear y aprovechar las circunstancias favorables (por ejemplo, acudiendo a elevaciones temporales de los aranceles a la importación de los productos que pueden abortar las oportunidades que ofrece a los productores nacionales circunstancias favorables). Estos criterios deberían ser tomados en cuenta por el gobierno cuando negocia los acuerdos internacionales de co-

mercado de productos agrícolas, lo cual no ha sido el caso en el pasado.

⁹ Las principales operaciones de venta de tierras pueden estar ocurriendo en las áreas de expansión urbana de ciudades costeñas, tanto de las grandes como de las medianas y pequeñas, reduciendo apreciablemente las áreas cultivables.

¹⁰ Desde la segunda mitad de los noventa, el gobierno está ejecutando una campaña de titulación de tierras, como condición para que pueda desarrollarse un mercado de tierras. Se ha avanzado en la titulación de las tierras de la costa –las más fértiles y mejor situadas en relación a los mercados importantes-, pero hasta el momento el programa de titulación de tierras (PETT) no ha pasado a titular comunidades campesinas ni nativas.

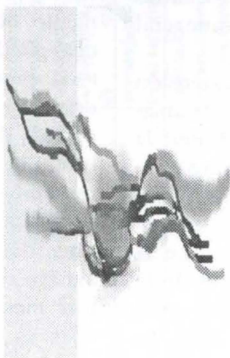
¹¹ En el caso del complejo lácteo, generalmente la oferta de leche es resultado de acuerdos de mediano plazo entre la planta lechera y el ganadero. A diferencia de los cultivos transitorios, la crianza de ganado es una operación de mediano y largo plazo. La leche debe ser utilizada a las horas de ser ordeñada, y no es una operación sencilla buscar mercados en el día a día. La leche debe tener ciertas condiciones sanitarias de producción, requeridas por la planta. Por mutua conveniencia, la relación entre la planta

lechera y el ganadero tiende a ser más estable. No ocurre lo mismo con otras cadenas. Es el caso de la fibra de alpaca, producida principalmente por campesinos ganaderos, en la que el papel casi depredador de los oligoposonios parece inhibir las iniciativas de modernización de la crianza de las alpacas. Otro tanto puede decirse del algodón en la costa –producto de pequeña agricultura– en relación a la industria textil.

¹² Esta falta de influencia de los agricultores es una de las razones del escaso poder que tiene el Ministro de Agricultura –no importa de quién detenga la cartera– en el seno del gobierno.

¹³ Han contribuido a ello la publicidad internacional dada a las recurrentes movilizaciones indígenas de los países vecinos; a la atención –y a los fondos que la acompañan– que comienzan a prestarle al tema organizaciones internacionales multilaterales, sobre todo el Banco Mundial; a la atención internacional sobre los términos en que grandes empresas multinacionales se relacionan con las poblaciones nativas en áreas de explotación minera y petrolera.

¹⁴ Al respecto ver F. Eguren y J. Rheineck, editores, Desarrollo Rural. Organizaciones no gubernamentales y cooperación internacional. CEPES – ICCO, Lima, 2000.



Iliana Shoobridge/

BIBLIOTECAS INFANTILES EN EL PERÚ: REFLEXIONES A PARTIR DE UNA EXPERIENCIA

Introducción

Hemos llegado a la era del Internet, de las bibliotecas virtuales, de las bases de datos, pero estos avances sólo han sido adquiridos por un sector de nuestra población y no sabemos ni cómo ni cuándo la mayoría de peruanos podrá alcanzar estas tecnologías; me refiero sobre todo a las nuevas generaciones que viven en zonas deprimidas. ¿Será posible que den un salto desde la escasez de recursos hasta las búsquedas en las páginas web? La niñez no sólo necesita de tecnologías modernas sino también de la lectura, que resulta de suma importancia para su crecimiento; los niños necesitan saborear el placer de abrir libros, recorrer sus líneas, recrearse con sus dibujos, soñar despiertos con hadas, ogros, animales con sentimientos casi humanos.

Tengo marcada tendencia a visitar las bibliotecas y librerías, a las que con curro y en especial durante los viajes que realizo en el país y en el extranjero, para identificar diferentes situaciones. También, brotan las comparaciones: si se hace esto aquí ¿por qué no allá? ¿Cómo se pueden comprar todos estos libros, enciclopedias, diccionarios, que hacen falta en tantos lugares y, especialmente, en las provincias, en los pueblos pequeños?

Con estas ideas dando vueltas en la cabeza conversaba con el alcalde de un distrito en la serranía de Lima y le propuse que abriera una biblioteca municipal, que me comprometía a apoyar un proyecto cultural de ese tipo. Poco impresionado, el alcalde me dijo: “¿Para qué si nadie lee? La bi-

lioteca que hay en la capital de la provincia tiene libros sin que pregunten por ellos”. “Es cierto —le dije—. Muchas personas no han tenido la oportunidad de recrearse con la lectura, no tienen la costumbre, o mejor dicho el hábito, de leer libros. Justamente por eso es muy importante fomentar la lectura desde la niñez”.

Esto cambió el panorama y al alcalde le pareció estupenda la idea de abrir una biblioteca infantil. Ubicamos el local y conversamos sobre los arreglos que eran necesarios para ponerlo operativo. Con esta perspectiva, me lancé a la aventura de alistar lo que sería una biblioteca infantil y de conseguir libros, materiales, juegos educativos, un pequenísimo fondo para adquirir mesas, sillas, estantes. Las respuestas fueron excelentes, pocas cosas serían de estreno pero lo usado estaba en buen estado y podía cumplir con su cometido. Además, la municipalidad, a pesar de sus escasos recursos económicos, se ofrecía a contribuir con parte de los gastos: pondría arena, cemento y unas mesitas plásticas con sillas. No puedo dejar de mencionar que en ese lindo distrito de clima maravilloso, su único colegio no cuenta con una biblioteca. La mayoría de los niños, aparte de ayudar en las faenas de la chacra, se entretenían con juegos que no ofrecían mayor motivación al intelecto.

Esta conversación en la década del noventa, dio pie para crear una biblioteca infantil municipal que ya tiene seis años funcionando con éxito. Cambió el alcalde pero el sucesor tomó la posta con mucho entusiasmo. Como el primer paso es el más difícil de dar, una vez inaugurada, esta primera biblioteca me llevó a apoyar otras, usando el mismo sistema, es decir conversando primeramente con los alcaldes. Si no se hubie-

ra obtenido una respuesta solidaria y de gran ayuda proveniente de personas que conociendo la obra deciden prestar su colaboración, las bibliotecas a las cuales apoyo no existirían, y tampoco se podrían efectuar las actividades que se desarrollan actualmente. A través de la información, conocimientos y experiencias que expongo, podré mostrarles algo de lo que somos capaces de hacer con pocos recursos, siempre y cuando logremos ayuda de quienes piensan que nuestro país necesita de todos sus habitantes para seguir un camino elevado hacia el progreso. La educación y la cultura son la base del desarrollo, nos permiten vivir con dignidad, con respeto y en democracia. Las bibliotecas juegan un papel importante para lograr estos objetivos que ayudan al niño a mejorar su desarrollo intelectual, ampliar su cultura y complementar el aprendizaje que recibe en la escuela.

Agradezco a muchas personas que seguramente quieren mantenerse anónimas, entre ellas, las bibliotecólogas que dando su valioso tiempo visitan las bibliotecas; mis compañeros de oficina que con donaciones y con entusiasmo colaboran en actividades de apoyo social; a un amigo que entregó cien panetones y cien polos con el logo de la biblioteca; a quienes donaron enciclopedias, libros y revistas. A todas mis amistades que entregan cosas que siempre son útiles.

Biblioteca Infantil Municipal "Mark Twain". Distrito de Santa Cruz de Cocachacra, Provincia de Huarochirí, Lima.

El departamento de Lima fue creado por decreto del 4 de agosto de 1821, conformado por las provincias de Lima, Cañete, Yauyos y Huarochirí (*INEI, Resultados Definitivos del Censo de Población y Vivienda, 1993*).¹ La provincia de Huarochirí tiene 5,657.93 km.², y uno de sus distritos es Cocachacra, que está ubicado en el km. 53 de la carretera central, a una altura de 1,300 metros sobre el nivel del mar. Sus anexos son: Corcona, Carachacra, Masipa, Oscoya,

Yanamaqui y Yanamaqui Alto. La población de niños es de aproximadamente 612, según la cuenta que llevamos en el reparto de juguetes y dulces que hicimos en la Navidad del 2001.

El pueblo tiene una iglesia católica pintada de amarillo, con un campanario que lanza sus campanas al vuelo y abre sus puertas cuando llega algún sacerdote de visita. Se encuentra vecina al local municipal. Hacia el lado del río se ubica una posta médica, creada por iniciativa de la madre María Rosa, pero que ahora está a cargo de Essalud; asimismo, el colegio público de primaria y secundaria "José María Arguedas" al cual se llega subiendo por unas escalinatas construidas en una loma. La calle principal lleva el nombre del héroe don Miguel Grau Seminario y remata en una plazuelita arreglada con rejas y bancas de cemento. Sus habitantes se ganan el sustento de diversas maneras y son muchos los que trabajan en labores de campo atendiendo sus pequeños lotes de terreno. Siembran frutales y crían animales; no es raro ir a comprar huevos y que el vendedor conteste: "espere un momento que voy a sacarlos del nido". Vemos a señoras con canastas llenas de melocotones, vendiéndolos a mitad del precio que se paga en los mercados de Lima. Una atracción para invitar a la familia y las amistades a visitar el pueblo y la biblioteca "Mark Twain" es sugerirles un almuerzo en el restaurante campestre "El Chilito" (km. 51), donde preparan la deliciosa pachamanca y otros platos típicos, o en "El Pacayal" (km. 52) para saborear las truchas que preparan de diversas formas.

"Mark Twain" ¿Por qué elegí el nombre de un escritor norteamericano? Porque la literatura es universal, no conoce fronteras, y porque recuerdo cómo gozaba de niña, en la época de los años cincuenta, leyendo las "Aventuras de Tom Sawyer" y "Huckleberry Finn", cuando no había llegado la televisión a nuestro país y menos un VHS, ni soñaba que podríamos ver videos en casa o en algún otro lugar. El máximo entretenimiento

tecnológico de la época era escuchar por radio programas cómicos y novelas.

La biblioteca se inauguró el año 1996, atiende de lunes a viernes en el horario de 9 a 11 a.m. y de 2 a 4 p.m. y los sábados en la mañana. Comenzó con ochenta libros que han ido incrementándose: en un lapso de seis años llegaron a sobrepasar los seiscientos, con unos pocos juegos educativos que también fueron aumentando. Los libros han llegado por donaciones, con un porcentaje alto de libros usados, unos donados y otros adquiridos en la «Feria del Libro Viejo». Se han podido adquirir colecciones que publica el diario «El Comercio», como la Enciclopedia de Historia del Perú de Alberto Tauro del Pino, libros de cuentos y literatura juvenil. De las publicaciones de «La República» se consiguió la Enciclopedia del Cuerpo Humano y la Naturaleza, entregada por una persona que la coleccionó para donarla. Hay también una sección de revistas para niños. Además, un toca-cassette que fue donado para que escuchen música infantil y narraciones de cuentos. Los pequeños lectores constantemente reciben lápices de colores, plumones, crayolas y otros materiales que usan con las hojas de dibujos y con los ejercicios de aprestamiento. Algo también importante: existe la esquina para los padres. Conseguimos publicaciones periódicas tales como Selecciones, Vanidades, folletos de manualidades, sobre la buena alimentación, recetas de cocina, algunos libros de primeros auxilios y cuidados del bebé, crianza de animales, entre otros.

El alcalde que aceptó mi propuesta para formar la biblioteca fue Hugo Chávez Ramírez, cuya familia es ancestral en Cocachacra. Él no sabía que iba a mantener mi ofrecimiento, pero se arriesgó y pudo comprobar que su decisión estuvo acertada, pues son muchos los niños que acuden diariamente para tomar prestados los libros, hacer consultas y divertirse con los juegos educativos, tales como rompecabezas y cubos. Como promotora, desde su creación hasta la actualidad, hago un

prolijo seguimiento del manejo y actividades de la biblioteca.

Cocachacra y sus anexos son áreas habitadas por familias de muy bajos recursos económicos, representan zonas deprimidas, en especial los anexos. En Yanamaqui y Yanamaqui Alto se han formado asentamientos humanos con personas desplazadas de la serranía por efecto de la pobreza extrema y el terrorismo. En los últimos años Cocachacra ha alcanzado cierto progreso, es así que en el pueblo tienen servicio eléctrico, agua potable, líneas telefónicas con discado directo, baños públicos, algunas calles pavimentadas y una plazuela. Con el nuevo milenio el gobierno local empezó a trabajar en la instalación de la red de desagüe. No existen industrias. Un ciudadano español tenía una fábrica de escobas y maletas que cerró en la época del terrorismo.

La bibliotecaria es una persona que reside en el lugar, quien recibe su sueldo de la municipalidad. Se le capacita para que pueda manejar la biblioteca adecuadamente, pero se presentan ciertas limitaciones; es por eso que el ordenamiento de la colección bibliográfica se hace en orden correlativo, con secciones de referencia, texto, y literatura. Algunas madres de familia apoyan en la biblioteca para vigilar a los niños, en vista de que la bibliotecaria no puede controlar ella sola a tantos usuarios. La biblioteca está decorada con afiches, un mapamundi y un mueble de madera en forma de libro, pintado en colores vivos, que contiene los cuentos que hay para los niños más pequeños. Con la finalidad de demostrar a los usuarios que la biblioteca es un beneficio pero conlleva responsabilidades, se elaboró un reglamento sencillo que está vigente.² Cabe destacar que en el primer año de su funcionamiento, a pedido de más de veinte señoras, el Alcalde contrató una maestra de una localidad cercana para que trabaje en un programa de alfabetización, se sintieron motivadas para aprender a leer al visitar la biblioteca y

comprender esta necesidad. Las clases que daba la profesora una vez por semana eran los días miércoles por las tardes. Lamentablemente este programa tuvo sólo una duración de varios meses.

En el período de elecciones municipales del año 1999 se presentaron 17 candidatos a la alcaldía, que provenían de Cocachacra y sus anexos. En la primera vuelta ninguno alcanzó los votos necesarios para acceder al cargo, y en la segunda vuelta ganó las elecciones el único candidato que había presentado el anexo de Carachacra: Rafael Olivares Flores. El señor Olivares, joven, dinámico, y consciente de la importancia de mantener funcionando la biblioteca infantil, me aseguró que él y sus regidores tenían mucho interés en continuar con esta obra. Desde luego, ofrecí siguiendo todo el apoyo posible.

Actividades

A la biblioteca se le da un impulso dinámico: no sólo se recibe a los niños que llegan por sí mismos, sino que se les atrae con diversas actividades, fomentando de esa forma su uso, al extender sus servicios y ofrecer programas culturales y sociales a la comunidad. Se rifan juguetes entre los niños que la visitan, entre los que solicitan libros prestados y cumplen con devolverlos en el tiempo previsto. También se organizan paseos; en dos ocasiones se han contratado ómnibus que los han llevado al Centro Ecológico Recreacional de Huachipa, en dos grupos de 30 participantes cada uno. Para ello, se requirió la autorización de los padres. Los niños fueron acompañados por la bibliotecaria, la coordinadora de la municipalidad y tres madres de familia. Se hicieron arreglos con la administración del centro para que un guía se encargue de mostrarles el lugar y darles las explicaciones sobre los animales y sus condiciones de vida.

Los niños y las mamás estuvieron muy contentos en la visita al zoológico de Huachipa. Se impresionaron mucho al ver de cerca los animales que sólo veían en los

libros. Carlitos comentó que nunca había visto pavos tan lindos, refiriéndose a los pavos reales, pues él sólo conocía los pavos comunes que crían en las chacras.

En el local de la biblioteca "Mark Twain", la escritora y pintora Carolyn Hayward presentó uno de sus libros, basado en una leyenda de Huarochirí, con la asistencia del alcalde y la presencia de niños y adultos. Hicieron dibujos alusivos a la leyenda y la misma autora les leyó pasajes del libro, obsequiando varios ejemplares para la biblioteca.

Se realizó el Primer Festival de Literatura Infantil organizado por jóvenes bibliotecólogas del CEPIS, Banco Wiese y Montana S.A., con la coordinación de la Jefa de la Biblioteca del Instituto de Estudios Peruanos. A fin de motivar a los niños se hicieron paseos por el pueblo con pancartas alusivas al Festival, repartiendo volantes y las bases del concurso. Los más pequeños participaron con dibujos y los más grandes redactaron un cuento o una historia. Se repartieron premios entre los ganadores, que se eligieron entre cerca de 70 participantes.

Con motivo de la celebración mundial del Día de la Tierra, el 22 de abril, los niños recibieron plantas y certificados por los cuales se comprometían a cuidarlas. Se repartió un escrito explicando los peligros de la contaminación y los beneficios de la conservación del medio ambiente para proteger nuestro planeta.

Por el aniversario de la Declaración de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, se entregaron ajueres de bebés a cuatro madres gestantes de bajos recursos, para lo cual se realizó una reunión social en la biblioteca con la participación de miembros de la comuna, con la participación del alcalde. Las madres de familia decoraron una pared con dibujos alusivos a la crianza de los bebés. Se repartieron escritos conteniendo información sobre los derechos de los niños y la importancia de traerlos al mundo con responsabilidad, a fin de ofre-

cerles los medios indispensables para su crecimiento, salud y educación. La Declaración de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959 establece estos derechos.³

La biblioteca también ha propiciado otras actividades de proyección social dirigidas a los niños del distrito. Se les ha dado charlas sobre higiene bucal y la importancia del cuidado de la dentadura y la visita al dentista. Se les obsequió cepillos de dientes, cremas dentales y una cartilla informativa.

Se llevó a cabo un certamen entre niños de 6 a 12 años en el que cada uno mencionó los libros que había leído, cual le gustó más, y una breve reseña de alguno de ellos. Cada uno de los participantes recibió un polo con el logo de la biblioteca.

En el desfile de Fiestas Patrias, un grupo de niños pequeños usuarios de la biblioteca marchó representándola, y con ellos la bibliotecaria al frente.

Celebrando el Día de la Madre se realizó una exhibición de ropa con poco uso para que cada mamá escogiera lo que le era útil, repartiéndose un pequeño escrito enrollado con cinta roja, donde se destacó la influencia de la madre en la educación de los hijos y la eficacia de la lectura en casa, invitándolas a visitar la biblioteca y enviar a los niños para que hagan uso de los recursos disponibles.

Una actividad anual importante y que muchos niños esperan con ansias es el reparto de juguetes y dulces en diciembre. Aunque se empadrona a los niños para que reciban su regalo navideño, el día del reparto siempre llega un número mayor de ellos, pero hemos tenido la suerte de que los juguetes alcancen para todos. Se obsequia un juguete a cada niño, además de dulces, globos, ropa y zapatos.

Desde Lima también se organizan actividades, y es así que se llevó a cabo un paseo de la Asociación de Viudas de los Institutos Armados (ASVIFAPOL), que quisieron hacer turismo en un lugar cercano

a la ciudad y a la vez apoyar una labor social. Participaron 50 señoras en este evento, quienes llegaron a Cocachacra para agasajar a los niños de la biblioteca con dulces, libros, cajas de colores, tarjadores y rompecabezas. Estuvo presente un regidor de la municipalidad en representación del alcalde.

Relatos

Es muy reconfortante apreciar los cambios positivos en los niños que hacen uso de la biblioteca. Arman los rompecabezas con mucha habilidad, juegan con entusiasmo con los bloques lógicos y desde luego hay muchas anécdotas para contar:

Lady nos dice que el día de su cumpleaños le pidió a su mamá que le regalara un libro, pues ella quería tener uno en su casa, como los que hay en la biblioteca. Su mamá fue hasta Chosica para comprar el libro.

Otra niña nos dice que vive con su abuelita porque no tiene mamá; a su abuelita le gustan las revistas y se las lleva prestadas para leerlas, ella también lleva a su casa los cuentos y la abuelita se los lee.

Katia no quiere regresar a la biblioteca hasta que su mamá compre un libro que reemplace al que tomó prestado y perdió.

Esther tiene una hijita con síndrome de Down. Lleva a Julie al colegio dos veces por semana, con gran sacrificio de su parte, por el tiempo que le toma y el costo de la movilidad pública hasta un colegio para niños especiales en Chosica. Los días que Julie no asiste al colegio, va a la biblioteca, se divierte y capacita con los juguetes, repasa libros con láminas de colores que llaman su atención, pinta dibujos y los recorta con ayuda de su mamá o de su hermana.

Harry es un asiduo concurrente a la biblioteca, siempre está en contacto con las promotoras. Los dos (biblioteca y niño) están creciendo juntos.

Conclusiones

El proyecto que se elaboró para la biblioteca cumplió su primera etapa, la de mediano plazo está concretándose y queda

pendiente la tarea de abarcar nuevas tecnologías. En el futuro, la biblioteca necesitará mayor espacio, más mobiliario, implementación de su colección, una fotocopiadora, una computadora multimedia, un televisor y un VHS.

Biblioteca Infantil de San Andrés de Tupicocha. Distrito de San Andrés de Tupicocha, Provincia de Huarochirí, Lima.

Este distrito está ubicado a 3,200 m. de altura; su población —alrededor de 3,000 habitantes— se dedica a faenas agrícolas y al pastoreo. Se llega hasta Tupicocha partiendo de Cocachaca por una carretera afirmada que sube entre curvas y cerros; y aunque también se puede llegar por Cieneguilla, ese camino es difícil y peligroso. El alcalde, Roy Vilcayauri, es muy activo y dedicado al desarrollo de su pueblo. Se han unido varios distritos aledaños en una asociación, para poder hacer en conjunto obras que no serían factibles si cada uno trabajara independientemente. Han logrado electrificar algunos sectores, traer agua de regadío desde los nevados utilizando tubos en una extensión de 24 km., para que en la época de sequía sea posible usar riego por goteo y mantener los sembríos. El alcalde consiguió en una oportunidad ayuda financiera de AID, para un programa de desarrollo en el agro. Un profesor de la Universidad de Wisconsin, Estados Unidos, visita el pueblo cada vez que viene al Perú; es un antropólogo que se interesa en estudiar la historia y el desarrollo del pueblo de Tupicocha y su comunidad.

La biblioteca infantil de Tupicocha se inauguró el año 2000. Se hicieron los arreglos con el alcalde y ahora la biblioteca funciona en el local escolar, pues la municipalidad no cuenta con el espacio requerido. Allí, una profesora del colegio se encarga de su funcionamiento. Cuenta con sillas y mesas de madera, un estante, una colección de más de 200 libros y juguetes educativos. Como premio a la asistencia,

se les envían algunos juguetes para obsequiar a los mejores usuarios.

Biblioteca Infantil Municipal "San Eduardo". Distrito de Huariaca, Pasco

El distrito de Huariaca está ubicado en el km. 342 de la carretera central en Pasco, cerca al límite con Huánuco. Tiene lugares de mucha belleza y una población de 12,000 habitantes, contando la que vive en los anexos. Un buen número de ellos se dedica a trabajar en el sector minero.

La biblioteca se inauguró el año 2001. Se promocionó su apertura invitando a personas del distrito y a la prensa. Funciona en el local municipal, bajo la coordinación de una persona nombrada por la alcaldía. Atiende de lunes a viernes, todas las mañanas y tardes, en las mismas horas que la municipalidad.

Esta biblioteca empezó con 100 libros y al cabo de un año tiene más del doble, incluyendo una Enciclopedia Barsa y diccionarios, además de un radio toca-cassette y cassettes de música infantil. Como la encargada es una persona que sabe inglés, a pedido especial del alcalde se han entregado algunos libros y revistas en inglés, para principiantes en ese idioma.

El alcalde, ingeniero Fernando Bazán, nos cuenta que los comienzos no han sido fáciles, eran pocos los niños que acudían a hacer uso de los servicios, alrededor de 12 niños por día. Se motivó la asistencia entregándoles algunos juguetes para que los obsequiaran a los que más concurren y hacen uso de los recursos, también juguetes especiales para rifas y polos para premiar a los mejores lectores.

La importancia de la Biblioteca Infantil

Es impresionante ver la pobreza que existe respecto a bibliotecas infantiles a lo largo y ancho de nuestro país. Los bibliotecólogos se encuentran centralizados en Lima. Quienes completan sus estudios en la Pontificia Universidad Católica y en

la Universidad Nacional Mayor de San Marcos —las únicas universidades en el país que ofrecen esta carrera— permanecen en Lima y buscan oportunidades de trabajo en la capital.

En este año, 2002, hay tres bibliotecólogos profesionales que laboran en la ciudad de Piura, una es directora de la Biblioteca Municipal, quien con pocos recursos despliega una buena labor en su biblioteca, que cuenta con una sección infantil, y con bibliotecas municipales distritales que pueden llamarse satélites. En la biblioteca se dictan cursos de capacitación para los bibliotecarios y la directora hace contactos para recibir donaciones de libros. En la Universidad Privada de Piura, que tiene una biblioteca moderna y cuenta con tecnología de punta, trabajan dos bibliotecólogos. En Trujillo radica un bibliotecólogo que trabaja en el Instituto Nacional de Cultura de esa ciudad. En Iquitos se encuentra otro bibliotecólogo trabajando para una Unidad de Desarrollo de Información. En ciudades principales como Arequipa, Cusco, Tacna, Chiclayo, Cajamarca y otras, los bibliotecarios son profesionales en otras áreas que han adaptado sus conocimientos a la bibliotecología para atender la jefatura de una biblioteca pública, universitaria o escolar. Cuentan con la asistencia de bibliotecarios técnicos que han aprendido sus conocimientos con capacitaciones cortas, a partir de la práctica y poniendo interés en sus labores diarias.

En Lima existen varias bibliotecas municipales con secciones infantiles, como es el caso de las bibliotecas municipales de Miraflores y Barranco. Existen también en instituciones privadas como el Instituto Cultural Peruano Norteamericano, en sus sedes de Lima y Miraflores. Las bibliotecas escolares funcionan principalmente en los colegios privados. Los recursos que tiene la Biblioteca Nacional para apoyar bibliotecas públicas en Lima y provincias son insuficientes y no reflejan un apoyo sustancial. Los talleres de capacitación que realiza resultan

inadecuados debido a las grandes necesidades que existen en la mayoría de bibliotecas por la escasez de publicaciones y recursos tecnológicos.

La tarea por cumplir es titánica si se quiere alcanzar la meta de dotar a todas las regiones en el país de bibliotecas que cuenten con colecciones mínimas de libros y también con recursos modernos. El presupuesto nacional y/o el de los gobiernos locales tendría que cubrir estos gastos y se desconoce si podrán contar con fondos económicos para la formación de nuevas bibliotecas y la modernización de las que funcionan en condiciones precarias. El mantenimiento de una biblioteca es costoso porque se entiende que necesita una implementación constante que requiere de gasto regular y permanente. Esta inversión, de ser posible, redundaría a largo plazo en beneficio de todos los peruanos, en su desarrollo cultural e intelectual, que contribuiría al crecimiento socio-cultural y económico del país.

Sabemos que no hay hábitos de lectura arraigados entre una mayoría de nuestros conciudadanos, por lo que es recomendable que se empiece por promocionar las bibliotecas infantiles en diversos lugares. Los niños de hoy son los lectores del mañana, quienes podrán ingresar a las bibliotecas para hacer consultas y a las librerías con el deseo de buscar y adquirir libros. Para atender esta nueva demanda, habría un mayor número de librerías, las que al presente son muy pocas. En Lima somos testigos de librerías que abren un tiempo y luego por la pequeña demanda y baja rentabilidad del negocio se ven precisadas a cerrar, o en algunos casos a variar el rubro vendiendo útiles escolares para subsistir. Los problemas que aquejan a la industria del libro en el Perú y a la importación de insumos son muchos: altos costos, impuestos elevados, poco interés de la gente en adquirirlos, crisis económica que no permite invertir dinero en la compra de libros cuando hay exigencias más urgentes.

Cabe remarcar que en el caso de las bibliotecas infantiles son los ciudadanos

quienes pueden hacer una labor de voluntariado para crearlas e implementarlas en diversos lugares, incrementando de esa manera el nivel de conocimientos y las aspiraciones de las nuevas generaciones. Un reto para todos nosotros durante los años venideros será el de realizar un trabajo disciplinado para inculcar a los niños el interés por la lectura, lo cual generalmente no es motivado por aquellos padres de familia que no tienen hábitos de lectura pues no tuvieron las debidas oportunidades. Nuestro objetivo para llegar a un verdadero desarrollo cultural será la creación de bibliotecas infantiles y el fortalecimiento de las existentes.

Podría asegurar que mi interés en las bibliotecas infantiles data del año 1989, cuando realicé una visita a un país vecino. Entonces pensaba que estaba más atrasado que el nuestro. Para sorpresa encontré que tenía buenas carreteras —superiores a las que en esa época teníamos acá—, que la televisión transmitía unos simpáticos spots enseñando a la gente a dar tratamiento a la basura y conseguir beneficios a partir de los desperdicios vegetales. En otra de sus ciudades subí al último piso del Banco de Reserva, que era el edificio más alto que tenían, para admirarla desde ese punto. Encontré una hermosa vista panorámica y algo más: un taller de enseñanza de manualidades para madres, contiguo al cual existía una linda biblioteca infantil, adecuada por atraer al niño más reacio a la lectura. Estaba alfombrada, tenía cojines de múltiples colores, cubos forrados, afiches, y una nutrida colección de libros muy atractivos. Me hizo abrir los ojos a esta opción que podría darse también en el Perú.

La biblioteca infantil debe ser acogedora, bien decorada para que el niño se sienta

a gusto, se desplace con deleite y desee regresar muchas veces. Debe contar con una colección adecuada de libros, entre ellos los clásicos de literatura infantil y juvenil, enciclopedias, diccionarios, textos, etc. También con juegos variados para despertar el interés y creatividad de los pequeños. Asimismo, organizar eventos y programas en los que tome parte la comunidad y logre conocer los beneficios de una biblioteca infantil para los niños y sus familias. Tendrá que ofrecer incentivos para la lectura, talleres informativos para los padres, campañas de información dirigidas a los maestros de primaria y secundaria, para que conozcan los recursos y puedan incentivar a sus alumnos en el uso de información, encaminándolos a su aprovechamiento, lo cual puede acompañarse con la realización de programas de vacaciones útiles. Es muy importante, finalmente, lograr el compromiso de los miembros de la comunidad, sobre todo en el aspecto de generación de fondos, y ver la forma de agrupar a los amigos de la biblioteca, quienes con empeño podrán dar un apoyo duradero.

La persona encargada tendrá que ser amable, alegre, con mucha creatividad. Los promotores tendrán que realizar un seguimiento esmerado del funcionamiento, las actividades y necesidades de la biblioteca. Sería contraproducente crearla y dejar que corra su propia suerte, tenemos que darle apoyo permanente si queremos obtener los resultados deseados.

Tenemos que pensar y hacer esfuerzos para alcanzar una política cultural que inculque a los niños y jóvenes el hábito de la lectura, introduciéndolos también en educación cívica, y alentándolos a un desarrollo intelectual acorde con las metas de progreso a las que han llegado los países del pri-

Un reto para todos nosotros durante los años venideros será el de realizar un trabajo disciplinado para inculcar a los niños el interés por la lectura, lo cual generalmente no es motivado por aquellos padres de familia que no tienen hábitos de lectura pues no tuvieron las debidas oportunidades

CUADRO No. 01

DISTRITOS DE SANTA CRUZ DE COCACHACRA,
SAN ANDRÉS DE TUPICOCHA Y HUARIACA
POBLACIÓN TOTAL POR ÁREA URBANA Y RURAL 1993

Distrito	Población Total			
	Total	Urbana	Rural	
Santa Cruz de Cocachacra		2111	528	1583
San Andrés de Tupicocha		1543	827	716
Huariaca	6809	2706	4103	
Censo Nacional de Población 1993. IX de Población, IV de Vivienda				

mer mundo. Estos desafíos están en manos del poder ejecutivo y del poder legislativo, de los educadores, de los gobiernos locales, y de todos los ciudadanos interesados en conseguir que nuestro país salga de su estancamiento.

1. DATOS ESTADÍSTICOS DEL DISTRITO DE COCACHACRA (Ver cuadro No. 1)

2. REGLAMENTO:

A. El horario de atención es de lunes a viernes, en las mañanas de 9-11 a.m. y en las tardes de 2-4 p.m. y sábados en la mañana.

B. Los primeros lunes de cada mes la biblioteca se mantiene cerrada para que la bibliotecaria controle los libros, haga por escrito un reporte estadístico del número de usuarios del mes anterior, número de préstamos, y deficiencias encontradas en libros y revistas.

C. Se atiende a niños entre los 3 y 16 años. Los niños menores de 6 años deben acudir acompañados de una persona que los cuide.

D. Los libros de referencia, entre los que se encuentran enciclopedias y diccionarios, se consultan dentro de la biblioteca y en el

horario establecido. Los juguetes educativos son para uso dentro del mismo horario.

E. Los préstamos a domicilio se hacen de la siguiente forma:

- Textos escolares y cuentos infantiles: prestados por un período máximo de cuatro días.

- Novelas juveniles: se prestan por un tiempo máximo de diez días.

- Revistas para adultos como Vanidades, Buenhogar, Selecciones, etc.; se prestan por tres días.

F. El niño o persona que pierda un libro tendrá que reponerlo con otro igual o similar.

G. La biblioteca, como ente cultural, lleva a cabo actividades que sirven para la creatividad y desarrollo intelectual del niño y comportamiento adecuado en la sociedad.

H. La biblioteca se mantendrá ordenada y limpia, bajo la estricta responsabilidad de la bibliotecaria o de un reemplazo en su ausencia.

3. DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

- A la igualdad sin distinción de raza, credo o nacionalidad.

- A la protección especial para su desarrollo físico y social.
- A un nombre y a una nacionalidad.
- A una alimentación, vivienda y atención adecuadas para el niño y la madre.
- A la educación y cuidados especiales para el niño física y mentalmente disminuido.
- A la comprensión y amor por parte de los padres y la sociedad.

- A recibir educación y a disfrutar de los juegos.
- A ser el primero en recibir ayuda en casos de desastre.
- A ser protegido contra el abandono y la explotación del trabajo.
- A formarse en un espíritu de solidaridad, comprensión, amistad y justicia entre los pueblos.

iliborgo@yahoo.com

CUADRO No. 02

DISTRITO DE COCACHACRA

Población al 12 de julio de 1993	Total	Urbana
Rural		
Total	2136	1602
Censada	2111	1583
No censada	25	19
Poblacion estimada y proyectada	Población estimada 1985	
Población proyectada 2000		
al 30 de junio : 1995 y 2000	2143	2120
Población total y tasa de	Población total	Población total
Tasa de crecimiento		
crecimiento intercensal	12 de julio 1981	11 de julio 1993
1981-1983		
	1560	2136
Censo 1993		2.7

Gerson Julcarima Álvarez/ LOS PENTECOSTALES Y LA TOMA DE TIERRAS EN CERRO DE PASCO (1958 - 1962)

RESUMEN

Entre 1958 y 1962, en Cerro de Pasco, algunos líderes religiosos y feligreses pentecostales participaron activamente en movimientos reivindicativos y de toma de tierras. Este hecho histórico, según el autor, entra en controversia con aquella premisa extendida entre los investigadores de la religión: "los evangélicos, especialmente los pentecostales, contribuyen a la indiferencia social y al apoliticismo de sus integrantes". De esta manera el autor busca comprender este hecho respondiéndose la pregunta ¿Por qué participaron en el proceso de toma de tierras personajes que por su confesión religiosa – según dicha premisa- debieron haber tenido una actitud de indiferencia?.

El punto de partida es considerar la premisa como hipótesis nula y por lo tanto se buscan las razones que explicarían su invalidez en este caso específico. Así en base a registros biográficos y el uso de técnicas cualitativas de investigación social, el autor concluye que existirían por lo menos tres características esenciales en las comunidades religiosas pentecostales (teología oral y pragmática, liderazgos carismáticos y prácticas experienciales) que en conjunción les permitieron desarrollar en su interior y en respuesta a su contexto social y político, un discurso crítico que promovió la participación de sus feligreses en procesos de cambio social como la "toma de tierras". El mismo autor, sin embargo, también concluye que en otras circunstancias o en

respuesta a otros contextos, estas mismas características de las comunidades pentecostales pueden conducirlos a desarrollar más bien discursos justificadores de una posición marginal en la estructura social o, eventualmente, a justificar el status quo existente.

La exposición está ordenada en tres partes. La primera es de carácter descriptivo pues se aboca a presentar algunos datos de las comunidades campesinas de Cerro de Pasco a inicios de 1960. En la segunda se describe el período de inserción del movimiento religioso pentecostal en el Perú. Finalmente en la última parte, a través de la biografía del primer líder pentecostal en Cerro de Pasco y algunos datos biográficos de otros líderes, se analiza las características de las comunidades religiosas pentecostales que les permitieron un rápido crecimiento y luego gestar un discurso crítico frente a su realidad social. En la sección anexos, se incluye un necesario recuento histórico de la participación de algunos líderes de las comunidades religiosas pentecostales en determinados procesos de toma de tierras.

INTRODUCCIÓN

Mi interés por desarrollar esta temática surgió cuando me enteré que ciertos líderes de las comunidades religiosas pentecostales participaron en la toma masiva de tierras acaecidas en Cerro de Pasco entre los años de 1956 y 1962¹. Verificado el hecho me pregunté al instante sobre las razones que habrían llevado a estos feligreses pentecostales a involucrarse en ese dicho movimiento. Luego mi interés aumentó cuando constaté que la toma de tierras protagonizada por los comuneros de Páucar,

Yanahuanca y Yanacocha, y Michivilca (todas en la circunscripción de la Provincia de Daniel Alcides Carrión – Pasco) formaba parte, según Kapsoli² de la fase política violenta del movimiento campesino en Cerro de Pasco, dado los grados de violencia y represión que caracterizaron dichos acontecimientos.

Debido al carácter exploratorio de mi investigación, decidí guiar el análisis con la hipótesis nula: “los evangélicos, especialmente los pentecostales, contribuyen a la indiferencia social y al apoliticismo de sus integrantes”³. Siendo nula desde el principio el análisis no buscaría validarla sino hallar las razones que explicarían su invalidez en este caso específico. Me aboqué entonces a encontrar algunas premisas que explicaran por qué “los comuneros pentecostales no se mantuvieron al margen del movimiento de toma de tierras”. En otras palabras lo que buscaba era responder a la pregunta ¿Por qué participaron en el proceso de toma de tierras personajes que por su confesión religiosa – según la hipótesis nula - debieron haber desarrollado una actitud de indiferencia?

Resueltos los asuntos y la pregunta pensé en la técnica de investigación ideal para el análisis. Este ejercicio no me tomó mucho tiempo pues pronto advertí, revisando algunos trabajos sobre los procesos de toma de tierras¹, que tanto mi perspectiva analítica como la temática planteada eran, al parecer, novedosas. Terminé así por convencerme que las únicas bases que podían sostener mis reflexiones eran, por una parte los registros biográficos desarrollados por Nieto y, por otra, el uso de las técnicas cualitativas de investigación social.

Advertí así algunas características del movimiento pentecostal en Cerro de Pasco que, a mi juicio, responden la pregunta planteada en la investigación, pero que también permiten explicar su rápida difusión y crecimiento. Sostengo por ello

que la teología oral y pragmática, el liderazgo carismático y las prácticas experienciales permitieron que las comunidades religiosas pentecostales primero crezcan aceleradamente y desarrollen luego internamente un discurso religioso crítico frente a su posición en la estructura social. Al parecer ello promovió la participación de sus feligreses en determinadas movilizaciones campesinas destinadas a “recuperar” sus tierras. La participación del pentecostalismo no puede ser entendida como causa o consecuencia de los procesos de toma de tierras en Cerro de Pasco sino, más bien, como un vector interviniente que dinamizó dichos procesos al dotarlos de elementos vitales tales como los líderes pentecostales Agapito Robles o Augusto Roque.

Ordenaremos nuestra exposición en tres partes. La primera será de carácter descriptivo pues se abocará a presentar algunos datos de las comunidades campesinas de Cerro de Pasco a inicios de 1960. En la segunda describiremos el período de inserción del movimiento religioso pentecostal en el Perú. Finalmente en la última parte, a través de la biografía del primer líder pentecostal en Cerro de Pasco y algunos datos biográficos de otros líderes, analizaré las características de las comunidades religiosas pentecostales que les permitieron un rápido crecimiento y luego gestar un discurso crítico frente a su realidad social. En la sección anexos, incluiré un necesario recuento histórico de la participación de algunos líderes de las comunidades religiosas pentecostales en determinados procesos de toma de tierras.

1. LAS COMUNIDADES DE CERRO DE PASCO A INICIOS DE 1960

En 1961, Cerro de Pasco tenía tres provincias: Daniel Alcides Carrión, Pasco y Oxapampa. La provincia serrana de Daniel Alcides Carrión albergaba no menos de 19 comunidades campesinas: Chacayán, Change, Mito, Jatunyacán, Páucar, Tanger,

Yacán, Antapirca, Tusi, Pillao, Chaupimarca, Michivilca, Tapuc, Cuchis, Vilcabamba, Huaylasjirca, Rocco, S.P. Yanahuanca y Yanacocha⁵.

Las comunidades objeto de nuestro estudio –Yanacocha, Michivilca y Páucar– formaban parte de la provincia Daniel Alcides Carrión. La información estadística relativa a indicadores demográficos, económicos y religiosos para dichas áreas geográficas es limitada. De esta época tenemos, como referencia general, algunas investigaciones estadísticas particulares y los resultados del VI Censo de Población y vivienda realizado el 2 de Julio de 1961 durante el segundo gobierno de Prado. Dicho censo registra en ese año que Cerro de Pasco tenía una población de 138,369 distribuida en sus tres distritos de la siguiente manera: Pasco 82,548; Daniel Alcides Carrión 32,273; y Oxapampa 23,548. Aquella de Daniel Alcides Carrión se distribuía en: Yanahuanca (9,102), Chacayán (3,495), Goyllarisquiza (4,250), Páucar (4,007), San Pedro de Pillao (1,605), Santa Ana de Cusi (4,559), Tapuc (3,025) y Vilcabamba (2,230).

El estudio desarrollado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Federico Villareal sobre la provincia Daniel Alcides Carrión revela que la población económicamente activa de la misma era principalmente agropecuaria (78.5%). Al respecto, siguiendo los comentarios de Howard Handelman⁶, acotamos que en ella se encontraban difundidas dos actividades principales –la minería y la ganadería– esta última ligada íntimamente al comercio de lana. En consecuencia, las comunidades y latifundios estaban integradas a la economía nacional y, como señala dicho estudio, los latifundios de Pasco disponían de métodos de producción relativamente eficientes y capitalizados. No obstante, se advertían frecuentes tensiones entre las grandes haciendas ganaderas y las comunidades campesinas. En efecto debido a la exigencia

de grandes áreas de pastoreo para la preservación de ovejas y llamas los hacendados constantemente buscaban nuevas tierras y por esta razón entraban en conflicto con las comunidades aledañas.

Para Handelman, los comuneros de Cerro de Pasco formaban parte del campesinado socioeconómicamente más avanzado de la sierra. A este respecto señala que, aunque el 90% de la población adulta hablaba el quechua, el 99% de la misma también podía hablar el castellano. Como se observa esta realidad difiere de aquella de los departamentos de la “mancha india”, como Apurímac o Ayacucho, en los que sólo el 30% ó 35% de los adultos hablaban el castellano. Igualmente, los alfabetos en Pasco representaban el 52%, a diferencia del 23% de Apurímac y del 27% de Ayacucho. Todos estos indicadores –según Handelman– nos llevarían a definir a los comuneros de Pasco, no como indios sino como cholos, puesto que los niveles de vida eran relativamente aceptables y los comuneros de Pasco tenían mucho más contacto con el sector moderno urbano que el campesinado del Sur.

Finalmente los datos que nos ofrece el censo de 1961 en el aspecto religioso son muy limitados. El anuario estadístico apenas muestra una relación de vicarías y arzobispados constituidos en todo el territorio nacional. Al parecer, el departamento de Cerro de Pasco no figuraba de una manera relevante dentro de la labor eclesíastica de la Iglesia Católica y su obra pastoral en el departamento era limitada.

2. EL ROSTRO PENTECOSTAL DEL PROTESTANTISMO⁷

En 1928 en sus *Siete Ensayos sobre la realidad peruana*, José Carlos Mariátegui sentenciaba: “El protestantismo no consigue penetrar en América Latina por obra de su poder espiritual y religioso sino de sus servicios sociales (YMCA, misiones metodistas de la sierra, etc.). Éste y otros signos indican que sus posibilidades de

expansión normal se encuentran agotadas” (el subrayado es mío).⁸

Las ideas de Mariátegui no eran para nada ilógicas; más bien eran muy razonables, pues el protestantismo llevaba casi medio siglo en Latinoamérica y no representaban siquiera el 1 % de la población. En el Perú, aunque los datos varían de acuerdo a la fuente, los protestantes en 1925 eran apenas 4,568⁹.

Pero nadie parecía advertir que “...veinte años atrás, en una ciudad portuaria de Chile y un par de años después de aquella en la creciente Sao Paulo, había comenzado a gestarse un protestantismo que, en las transformaciones sociales que empezaban a aparecer... quebrarían la barrera que clausuraba para el protestantismo el acceso a las masas populares.”¹⁰

En efecto, en las siguientes décadas, el crecimiento del protestantismo se hizo notorio en Latinoamérica. Un órgano de comunicación católica señalaba a este respecto que: “El desarrollo masivo del protestantismo en América Latina y su transformación en religión popular se produjo en una fase bien precisa de la historia latinoamericana. Empezó en los años 20 y sigue hasta ahora...históricamente, este medio siglo fue el derrumbe de la sociedad ‘tradicional’ o de estructuras sociales... En síntesis, rápidos cambios sociales”¹¹ (el subrayado es mío).

Es en el período comprendido entre 1938-1949, que se produce la mayor expansión del protestantismo en Latinoamérica. Aunque en el Perú hubo un crecimiento en esos años fue en el período siguiente (1949-1952), que el movimiento se desarrolló fluidamente en el interior del país. Lo característico de este movimiento es que fue un proceso de expansión del rostro pentecostal del protestantismo. Para 1939, las iglesias pentecostales habían empezado a crecer organizándose en la asociación “Asambleas de Dios del Perú”¹². Aunque carecemos de información suficiente, se hizo evidente la disposición

favorable con que se recibía al movimiento pentecostal en las zonas serranas y mineras del país. Paredes nos narra que: “...en aquellos lugares donde la presencia de las haciendas era mínima o nula se observó una actitud positiva a la Fe. La aceptación de la Fe fue notable también entre los campesinos que trabajaban en los centros mineros a donde emigraban dejando sus pueblos de origen, ya que en general tenían menos presiones sociales respecto a la aceptación de la Fe”¹³.

3. LOS PENTECOSTALES EN LA PROVINCIA DANIEL ALCIDES CARRIÓN (CERRO DE PASCO)

3.1 *El primer líder pentecostal: Teodoro Serrano*

Con la presente reseña de su vida, pretendemos desarrollar algunos elementos característicos del pentecostalismo:

“En 1945 estaba enfermo de paludismo... Teodoro Serrano, quien había viajado hasta Chanchamayo para trabajar en las cosechas del café...enfermo y sin dinero en la Plaza Huamanmarca de Huancayo. Allí se realizó una campaña evangelística de jóvenes...Teodoro Serrano decide acercarse y luego de arrodillarse consiguió la sanidad aceptando al señor Jesucristo... Luego lleva la palabra de Dios a su pueblo natal, Chinche, el año 1945 y allí tiene un período de aprendizaje de la palabra de Dios mediante memorización, porque no sabía leer... En 1947 Teodoro Serrano se lanza a predicar, después de un terremoto que causó daños en la zona central, los pobladores de Chinche, la mayoría mujeres, se refugiaron para rezar ante su patrona Santa Bárbara... En esos momentos el hermano Teodoro Serrano les predicó que debían llorar a un Dios vivo al cual servía y no llorar ante ídolos... todas escucharon con respeto y orden... el primer convertido fue la hermana Herminia Malpartida y desde aquel día se realizaron los cultos todos los días en el templo de Santa Bárbara...Teodoro era

iletrado, sin embargo fue un pionero de la obra de Dios... predicaba con desnudo y con poder del Espíritu Santo... predicaba casa por casa, con llantos... Los lugareños al ver los llantos del predicador, también lloraban, escuchaban el mensaje y aceptaban al señor."¹⁴

A partir de esta cita textual, y siguiendo la experiencia de Teodoro Serrano, podemos empezar a comentar algunas características del movimiento pentecostal, las cuales permitieron que éste lograra una rápida expansión (prácticas experienciales, liderazgo diluido y estructuras flexibles) y desarrollar luego un discurso contestatario (teología oral y pragmática).

A. *Prácticas Experienciales*

Es sabido que el movimiento pentecostal incorpora algunas formas de expresión espiritual cargadas de emoción (reuniones ruidosas). Pero lo más importante de este conjunto de prácticas son las experiencias de "sanidad física" y el "don de lenguas". Al respecto coincido con Petersen¹⁵ al explicar que la incorporación de estas dos "señales tangibles" respondieron a un mundo, un tanto científico, que exigía pruebas empíricas de la existencia divina; así los pentecostales –a pesar de su espiritualidad de otro mundo- adoptaron como parte de su culto cotidiano señales tangibles como la sanidad física y el don de lenguas. La señal tangible de la sanidad, en el caso de Teodoro Serrano, le bastó para acoger la prédica pentecostal. Esta le resultó irrefutable porque fue un "hecho experimentado y corroborado por él mismo". Esta primera característica explicaría en parte el rápido crecimiento de las comunidades pentecostales en Cerro de Pasco pues el mismo patrón se repite al indagar en la vida de las primeras personas que se adhirieron a dichas comunidades; así Herminia Malpartida, Laura Lobatón, María Espinoza, entre otras, cuando relatan a Nieto sus "conversiones" siempre se remiten a una práctica experiencial, en especial a la de sanidad.

Profundizando el comentario de estos hechos, me permito sostener también que las prácticas experienciales (en especial la sanidad) son hitos fundantes en el proceso de identificación con la comunidad religiosa pentecostal. Aquí de plano el discurso religioso racionalizado como elemento de convencimiento en la conversión pasa a un segundo orden. Lo importante es experimentar algún signo empírico, verificable por el individuo y por la comunidad religiosa para pasar a ser parte de la comunidad pentecostal; por esta razón las prácticas experienciales son elementos vitales en la liturgia pentecostal. Si bien es cierto esta apreciación no responde directamente a la pregunta planteada al inicio de la investigación, por lo menos queda claro que la construcción de la identificación de los individuos con la comunidad religiosa pentecostal se funda en una práctica experiencial. Advertir este hecho es importante pues de él uno puede concluir que el proceso de interiorización de la doctrina eclesial no es fundamental en el proceso de identificación con la comunidad religiosa, abriendo entonces espacios libres y límites flexibilizados para el desarrollo de aquel elemento que llamaremos "teología oral y pragmática". Llegado a este punto, no puedo dejar de formular una pregunta inquietante que, obviamente, no busca ser respondida en el presente trabajo pero que creo puede invitarnos a repensar nuestras caracterizaciones sobre el movimiento pentecostal: ¿qué tan importante es la doctrina (entendida como un cuerpo de premisas lógicamente engarzadas) en las comunidades religiosas pentecostales?

Un último comentario tangencial para cerrar este acápite sería señalar la capacidad de las comunidades pentecostales para generar espacios simbólicos de esperanza. Al respecto Jones señala que: "la elaboración de la fe pentecostal y la expresión del culto pentecostal creaban un mundo simbólico a partir del cual podían negociar una vida con

significado, a pesar de la incertidumbre de sus circunstancias”¹⁶. Es pues indudable que la fe pentecostal construye un mundo simbólico-religioso, pero el pentecostal no vive en él, sino que éste le da elementos a partir de los cuales recrea su sentido de vida. Volviendo al ejemplo de Teodoro Serrano, él se encontraba enfermo y sin dinero, había salido de su pueblo a buscar trabajo, acoge la fe pentecostal y su vida vira en otro sentido: asume su nueva condición y regresa a su pueblo a “predicar”. Esta particularidad también esconde un elemento que explicaría la expansión rápida del movimiento pentecostal: su capacidad de reconfigurar el sentido de vida de las personas.

B. *Liderazgos Carismáticos*

Nieto señala que Teodoro Serrano empieza su labor proselitista en Daniel Alcides Carrión en 1947. Luego registra que en 1955 el movimiento pentecostal (bajo la denominación Asambleas de Dios) ya tenía en dicha zona una Iglesia madre en Goyllarisquiza y cinco grupos pequeños en Chinche, Pillao, Tápuc, Chacayán, Shaguana. Para 1956 debido a la labor proselitista de Hermenegildo Marcas se registran tres pequeñas comunidades pentecostales más en los caseríos Ocho de Diciembre, Charquicancha y Yanacocha. Al analizar los pormenores de estos “viajes misioneros” se puede observar la rápida constitución de liderazgos locales. Este hecho me reveló que el denominado liderazgo carismático es parte vital en la extensión del movimiento pentecostal en Pasco. En efecto, los liderazgos al interior de la comunidad pentecostal no son reclamados por razón de sucesión apostólica, o por excelencia moral, o méritos académicos sino que basta el carisma, entendido como evidencia de acción divina. Por ejemplo Teodoro Serrano era iletrado, según sus datos biográficos su aprendizaje de la Biblia se llevó a cabo por memorizaciones, pero esta situación no fue

una limitación, mas bien se convirtió en una virtud, debido a que la acción divina en su vida era visible. Petersen concluye que “el movimiento difundió a tal punto la autoridad carismática que los Pentecostales reconocían virtualmente cualquiera que pudiera reunir a un grupo de seguidores”¹⁷. Así tanto Bernardino Rojas (Charquicancha), como Conversión Robles (Yanacocha) o Lorenzo Rojas (Ocho de Diciembre) en cuestión de días asumieron la responsabilidad de guiar a los nacientes grupos pentecostales en sus comunidades. Esta situación también refleja que la organización de las comunidades pentecostales distan muchas de ser rígidas o burocratizadas. En realidad están en función al liderazgo carismático, permitiendo de esta manera una estructura bastante flexible y conectada en “red” a través del líder de cada grupo. Gerlach al respecto ha señalado que “la versatilidad de dicho sistema desafía los intentos de racionalizar la organización y en el proceso creó un sistema sumamente apto para el crecimiento exponencial y para promover o generar un cambio revolucionario”¹⁸ la última apreciación de Gerlach quizá haga entender por qué dicha forma de organización, basada en la conexión de grupos a partir de liderazgos carismáticos (él denomina también a esta estructura organizativa como policéfala) evidencia una plataforma eficaz para la movilización y difusión; en efecto, bajo este esquema bastaría con que los liderazgos difundieran o coordinaran acciones para obtener una respuesta masiva en toda la red de comunidades pentecostales. Ciertamente esta característica no responde directamente nuestra interrogante pero quizá nos insinúa que la difusión del discurso crítico -generado al interior de la comunidad religiosa por la relación de los liderazgos carismáticos y de ellos con sus seguidores- posibilitó que varios comuneros pentecostales en: Páucar ocuparan violentamente las tierras en conflicto con la Hacienda Lauricocha, se movilizaran en Yanacocha contra la Haci-

enda Huarutambo, y cooperen en Michivilca en las violentas movilizaciones contra los hacendados Rispa (ver Anexos).

C. *Teología Oral y Pragmática*

Al indagar en la vida de Agapito Robles, hallé que no es sino hasta el año de 1958, dos años después de su conversión, que él participa como personero legal de su comunidad y por lo tanto se involucra en el proceso reivindicativo. Esta posición -según propio testimonio- le permite ver de cerca las amenazas y abusos que cometían los hacendados con los comuneros (ver Anexos). Barrera¹⁹ ha sugerido una visión explicativa diferente a aquella bastante difundida (por lo menos en la comunidad académica evangélica) que explica la participación política y social de los "evangélicos" a partir de cambios en su visión religiosa sin tomar en cuenta la estructura social o el entorno social mediato. Siguiendo dicha sugerencia queda claro entonces que en el devenir de Agapito Robles la "constatación directa" de su posición marginal en la estructura social lo lleva a emprender acciones destinadas a revertir tal condición: forma el Frente Único de Ayllus en Lucha y decide organizar las comunidades para la toma de tierras, hecho que ocurre el 26 de agosto de 1963. Es decir, el reconocimiento de su situación marginal en la estructura social genera en Agapito Robles acciones muy distantes a las esperadas dada su identidad religiosa. Las preguntas que surgen inevitablemente son ¿qué de su supuesta religiosidad fundamentalista²⁰? ¿qué ocurrió con su visión religiosa del mundo? Sin duda su identidad religiosa no resultó conservadora en el plano político, pues no se convirtió en un impedimento para un involucramiento pleno en un proceso de cambio social. ¿Por qué? Al parecer al interior del movimiento pentecostal se generó un discurso religioso crítico. Petersen ha señalado: "Aun cuando la escatología del movimiento era un repudio contundente

del mundo donde vivían, resulta claro que los seguidores en general experimentaban una sensación de disonancia hacia el mundo. Por una parte, demostraban el deseo de vivir en paz con el orden existente, en cuanto éste les satisfacía sus necesidades inmediatas; por otra, demostraban una gran capacidad para criticar el orden existente corriente como pecaminoso por naturaleza".²¹ (Subrayado por mí).

Debido a la participación verificable de algunos pentecostales en los procesos de toma de tierras y a la evidencia de un discurso religioso crítico, me permito sostener que las comunidades religiosas pentecostales tienen como ingrediente esencial una teología oral y pragmática, que las distancia del "fundamentalismo evangélico".

Respecto al "discurso crítico" Nieto lo ha plasmado explicando su posición en la estructura social como producto de una doble opresión maligna:

Opresión de los hacendados: Los hacendados no crean escuelas para no despertar la conciencia del campesino y para seguir explotándolo en el trabajo a cambio de una pequeña propina. La mayoría de la población no sabe leer, eso dificulta conocer la palabra de Dios (La Biblia)²².

Opresión de las tinieblas. Toda la quebrada de Chaupihuaranga está gobernada por el rey de las tinieblas, la población se dedicaba a rendir culto a Satanás. Por ello la mayoría practica la hechicería, la brujería, rinde culto a los ídolos. Cada pueblo tiene su patrón a quien rinden culto con una fiesta costumbrista para que los "pecados le sean perdonados".²³

Más evidente es esta otra cita donde la labor de los comuneros en pro de la toma de tierras es leída a todas luces con un tamiz religioso: "Ser algún día verdaderamente libres, y trabajar sus propias tierras para beneficio de ellos mismos, era la esperanza de los campesinos. Esa esperanza aunque lejana, era alimentada cada día... Es allí cuando Dios levanta al hermano Agapito

Robles Broncano, ..., y al hermano Teófilo Torres Espinoza..."

Como se observa la elasticidad de su teología (oral) -que se recrea sin parámetros fijos o temporales, respondiendo a ciertas condiciones inmediatas (pragmáticas), acompañada de la recuperación del autoestima y traducida como el tener el poder del espíritu santo- dispuso a la elaboración o aceptación de un discurso crítico. Los líderes carismáticos más representativos como Agapito Robles y Teófilo Robles, se encontraron con una lectura teológica que posibilitaba su participación en los movimientos de toma de tierras, movimiento que a la postre la historia ubicaría como reivindicativos y por tal -como señala Sinesio López- como una senda estratégica de construcción ciudadana de estos sectores marginados.

Ante la pregunta ¿por qué participaron en el proceso de toma de tierras personajes que supuestamente, debido a su confesión religiosa (protestante - pentecostal), debieron haber desarrollado otra actitud? me permito insinuar una respuesta preliminar: por la presencia de un discurso crítico gestado en su interior, discurso posibilitado, a la vez, por lo que denomino teología oral y pragmática.

David Martín, en otros términos, advirtió también que "el potencial de los pentecostales para actuar en forma adecuada según las necesidades de los miembros en lugar de estar amarrados a una ideología concreta, constituía la filosofía social del movimiento."²¹

4. REFLEXIÓN FINAL

A través de este caso específico sostengo que existirían por lo menos tres características esenciales en las comunidades religiosas pentecostales (teología oral y pragmática, liderazgos carismáticos y prácticas experienciales) que en conjunción les permitieron desarrollar en su interior y en respuesta a su contexto social y político, un discurso crítico que promovió la

participación de sus feligreses en procesos de cambio social como la "toma de tierras".

No puedo dejar de señalar, sin embargo, que en otras circunstancias o en respuesta a otros contextos estas mismas características de las comunidades pentecostales pueden conducirlos a desarrollar más bien discursos justificadores de una posición marginal en la estructura social o, eventualmente, a justificar el status quo existente.

Quisiera concluir, siguiendo una reflexión de Carlos Franco plasmada en su sugerente artículo *Sarita Colonia o Los Cholos Invaden el Cielo*, señalando que tal vez nuestros acercamientos al estudio de las expresiones religiosas populares se vean enriquecidos cuando aceptemos "la probabilidad de la existencia de un pluralismo de creencias y prácticas religiosas -a pesar de ser parte de una misma tradición cristiana- surgidas del reconocimiento del poder de ese pueblo para producir el sentido de su experiencia religiosa o para reconocerse en la creación de sus propias teologías"²⁵.

ANEXOS

UN NECESARIO RECUESTO HISTÓRICO²⁶

Agapito Robles y la toma de tierras en Yanacocha: 1958 - 1963

Agapito Robles Broncano nació el 19 de febrero de 1930 en Yanacocha. A los 24 años abraza la fe pentecostal en el asiento minero Goyllarisquiza y posteriormente se bautiza el 30 de julio de 1955 en el río Huamayragra-pillao. Fue secretario local de la Iglesia de Goyllarisquiza entre 1955 y 1956. En 1957 participa en la fundación del primer templo en la provincia de Daniel Alcides Carrión.

En el año de 1958, ya radicando en su pueblo natal, Agapito Robles asume el cargo de personero legal de la Comunidad San Juan de Yanacocha. Desde este cargo observa los abusos de los hacendados, y se

da cuenta que la mayor parte de las tierras de la comunidad, que sumaban alrededor de 234,000 hectáreas, estaban en poder de los hacendados. Esto motivó que bajo sus auspicios la comunidad se organizara en el "Frente Unico de Ayllus en Lucha". Después de esto Agapito Robles decide preparar al pueblo campesino con un único objetivo: recuperar sus tierras que les habían pertenecido desde el año 1705.

Los comuneros de Yanacocha decidieron sembrar papas en Huagrüyog, en un terreno que los hacendados de Huarautambo asumían como suyos. Cuando las semillas de papa ya estaban germinando, todos los peones de la hacienda Huarautambo desenterraron las semillas y las quemaron.

Esto indignó a los campesinos, quienes se empeñaron en recuperar sus tierras a toda costa. Para conseguir tal propósito ya se encontraban organizados los comités de ayllus en Chinche, Jupaycocha, Caharquicanha, Santiago Pampa, Pomayaros, Racri, Coyas, Tambochaca, Fátima y San Juan.

Agapito en un momento crucial, antes de la recuperación de sus tierras (no sé si inconsciente o conscientemente) supo dotarle al grupo de comuneros de Yanacocha un tamiz místico, usó una práctica que regularmente se realiza en la Iglesia Protestante-Pentecostal para mantener la unidad y lograr el bien común: La Reconciliación de todos los hermanos.

Agapito convocó a los comuneros en la plaza y les dijo a todos: "Si hemos de morir muramos como hermanos. Hay en nuestra comunidad hombres que se odian; amistémonos hermanos, muramos limpios."²⁷ Luego todo el pueblo se reconcilió en la Plaza principal y enseguida emprendió la marcha hacia los campos para recuperar la tierra. Si se sigue la narración de Scorza se notará que estos momentos son muy emotivos, una preparación subjetiva para lo que podía pasar, y es que la muerte bajo la mentalidad protestante - pentecostal es sólo "dormir" la máxima

aspiración en vida es cumplir la misión Divina. Sin duda Agapito Robles supo transferir prácticas de Iglesia, de fe, al ámbito y espacio social - comunal, en últimas secularizó esta práctica pentecostal. El 26 de agosto de 1963, los campesinos desalojaron a la hacendada Alcira Benavides de la hacienda Huarautambo.

Agapito Robles, por estar al frente de la comunidad, estuvo detenido en el puesto de la Guardia Civil de Yanahuanca, juntamente con su esposa e hija durante 72 horas y en la cárcel de Huánuco por espacio de 13 meses, acusado de los siguientes delitos: Robo, abigeato, homicidio frustrado, contra la tranquilidad pública, usurpación de tierras, juntamente con él fueron igualmente acusados Héctor Gutiérrez, Octavio Crispín y Epifanio Quintana, también pentecostales.

Al señalar su experiencia en la cárcel de Huánuco, Agapito relata: "el hombre puede soportar golpes físicos en su cuerpo por horas y días, porque el dolor pasa, pero la masacre fue terrible. Esta masacre dolía fuerte en mi ser, que sufría moralmente y espiritualmente". El "hermano" Agapito Robles, posteriormente, llegó a ejercer los cargos de Pastor de la Iglesia de Yanacocha, Pastor de la Iglesia de Charquicanha, Secretario Regional y tesorero en varias oportunidades. Actualmente es tesorero de la Región Margen Izquierda de las Asambleas de Dios, egresado del Instituto Teológico Pastoral Andino de Daniel Alcides Carrión y Subdirector del Instituto Bíblico de las Asambleas de Dios (IBAD).²⁸

Teófilo Torres y la toma de tierras en Michivilca: 1962-1969

Teófilo Torres Espinoza nació en el pueblo de Michivilca el 29 de febrero de 1904, decide acoger la Fe Pentecostal el primero de enero de 1950.

San Juan de Michivilca estaba bajo el dominio de la familia Rizpa Jurado, los cuales con prepotencia habían empezado a usufructuar la mayor parte de la tierra de los campesinos. La misma familia también

tenía bajo sus dominios la zona denominada Monserrate, el molino de cereales y chacras que se encontraban en el medio de la población.

Durante los primeros meses de 1962 el pueblo de Michivilca se organizó para recuperar sus tierras. La comunidad estuvo encabezada por sus autoridades: Teófilo Torres (juez de paz), Zacarías Quintana (personero legal), Hermenegildo Alvarado (presidente de la junta comunal), Fausto Figueroa (agente municipal). Todos ellos iniciaron legalmente la recuperación de sus tierras mediante un proceso judicial, éste desembocó en un acuerdo entre la familia Rizpa y las autoridades comunales. Los Rizpa tenían que ceder a la comunidad la mitad de las tierras que estaban usando. Lamentablemente, en la fecha fijada los Rizpa desconocieron el acuerdo.

En 1963 los días 30 de julio, 30 de agosto y 1 de setiembre, los comuneros tomaron violentamente las tierras de Jatumpampa, Urhuaypampa, Pampachacra, Carrizal y La Huerta.

En 1968 fue capturado Teófilo Torres, en la cárcel tuvo que gastar de su propio

peculio, pues ni la comunidad le brindó algún tipo de ayuda, a pesar de estar comprometido con la causa comunal. Las nuevas autoridades dirigidas por el Consejo de Administración, Misolino Torres Alvarado dio la posesión de las tierras en litigio a favor de la comunidad de Michivilca, gracias a la reforma agraria dictada por el general Juan Velasco Alvarado. El juez de tierras de Huánuco hizo cumplir la orden en el año 1971.²⁹

Augusto Roque y los litigios con Cardich: 1967

El líder pentecostal, Augusto Roque Espinoza, participó a pedido de la asamblea de la comunidad de Páucar, como asesor del personero legal de dicha comunidad, en el proceso de recuperación de sus tierras, las cuales estaban en posesión de Pedro Cardich Ronquillo. El 13 de noviembre de 1967 los pueblos de Páucar, San Miguel de Cauri y el distrito de Jesús se enfrentaron violentamente contra el hacendado Cardich y recuperaron las tierras denominadas: Lauricocha, Antacallanca y Legua Cuadrada.

NOTAS

¹ Nieto ha registrado la participación de los líderes pentecostales Agapito Robles Broncano (Yanacocha), Teófilo Torres Espinoza (Michivilca) y Augusto Roque Espinoza (Paucar); así como también la participación de algunos feligreses como Héctor Gutiérrez, Octavio Crispín y Epifanio Quintana (Yanacocha). A este respecto revisar NIETO, Serafín. *Historia del Evangelio en Pasco*. Yanahuanca: S/E, 1997.

² Además de esta acotación el lector podrá ubicar una descripción pormenorizada de las tomas de tierras mencionadas en KAPSOLI, Wilfredo. *Movimientos Campesinos en Cerro de Pasco 1800-1963*. Huancayo: Instituto de Estudios Andinos. 1975.

³ LALIVE D'EPINAY, Christian. *Haven of the Masses. A Study of the Pentecostal Movement*

in Chile. London: Lutterworth. 1969.

⁴ Me refiero a los trabajos de: Handelman, Howard. *Struggle in The Andes Peasant Political Mobilization in Peru*. Texas: University of Texas Press. 1975; Martínez, Héctor. *Las Comunidades de Pasco y Junín: Informe Preliminar*. Lima: Instituto Indigenista. 1962; Montoya, Rodrigo. *Lucha por La Tierra: Reformas Agrarias y Capitalismo en el Perú del Siglo XX*. Lima: Mosca Azul. 1989; y Vargas, Virginia. *El Campesino en La historia: cronología de los movimientos campesinos 1956-1964*. Lima: Ideas. 1981.

⁵ WILFREDO, Kapsoli. *Movimientos Campesinos en Cerro de Pasco 1800-1963*. Huancayo: Instituto de Estudios Andinos, 1975.

⁶ HANDELMAN, Howard. *“Struggle in The Andes Peasant Political Mobilization in Peru”*. (*Lucha en los Andes movilización política campesina en el Perú*). Texas: University of Texas Press, 1975. Capítulo V.

⁷ La mayoría de sociólogos, teólogos e historiadores de la religión, ubican el surgimiento del movimiento pentecostal, a principios de siglo, y asociado con el profesor de un instituto de teología Charles F. Parham en Topeka (Kansas), con la doctrina de la Fe Apostólica y el Bautismo del Espíritu Santo (basado en Hechos 2:4) con las señales de la Xenoglosia (el uso inspirado de una lengua no estudiada) y la glosolalia (sonidos incomprensibles parecidos al habla). Pero, igualmente acotan que el movimiento no alcanzó su gran expansión hasta cuando un ministro negro William Joseph Seymour, en un suburbio de Los Angeles, empezó a congregiar fieles publicando la doctrina del Bautismo del Espíritu Santo. Rápidamente el movimiento se expandió a Latinoamérica (Chile y Brasil primeramente). A este respecto véase: R. GOFF, Jr. James. *“Fields White Unto harvest: Charles Parham and The Missionary Origins of Pentecostalism”*. Fayetteville, Arkansas: The University of Arkansas Press, 1988. y KLAUDE, Kendrick. *“A History of the Modern Pentecostal Movement”*. Springfield, Missouri: Gospel Publishing House, 1961.

⁸ MARIÁTEGUI, José Carlos. *“Siete Ensayos de interpretación de la realidad peruana”*. Lima: Amauta, 1975. pp. 172-173.

⁹ DUSSEL, Enrique. *“Historia de la Iglesia en América Latina”*. Terra Nova, 1972, Apéndices IV y V.

¹⁰ BONINO MÍGUEZ, José. *“Rostros del protestantismo latinoamericano”*. Michigan-Buenos Aires: Wm. B. Eerdmans Publishing Co. - Nueva Creación, 1995. p. 57.

¹¹ *“El Amigo del Clero”*, Agosto 1944. p. 37.

¹² El movimiento pentecostal en el Perú esta íntimamente ligado a la formación de las Asambleas de Dios del Perú (actualmente la denominación protestante más grande del Perú). Debido a una disputa interna en el liderazgo una facción decide formar la Iglesia Pentecostal del Perú (denominación considerada numéricamente segunda en importancia dentro del protestantismo pentecostal). Luego de ambas organizaciones

han surgido varios grupos pentecostales de menor magnitud. Rúben Zavala en *“Historia de Las Asambleas de Dios”* (Lima, 1989) ha señalado que la misión proselitista de las Asambleas de Dios en el Perú empezó en 1919 con la instalación de algunos misioneros en suelo peruano.

¹³ PAREDES, Tito. *“El Evangelio en Platos de Barro”*. Lima: Ediciones Presencia, 1989. p. 188.

¹⁴ NIETO, Serafín. *“Historia del Evangelio en Pasco”*. Yanahuanca: S/E, 1997. p. 25.

¹⁵ DOUGLAS, Petersen. *“No con ejército ni con fuerza”*. Miami: Editorial Vida, 1996. p. 48.

¹⁶ CHARLES, Edwin Jones. *“The Beulah Land and The Upper Room: Reclaiming the text in the Turn-of-the-Century Holiness and Pentecostal Spirituality”*. Trabajo presentado en la XXII Reunión Anual de la Sociedad de Estudios Pentecostales. Springfield, Missouri: Noviembre 12-14 de 1992.

¹⁷ DOUGLAS, Petersen. *Op. cit.*, p. 48.

¹⁸ GERLACH, Luther. *“Pentecostalism: revolution or counter revolution”*. Nueva Jersey: Princenton University Press. 1974. 680 pp.

¹⁹ En algunas de nuestras charlas a veces informales pero muy enriquecedoras. Llegado a este punto al igual que a Paulo Barrera Rivera deseo hacer extensivo mi agradecimiento a Héctor Laporta cuyas opiniones me resultaron inquietantes para el desarrollo de algunas reflexiones expuestas en el presente trabajo.

²⁰ Uso el término “fundamentalista” para referirme a aquella tendencia del protestantismo caracterizada por su énfasis en la proclamación del evangelio (proselitismo) como solución a todos los problemas del ser humano y la sociedad, su ética fundada en una interpretación literal de la Biblia –esto es sin tomar en cuenta los contextos– y su expresa tendencia apolítica o conservadora. Galindo ha querido ver en el pentecostalismo un grupo difusor de este fundamentalismo, a pesar que él mismo ha reconocido que sus orígenes son distintos y que incluso es ubicable en la historia algunas relaciones conflictivas entre ambos movimientos. A este respecto revisar GALINDO, Florencio. *“El Protestantismo Fundamentalista”*. Navarra: Verbo Divino. 312-313 pp.

²¹ DOUGLAS, Petersen. *Op. cit.*, p. 48.

²² Quizá valga la pena señalar, por si le interesa al lector, que para Carlos Iván Degregori entre las décadas de 1920 y 1960 el mito del Inkarrí (la regeneración del incario) empezó a ser reemplazado por el mito del progreso, siendo una de las sendas para llegar a éste "el mito de la escuela", sobre lo cual Rodrigo Montoya ha recogido y relatado que la ausencia de la escuela, el no saber leer o escribir, aparecen como sinónimos de oscuridad, noche (tuta); con la escuela y la alfabetización se hace la luz, llega el día (punchau). Ambos comentarios se pueden ubicar detalladamente en López, Sinesio. *"Ciudadanos Reales e Imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú"*. Lima: Instituto Diálogo y Propuestas. 1997. p. 227. Sin duda el imaginario campesino resulta bastante complejo pero de haber existido efectivamente este elemento en la visión campesina andina (dado que Handelman los ubica como el campesinado socio económicamente más avanzado de la sierra) argumentaría también que la teología (oral y práctica) del

pentecostalismo incorporó y recreó en su discurso religioso este elemento resaltado por Degregori y Montoya.

²³ NIETO, Serafín. *Op cit.*, p. 23.

²⁴ MARTIN, David. *"Tongues of fire: The explosion of protestantism in Latin America"*. Cambridge: Basil Blackwell. 1990. 108 pp.

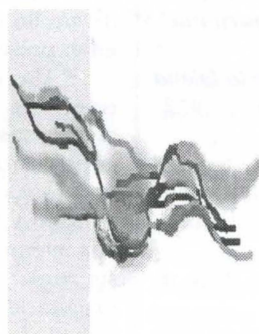
²⁵ FRANCO, Carlos. *"Imágenes de la sociedad peruana: La Otra Modernidad"*. Lima: CEDEP. 1991. Pág. 127.

²⁶ La sección "Anexos" está basada enteramente en las informaciones y datos contenidos en Nieto, Serafín. *"Historia del Evangelio en Pasco"*. Yanahuanca: S/E, 1997 y Kapsoli, Wilfredo. *"Movimientos Campesinos en Cerro de Pasco 1800-1963"*.

²⁷ SCORZA, Manuel. *"Cantar de Agapito Robles"*. Caracas: Monte Ávila Editores. p. 193.

²⁸ Entrevista hecha por Serafín Nieto a Agapito en el pueblo de Yanacocha, noviembre de 1994.

²⁹ Entrevista hecha por Serafín Nieto a Cipriano Torres, radicado en el asiento minero "El Brocal" (Colquijirca, noviembre 1994).



Rosario Rivas Tarazona/POEMAS



Que el légame te sea un zumbido vastísimo y los estancos de sal de mejor laya Nada detenga la melodía Avergonzarse sólo sea de indignación o de las auras falsas por venir No pueda el desperdicio más que cualquiera de las euforias que acosan el ritmo férreo donde se lapidan los guijarros y las osamentas Malsanos climas para el deseo y el viejo ataque de nervios En pose el coágulo y el hollín Escucharán el mantra mil veces antes que el golpe oxidado y estéril de los discursos amorosos Mecer Alumbrar La mordida La fiebre La epifanía La carne obstinada del amante Aquel sea tu delirio Obedecer a la peste Honrar los años frágiles de las plagas Amar la ley de la raíz y su abolición Cambiar de piel Deglutir al prójimo Sobrevivir al contagio y la epidemia Geometría Frecuencia Ultramar.

El horizonte que había El río no va por ahí No viene el peso del húmero Por qué madura entonces la soga su cansancio Un desliz se expande Un espasmo colapsa La luna abuyenta las moscas El voltaje existe Ni el abandono ni la barbarie de la respiración Fitoplancton del surtidor contiene la mirada y su costado Sueña la gota de electricidad abogar las reses En calma anuncia el firmamento su prisa Adherida al insomnio Por qué madura la soga toda el agua Olvídate del césped Es temprano Entiende que el meteoro y el páramo tienen una biografía Imitan a la pompa de jabón A punto del exterminio duermes y se esconde la sombra de tu mortaja Vigencia Blanco Curva A ti vuelve el planeta A ti parte el encaje y la retina



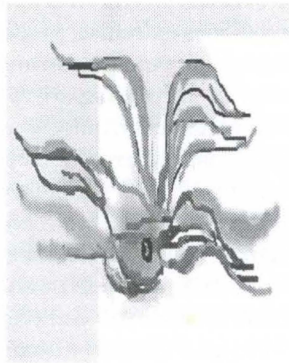
Una urdalia es una flor corpulenta que sirve la cena para distraer a la muerte el día de las madres Nadie reclama después de esa emoción Si a una urdalia le da el sol de mediodía es atroz la tristeza o la alegría Nadie sale a llorar a esa hora Profana Baila Se vuelca Lustra cada mal paso con cuidado Se envenena Convida El dolor de una urdalia sólo florece en la carroña la voluptuosidad y el tumulto Jamás hallarás una urdalia junto a una pálida ceniza Para celebrar una urdalia el día de las madres se embriaga con el cuchillo Como un lancero fractura huesos y dentaduras Claro se desmaya después sobre el lecho de un niño Sólo una urdalia imagina la hermosa mortaja del amante

Una gasa sostiene en lo genital su meteoro El agudo exceso que previene el humo y su cantidad invisible Mortaja y lágrima para evitar esa palabra sin ráfaga ni piedra Y sobre todo aquel harapo Cuyo roce poliniza el sueño y su fatiga Cada rosa sumergida nupcial ha de ser del latido Las llagas unguidas sobre la nieve y la arena dejarán en equilibrio perfecto a la carne Limbo Fisura Gravitación

Hogar lejos del hogar la rosa y el carnicero el agua recién cortada sin sed por su presente La muerte difícil de comprobar en los sepulcros esa tuya flor en ceniza ese nuestro sólo rumor deshojado por la caricia en que reposa Temblor al fin de la triza y de la escama El tacto y la mirada nacieron a la más fría hora de la pleamar A humo lento un cabello por caer cada perla y arena al borde de tus pasos Hueso Paladar Recuperaron el azogue la quemadura del eclipse El ácaro buscando el destino del pez que galopa sobre las armaduras antiguas del ciego Del cristal al castillo Amarrar a tu vientre jardines nuevos la cifrada astronómica rebelión del cisno desolado sien a sien Del espejo al delfín Moderar el rumor que nos alumbra indeseables en la habitación ajena Derramada la luz que cabe todavía Tiniebla Despojo Nada dure la grieta iluminada y apóstata



*Quien corre sin dios y completamente solo aprende a dormir
entre pestes y purgaciones Seca de golpe la garganta Un lirio
por cada siglo Germen brutal de un espectáculo Nunca la
fatalidad y su trágico sonido El ritmo de ese grito que lanza-
ra el signo del agua la hortaliza Que reine en este silencio
todo insomnio y toda epidemia despierte el azar de la rutina
Fulminado estiércol y rapidísimo Veneno los huesos raspa-
dos el orín de los días Qué reza el golpe a la raíz en sus
visiones Cuando contrariamos esa lenta y vigorosa ceguera
las fallas telúricas la insólita gravedad del ruido la ausencia
de latido el caos su goce inmediato La muerte en marcha si
ahora el laberinto de tus dedos donde la lagrima enfría ceni-
zas de armaduras hermosas Flamas que oxidan las copas y
los bastos abandonados Qué desgasta el amor y encuentra la
ternura o el sexo de un protozoario La muerte en marcha
Masculla y trina el heraldo a su caballo Cuando la sangre
insinúa un pétalo cada instante Quien corre sin dios y com-
pletamente solo sabe desde lejos renombrar la herida de ham-
bre locura olvido Se duerme más triste en el naufragio Y ha-
bla haciendo daño en la mies la fortuna cosechada Quiere Ex-
travía Avizora Celebra la llamarada en la nostalgia Ignora la
presencia de su aroma con el mismo paladar que lo devora
En pleno gesto A la deriva de aquel insomnio*



Gustavo Valcárcel Carnero/ A LOS 62 AÑOS DE LA PRIMERA PRISIÓN DE GUSTAVO VALCÁRCEL

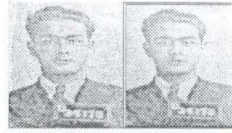
“Anduve yo preso largos meses, en diferentes épocas, por razones políticas. No pocas veces fui incomunicado pero se me permitía recibir obras literarias y lo que, antiguamente, se denominaba “recado de escribir”.

G.V.

Hay acontecimientos en la vida que no se pueden pasar por alto. Éste es uno de ellos. Estando yo en el proceso del ordenamiento de la biografía de mi padre, he encontrado datos de interés, los cuales he incorporado en el libro que próximamente publicará el Congreso de la República: *“Gustavo Valcárcel: matices de su vida y obra”*, como parte del homenaje que se le rinde con motivo de la décima conmemoración de su fallecimiento (Arequipa, 17 de diciembre de 1921 – Lima, 3 de mayo de 1992).

Éran los tiempos de opresión y persecución de Benavides cuando culminó sus estudios secundarios. Gustavo Valcárcel ingresa a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (marzo, 1939), donde los compañeros Luis A. Bedoya Reyes (“Cachito Bedoya”, quien fuera -muchos años después- uno de los ministros de Estado durante la presidencia de Alan García Pérez) y José A. García Ronceros (“Pepe Chancaca” para sus íntimos y tío carnal del mismo ex presidente), lo “fichan” luego de que GV liderara una protesta estudiantil contra un inepto catedrático. Una noche del mes de agosto de ese año, es presentado por ellos a Víctor Raúl Haya de la Torre, con quien labró una amistad profunda hasta diciembre de 1952, en que renuncia irrevocablemente al APRA.

Durante su militancia juvenil en el Partido del Pueblo, realizó un activismo lindante con posiciones extremas, propias del apasionamiento por lograr el triunfo de la Revolución Peruana, en aras del establecimiento de una sociedad justa e igualitaria. *“El antiimperialismo y el APRA”* fue uno de los libros que orientaron su militancia izquierdista. Luego, *“El Capital”* y varias obras de Lenin, Marx, lo convencieron que el socialismo era una etapa de transición hacia el comunismo, una sociedad exenta de injusticias, de solidaridad e igualdad, donde el valor del dinero no existiría y la plusvalía del Estado se repartiría a cada quien según su necesidad. Sueños filosóficos que se quedaron frustrados en lo más profundo de su ser, cuando se derrumbó el sistema socialista y la URSS desapareció como ejemplo alentador para el proletariado mundial. *“Pero aún quedan Corea, Cuba, China y Viet Nam”*, fueron sus consoladoras palabras en las conversaciones políticas de casa.



“Mi primera experiencia en materia carcelaria data del 29 de agosto de 1940. Celebraba el APRA ese día un nuevo aniversario del asesinato de Atabualpa, nuestro último Inca en la nomenclatura oficial del Tawantinsuyo... citamos a una cuarentena de muchachos de la JAP (Juventud Aprista Peruana) en la casa de Pedro Enrique Prado (Bajada de Santa Clara, Barrios Altos limeños). Ya preso Lucho de las Casas, lo sustituí como dirigente de la VACH (Vanguardia Aprista de Choque), efímera organización de corte fascista. Los jóvenes empezaban a llegar en pareja o de uno en uno, en momentos que entraron los soplones, pistola en mano. Nos arrinconaron en la última pieza del caserón y se instalaron en la sala, como si fuese casa propia. Siguieron llegando los citados, daban tres golpes suaves en la puerta -la señal convenida- y uno de los “detectives” les iba diciendo: “adelante, compañeros, adelante, tomen asiento”. Y nosotros al fondo, desarmados y con una preocupación inacabable. A los treinta minutos (a las 8 p.m. era el acuerdo “hora peruana”), todos estábamos metidos en la trampa. El Jefe debía llegar a las 9 ó 9.30, a fin de tomar el juramento a los nuevos militantes. Pero ya antes la reunión había terminado. Haya se salvó por su impuntualidad proverbial”.

(Tomado de sus inconclusas memorias: *“La vida en suma”*).

A este grupo de compañeros apresados los llevaron a la “Brigada Política” en la Prefectura. Ese día (como hasta hoy) la Policía del Perú celebraba la festividad de Santa Rosa de Lima y muchos de sus miembros habían bebido de más. El trato fue abusivo con los detenidos. Algunos salieron esa misma noche, otros a la mañana siguiente y algunos tuvieron que acomodarse por largo tiempo, entre ellos mi padre. “yo me quedé, muerto de frío y hambre, sin cigarrillos, entre rejas”. En ese entonces, comunistas y apristas eran perseguidos por Manuel Prado, recientemente elegido Presidente de la República. (1940).

“A todas las preguntas del capataz malhumorado y con rostro de animal antediluviano, sólo contesté: “Nos reunimos para conmemorar la muerte de Atabuallpa. Yo iba a dar una charla sobre este tema”. Y me encerré en una mudez impenetrable. — “Lo voy a colgar de los huevos. Lárguese a su celda”. Regresé a la misma, escoltado por dos “tiras”. Al día siguiente continuó el mismo interrogatorio y respondí con idéntico solucionario. Al momento nocturno en que pretendían someterme a las torturas, me corté superficialmente las venas del antebrazo izquierdo, con una bojita de afeitar que llevaba entre mis calcetines. No me la habían requisado por su embriaguez de la noche primigenia; después vendrían -hasta 1951- mu-



chos nocturnos segundogénitos, terceros y cuartos... Pero aquella vez, volví a recostarme en el cemento sobre diarios viejos, entre sobresaltos y tristezas, en mi celda de prisionero primerizo.

(La misma fuente).

Quedó detenido definitivamente y fichado con el N^o 34173, tal como figura en la imagen que presentamos. Luego, fue trasladado a "El Sexto", donde permaneció tres imborrables meses. Esta foto le fue regalada muchísimos años después, cuando retornó de México, por un señor Bustamante, quien estuvo a cargo de la Prefectura de Lima en el segundo gobierno de Prado. Era un entrañable amigo y sabía que ese obsequio constituiría un valioso testimonio de sus juveniles años de lucha a pecho abierto.

Escalonadamente sufrió 5 prisiones más, persecuciones sin fin y un largo destierro por 5 años en México. La sumatoria de su vida enrejada, humillada y atormentada pasan los dos años y medio. Fueron las páginas negras de la historia del Perú, donde se registraron el abuso, la vergüenza, el oprobio y el sadismo inauditos. Cientos de hogares quedaron huérfanos de los más nobles hijos, quienes dieron su vida por una causa revolucionaria. Ni Prado, ni Odría podrán ser olvidados jamás por aquellas atrocidades enfiladas contra los derechos humanos. Mi padre y la gran mayoría de los detenidos políticos jamás tuvieron una acusación concreta, ni se les sometió a juicio. Simplemente se les encarceló por el pecado de ser luchadores sociales.

Hace 62 años Gustavo Valcárcel sufría su primera prisión a los 18 años de edad. En ese entonces y, posteriormente, compartió la asquerosa "chufra" (cebo rancio con arroz) y bebió el "cafeote" (achicoria), junto a otros hombres, con quienes enlazó una amistad inquebrantable: Guillermo Carnero Hoke, Ricardo Tello Neira, Luis Carnero Checa, Agustín "Cucho" Haya de la Torre, Edmundo "Piño" Haya de la Torre, Alcides Spelucín, "Cachito" Bedoya, Juan Mac Lean Bedoya y otros más... y muchos más, que el tiempo envejecido y la fragilidad de la memoria los han guardado celosamente.

"La prisión" constituye uno de sus testimonios de protesta, narrado como novela y vivido para narrarlo a todas las generaciones de peruanos. También, gran parte de la poética de Valcárcel está impregnada de recuerdos sobre el sub-mundo inhumano en el cual estuvo sumergido. Aquellos dantescos momentos de calvario y de desesperación ¿no habrán sido las crueles semillas del Soneto XVIII, en "*Confín del Tiempo y de la Rosa*"?

*Y el hombre su penuria repitiendo,
anciano de esperar lo inesperado,
en planeta de amor desheredado,
su verso, llanto y llanto, va naciendo.*



*Dó la amada, dó cánticos yaciendo,
el fuego en qué epidermis apagado,
para saber del hombre aprisionado,
náufrago terrenal que está muriendo.
El hombre al tiempo y al dolor enseña
su exaltación de estirpe mineral,
oh pétrea encarnación que el árbol
sueña,
oh ruiñeñor de arista sideral,
decidme en qué astro, flor o triste pena
podrá el hombre cavar su voz final.*

Cuando cumplió 25 años de su primera prisión, G. Valcárcel escribió unos versos titulados “Bodas de plata”, que es un resumen autobiográfico en metáforas dolidas, enriquecido con las almas y el quebranto de sus compañeros de lucha.

*Hace veinticinco años en mi tronco
que ingresé a una celda de prisión.
Hace un cuarto de siglo y una lágrima,
absorto, cabizbajo, implume,
sentíme un animal en ruta al matadero,
una vida feroz parada en seco.
Estaba solo y la reja era imponente
(gobernaba el Perú don Manuel Prado).
Sube y baja de piojos,
crepitar de chinches;
allá, lejos, un canto tristísimo de presos;
acá, arriba, puro lienzo de sombras
y yo tirado como un trapo
en el cemento.*

(...)

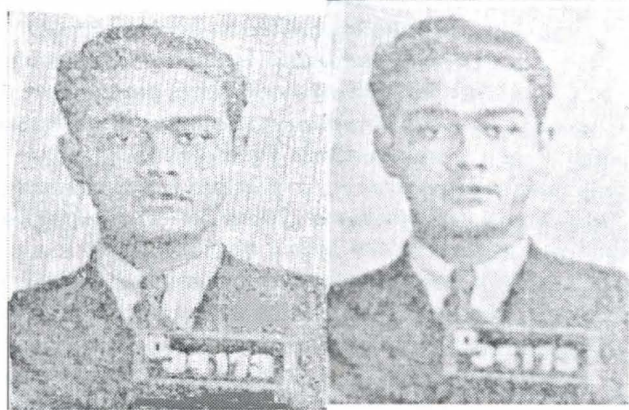
*“Viva la URSS!”.
Es decir que antes que yo...
Sí, otros hombres y otros hombres
pudieron sufrir con dignidad.
Mi primera prisión...
es terrible pensarla en libertad
y cuando a ciencia cierta sé*

*que mis bodas de plata con la celda
en el muro hoy ha nacido
el capullo impensado de una lágrima.
¡Oh, cemento lunar! ¡Oh cosa triste!*

En "Epístola a mis hijos" deja la estela de sus recuerdos tras las rejas, cuando nos dice con su estilo de narración versada, en su segunda estrofa:

*La juventud, sol de la sangre,
en que todo el mundo danza entre una flor y otra flor,
yo la pasé de celda en celda, entre las sombras
de nuestras horribonas cárceles comunes
o prófugo de un odio tinto en sangre.*

Los recuerdos son vivencias que llevamos en el alma y si las callamos, irán adheridas a nosotros hasta el silencio celestial. Empero, si encadenamos nuestra voz de protesta de generación en generación, entonces habremos logrado enjuiciar los errores de los inhumanos hombres, para que sus yerros jamás vuelvan a ser cimiento de nuestra sociedad democrática.



Bruno Portuguese/ PINTURA

Vengo con fuerza, con color, con coraje... ¡con sinceridad! Soy un pintor realista. Sustento mi trabajo en la vida diaria. Opté por el realismo como la única forma de hacer realidad mis sueños. Un realismo vívido, que respitre, que sude, que grite tal vez, pero también hermoso y tierno es decir: ¡lleno de vida!

Pinto a pie firme, captando con valentía y vigor toda la emoción y vitalidad de nuestra tierra, principalmente de nuestros hombres; fuertes y hermosos como el bronce, cálidos y nobles como la arcilla.

Para lograr mi objetivo me valgo de un dibujo sólido y cierto, utilizando líneas quebradas, sumando a ello un color fuerte y a veces agresivo, con pinceladas enérgicas y empaste amplio de textura pétrea. Pero sobre todo tratando de profundizar intensamente en el personaje o en el tema a tratar.

Retomo el camino de quienes hicieron de su arte profesión y fe: Rembrandt, Goya, Van Gogh, Urteaga, Sabogal, Vinatea, Guzmán Manzaneda...

Mi reconocimiento y agradecimiento a los maestros: Izquierdo, Núñez Ureta, Herskovitz y Ugarte Eléspuru, quienes en su momento orientaron mi camino.

*Bruno Portuguese
Pintor*

**30 años
de Nueva Sociedad**

Marcos Kaplan Déficit de la izquierda y radicalización cristiana en América Latina. **Enzo Faletto** La dependencia y lo nacional-popular. **Darcy Ribeiro** La nación latinoamericana. **Raúl Prebisch** Los intereses de los países desarrollados y el desarrollo de América Latina. **José Aricó** Marx y América Latina. **Ricardo Núñez** La realidad escindida. El partido del interior y del exilio. **Enzo Del Búfalo** La teoría económica en América Latina. 30 años de búsqueda. **Eduardo Galeano** La dictadura y después. Las heridas secretas. **Manuel Caballero** Una falsa frontera entre la reforma y la revolución. La lucha armada en Latinoamérica. **Fernando Mires** Continuidad y ruptura en el discurso político. **Ricardo Ffrench-Davis** América Latina frente a la Internacional Monetaria. **Juan Carlos Portantiero** La múltiple transformación del Estado latinoamericano. **Orlando Fals Borda** El Tercer Mundo y la reorientación de las ciencias contemporáneas. **Demetrio Polo Cheva** La crisis socialista: un reto democrático. **Manuel Antonio Garretón** Política, cultura y sociedad en la transición democrática. **Beatriz Sarlo** Un debate sobre la cultura. **Edelberto Torres-Rivas** Personajes, ideologías y circunstancias. Lo socialdemócrata en Centroamérica. **Víctor M. Toledo** Utopía y naturaleza. El nuevo movimiento ecológico de los campesinos e indígenas de América Latina. **Néstor García Canclini** La cultura visual en la época del posnacionalismo. ¿Quién nos va a contar la identidad? **Norbert Lechner** Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo. **Pablo González Casanova** Lo particular y lo universal a fines del siglo xx. **Jesús Martín-Barbero** La Comunicación Plural. Paradojas y desafíos. **Guillermo O'Donnell** Ilusiones sobre la consolidación. SUMMARIES.

SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 56	US\$ 97
Resto del mundo	US\$ 86	US\$ 157

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61712, Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telfs.: (58-212) 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48/265.18.49, Fax: 267.33.97; @: nuso@nuevasoc.org.ve; nusoven@nuevasoc.org.ve.



Óleo sobre lienzo



Óleo sobre lienzo



Óleo sobre lienzo



Óleo sobre lienzo

1. LIBROS Y DOCUMENTOS

A. Nacionales:

DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA DEL DESARROLLO LOCAL: Bolivia, Ecuador y Perú.

Quedena, Enrique.— Lima: Escuela para el Desarrollo; Plataforma RURALTER, 2002. 211 p.

Este trabajo comprende tres secciones. En la primera se introduce la discusión conceptual sobre la descentralización y el desarrollo local. Asimismo, se presenta los procesos de descentralización en marcha en Bolivia, Ecuador y Perú. La segunda sección desarrolla el método de planificación estratégica participativa para el desarrollo local. Y, la tercera plantea en extenso el proceso del planeamiento estratégico participativo, dando cuenta también de experiencias de aplicación y estudios de casos concretos en los tres países.

GÉNERO E INTERCULTURALIDAD EN LOS PROYECTOS DE RIEGO. Metodología para la sistematización.

Claverías, Ricardo.— Lima: CIED; IDRC, 2002. 146 p.

El libro presenta resultados sobre la importancia de la equidad de género para el desarrollo de las economías campesinas y para superar la pobreza. Propone una metodología para sistematizar las experiencias de las instituciones en el medio rural, especialmente en los proyectos que promocionan y ejecutan sistemas de riego con los enfoques de género, interculturalidad y agroecología.

LENGUAS EN LA AMAZONÍA PERUANA.

Solís Fonseca, Gustavo.— Lima: Programa FORTE-PE, Unión Europea; Ministerio de Educación, 2002. 245 p.

Este libro contribuye al conocimiento de la realidad de lenguas de la Amazonía peruana. Muestra la gran diversidad de idiomas vigentes, pero al mismo tiempo llama la atención sobre el riesgo que se cierne sobre la supervivencia de esa diversidad, pues muchos pueblos amazónicos, sus culturas y sus lenguas están expuestos al peligro de desaparecer debido a actitudes de despreocupación, de discriminación negativa o de etnocidio por parte de la sociedad peruana.

MITAD DEL CIELO, LA MITAD DE LA TIERRA, LA MITAD DEL PODER, <LA>. Instancias y mecanismos para el adelanto de la Mujer.

Miloslavich Túpac, Diana, coord.— Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2002. 190 p.

El libro reúne 26 ponencias presentadas en el Seminario Internacional Instancias y Mecanismos para el Adelanto de la Mujer, que tuvo por finalidad abrir nuevos espacios de diálogo para articular esfuerzos a favor de la mujer desde el Estado, el Parlamento, los gobiernos locales y la sociedad civil.

MODELOS DE ATENCIÓN DE SALUD PARA ADOLESCENTES EN EL SECTOR PÚBLICO. Estudio de diez experiencias en el Perú.

La Rosa Huertas, Lilibiana.— Lima: Sociedad Peruana de Adolescencia y Juventud - SPAJ, 2002. 196 p.

Este estudio da cuenta de la evaluación de 10 servicios de salud para adolescentes, realizados por MINSA y ONGs, cuya ubicación geográfica expresa parte importante de la diversidad socio cultural del Perú. En su análisis el estudio arriba a conclusiones y recomendaciones útiles para la gestión de programas sociales y de salud para adolescentes, así como para servicios de salud local.

NUEVA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA, <UNA>. Democrática, moderna, independiente y al servicio de la gente.

García-Sayán, Diego.— Lima: Comisión Andina de Juristas; Academia Diplomática del Perú, 2002. 362 p.

Describe y analiza de manera ordenada la nueva política exterior que diseñó y puso en práctica Diego García-Sayán como Ministro de Relaciones Exteriores en el gobierno de Alejandro Toledo.

PAÑOS E HIDALGUÍA: encomenderos y sociedad colonial peruana, Huánuco 1540-1640. León Gómez, Miguel.— Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2002. 252 p. (Estudios Históricos, 31)

El libro se concentra en el estudio del establecimiento de la sociedad que siguió al período de la conquista española del siglo XVI. Para ello enfoca un caso específico: Huánuco, ciudad fundada en 1540, donde se estudia a un grupo social que jugó un rol crucial en la conformación de la sociedad colonial temprana: los encomenderos de la región, cuyos linderos se extendieron por territorios de lo que hoy son los departamentos de Ancash, Junín, Pasco, Lima y el propio Huánuco, entre los años 1539 y 1640.

PARA SER IGUALES, PARA SER DISTINTOS. Educación, escritura y poder en el Perú. Ames, Patricia.— Instituto de Estudios Peruanos, 2002. 111 p. (Colección Mínima, 52)

Este trabajo explora los significados actuales que la educación escolar encierra para los pobladores indígenas y campesinos y las expectativas asociadas a ella: qué ha cambiado y qué se mantiene del tradicional valor conferido a la educación en relación con el progreso y qué nuevos elementos aparecen ligados a ella.

PERCEPCIONES CIUDADANAS SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN. Una aproximación cualitativa. Zárate Ardelá, Patricia.— Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2002.

44 p. (Documento de Trabajo, 122)

Analiza la percepción que tiene la población adulta peruana (entre los 18 y 50 años) del proceso de descentralización y su asociación con los procesos de modernización y democratización del Estado.

PERSPECTIVA DE GÉNERO Y ROL DE LA MUJER EN LA GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS EN EL ALTIPLANO. Melgar Hermoza, Yenny.— Lima: CIED; IDRC, 2002. 138 p.

Reúne un conjunto de ponencias presentadas en el "Encuentro Internacional sobre Perspectiva de Género y Rol de la Mujer en la Gestión de los Recursos Hídricos en el Altiplano Latinoamericano", donde intercambiaron experiencias y conocimiento sobre género en las actividades relacionadas con la gestión de recursos hídricos en las zonas antiplánicas de Bolivia, Chile y Perú.

POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LA SALUD Y CAPITAL SOCIAL. La Rosa Huertas, Liliana.— Lima: Fundación Ford, 2002. 150 p.

Este trabajo busca ser un aporte en la perspectiva de pensar el desarrollo desde las políticas sanitarias que por su naturaleza afectan la vida de los individuos, sus comunidades y sus culturas. Se analiza tres elementos relevantes en relación con la salud, el capital social, el capital cultural y el capital humano.

¿QUÉ PENSAMOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN?. Visiones y expectativas de alcaldes, líderes de opinión y funcionarios públicos. Muñoz, Fanni; Motta, Rossio; Solari, Mirko.— Lima: Escuela para el Desarrollo, 2002. 130 p.

Este trabajo proporciona información sobre la visión que tienen los alcaldes, líderes de opinión y funcionarios públicos respecto a la descentralización, en cinco departamentos del Perú: La Libertad, San Martín, Junín, Arequipa y la provincia de Lima. Asimismo, identifica

algunos puntos críticos para evaluar la viabilidad del proceso y las condiciones que se requiere desarrollar en un país con una fuerte tradición centralista.

SALUD DE LOS ADOLESCENTES. Inversión social para cerrar brechas de inequidad.

Carrasco T., Mery (ed.).— Lima: Sociedad Peruana de Adolescencia y Juventud - SPAJ, 2002.

432 p.

El libro recoge la mayoría de las conferencias presentadas en el Congreso de Salud de los Adolescentes, realizado en junio del presente año, cuyo objetivo central fue propiciar el intercambio y la actualización de conocimientos en salud de los adolescentes, derechos humanos y desarrollo social.

SALUD PERUANA EN EL SIGLO XXI, <LA>. Retos y propuestas de política.

Arroyo, Juan (ed.).— Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, 2002.

412 p. (Diagnóstico y Propuesta, 10)

Contiene un conjunto de trabajos de investigación sobre los temas de financiamiento en salud, focalización, medicamentos, nutrición y alimentación, salud reproductiva, gestión hospitalaria y participación. Los trabajos analizan diferentes facetas de nuestra realidad sanitaria y finalizan planteando recomendaciones de política para cada una de ellas.

B. *Extranjeros:*

HOMBRES: Identidad/es y sexualidad/es. III Encuentro de Estudios de Masculinidades.

Olavarría, José, ed.; Moletto, Enrique, ed.— Santiago: FLACSO-Chile, 2002.

163 p.

Reúne un conjunto de ponencias debatidas en el Encuentro, donde abordan dos cuestiones profundamente relacionadas entre sí: cómo los hombres construyen sus identidades de género y cómo éstas identidades se relacionan con las sexualidades.

PROCESO DE CONSULTAS A LA SOCIEDAD CIVIL EN LA III CUMBRE DE LAS AMÉRICAS, <EL>.

Milet, Paz V.; Sanbueza, Adrea; (coords.).— Santiago: FLACSO-Chile, 2002.

112 p.

Este texto recoge la evaluación del proceso de consulta a la sociedad civil en el marco de la Tercera Cumbre de las Américas. Analiza los pro y contra de los procesos de consulta, las reales posibilidades de que las propuestas de la sociedad civil sean rescatadas por los gobiernos y las potencialidades de una mayor interrelación entre las distintas organizaciones.

TRABAJO Y FAMILIA: ¿conciliación? Seminario-taller Estrategias de conciliación, familia y trabajo con perspectiva de género.

Olavarría, José, ed.; Céspedes, Catalina, ed.— Santiago: FLACSO-Chile, 2002.

131 p.

Presenta un conjunto de ponencias del seminario donde se reflexiona y proponen estrategias que contribuyan a conciliar la vida familiar con la laboral, con el propósito de disponer de una propuesta intersectorial para atender el tema con perspectiva de género en el ámbito regional. Se destaca los principales factores que generan las tensiones entre lo familiar y lo laboral, afectando la calidad de vida de mujeres y hombres en el mundo urbano, especialmente en la región metropolitana, así como sus manifestaciones en la vida cotidiana de las personas y estrategias que podrían implementarse para superar dichas tensiones.

2. REVISTAS DE INVESTIGACIÓN Y DIVULGACIÓN

A. *Nacionales:*

AGRONOTICIAS. Revista para el Desarrollo, No. 272, octubre 2002. Lima: Agronoticias.

APUNTES. Revista de Ciencias Sociales, No. 47, segundo semestre 2000. Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación.

DEBATE, No. 116, agosto-setiembre 2002. Lima: APOYO Comunicaciones S.A.

ECONOMIA Y SOCIEDAD, No. 45, agosto 2002. Lima: CIES (Consortio de Investigación Económica y Social).

HISTÓRICA, vol. XXV, No. 1, julio 2001. Lima: Departamento de Humanidades, Pontificia Universidad Católica del Perú.

IDELE. Revista de Información, Análisis y Propuesta, No. 149, setiembre 2002. Lima: Instituto de Defensa Legal.

PÁGINAS, No. 177, octubre 2002. Lima: CEP (Centro de Estudios y Publicaciones).

PUNTO DE EQUILIBRIO, No. 78, junio-julio 2002. Lima: Centro de Investigación, Universidad del Pacífico.

QUÉHACER, No. 138, setiembre-octubre 2002. Lima: DESCO (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo).

SOCIALISMO Y PARTICIPACIÓN, No. 93, julio 2002. Lima: CEDEP (Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación).

TAREA. Revista de Educación y Cultura, No. 52, setiembre 2002. Lima: Asociación de Publicaciones Educativas, TAREA.

B. *Extranjeras:*

AGRICULTURE + RURAL DEVELOPMENT, No. 2/2002, vol. 9. Frankfurt-Germany: Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation.

COMERCIO EXTERIOR, No. 10, vol. 52, octubre 2002. México, D.F.-México: Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

CUADERNOS DE NUESTRA AMÉRICA, No. 29, vol. XV, enero-junio 2002. La Habana-Cuba: Centro de Estudios sobre América.

DEUTSCHLAND. Revista de Política, Cultura, Economía y Ciencias, agosto-setiembre 2002. Frankfurt-Alemania: Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH.

ECUADOR DEBATE, No. 56, agosto 2002. Quito-Ecuador: CAAP (Centro Andino de Acción Popular)

ESPACIOS. Revista de Cultura Política, No. 16, enero/abril 2002. San José-Costa Rica: FLACSO – sede Costa Rica.

FINANZAS & DESARROLLO, No. 3, vol. 39, septiembre 2002. Washington D.C.-USA: Fondo Monetario Internacional.

INTERNATIONAL SOCIAL SCIENCE JOURNAL, No. 172, junio 2002. Oxford-England: Blackwell Publishers/UNESCO.

NACLA. Report on the Americas, No. 2, vol. XXXVI, september/october 2002. New York: Nacla (North American Congress on Latin America, Inc.)

NUEVA SOCIEDAD, No. 179, mayo-junio 2002. Caracas-Venezuela: Nueva Sociedad.

PERFILES LATINOAMERICANOS, No. 20, junio 2002. México D.F.: FLACSO sede México.

REALIDAD ECONÓMICA, No. 190, agosto-setiembre 2002. Buenos Aires-Argentina: IADE (Instituto Argentino para el Desarrollo Económico)

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES, No. 2, vol. VIII, mayo-agosto 2002. Maracaibo-Venezuela: Universidad del Zulia, Facultad de CC. y SS.

REVISTA DE LA CEPAL, No. 77, agosto 2002. Santiago-Chile: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

REVISTA DEL SUR, No. 131/132, setiembre/octubre 2002. Montevideo-Uruguay: Instituto del Tercer Mundo.

REVISTA ESPAÑOLA DE ESTUDIOS AGROSOCIALES Y PESQUEROS, No. 193, 2001. Madrid-España: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

THE DEVELOPING ECONOMIES, No. 2, volume XL, junio 2002. Tokyo-Japan: Institute of Developing Economies.

3. BOLETINES DE ACTUALIDAD

APUNTES AGRARIOS. Boletín mensual, No. 48, agosto 2002. Lima: ASPA (Asociación de Promoción Agraria).

BOLETÍN SEMANAL, Nos. 35 al 43, setiembre-octubre 2002. Lima: BCR (Banco Central de Reserva del Perú).

ECONOMÍA Y AMBIENTE, No. 21, año IV, agosto 2002. Lima: Universidad del Pacífico.

INFORMATIVO MINEROENERGÉTICO, No. 6, año XI, agosto-setiembre 2002. Lima: Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.

INFORMESAN, No. 150, año XXII, julio-agosto 2002. Lima: ESAN (Escuela de Administración de Negocios para Graduados).

NOTAS DE LA CEPAL, No. 24, septiembre 2002. Santiago-Chile: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

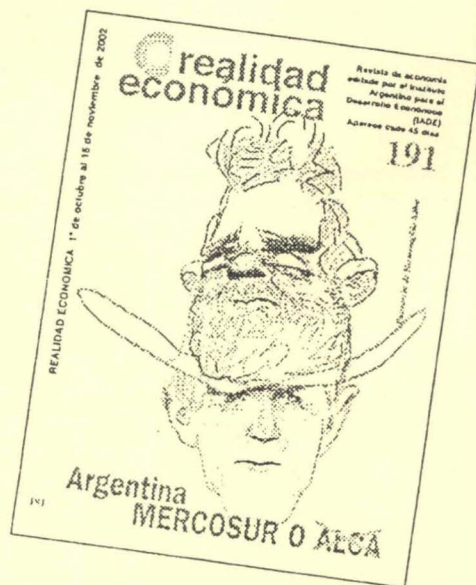
PERSPECTIVAS ALIMENTARIAS, No. 3, julio 2002. Roma-Italia: FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).

SIEMBRA, No. 43, julio-agosto 2002. Lima: Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Instituciones Agrarias-Coordinadora Rural.

*Elaborado por Ana Lucía Castañeda
Centro de Documentación de CEDEP*

Revista de economía
editada por el INSTITUTO
ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO

SUMARIO DEL N° 191
1º de octubre al 15 de noviembre de 2002



Exterior

Precio del ejemplar (vía aérea) U\$S18

Suscripción anual (vía aérea) U\$S130

Política internacional
CAMBIOS A LA VISTA
Theotonio Dos Santos

Opiniones
EL FORO SOCIAL MUNDIAL EN LA ARGENTINA
Grupo de Estudios Rurales

Integración
LA ARGENTINA ENTRE EL MERCOSUR Y EL ALCA
Mario Rapoport

Economía internacional
**MÉXICO: DEL DESARROLLO "HACIA ADETRONTO"
AL DESARROLLO "HACIA AFUERA"**
Héctor Guillén Romo

Debates
**LOS RECURSOS PETROLEROS Y LA RENTA ENERGÉTICA Y
PETROLERA**
Gustavo Calleja - Félix Herrero - Fernando Pino Solanas

Salud
EL DEBATE SOBRE MEDICAMENTOS
Ricardo López

Estado y sociedad
MONOPOLIOS Y POLÍTICA: EL CASO SWIFT-DELTEC
Gabriela Gresores

Donación
BIBLIOTECA "RODOLFO BLEDEL"
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOMAS DE ZAMORA

Economías regionales
LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN EL NOA EN LOS '90
*Marisa Digión - Laura Golovanevsky - María Elena
Marcoleri - Gabriela Sala*

IADE
EN RESUMIDAS CUENTAS

IADE
ACTIVIDADES DOCENTES 2002

IADE

realidad económica
Revista de economía editada por el Instituto Argentino para
el Desarrollo Económico (IADE)

Hipólito Yrigoyen 1116 - 4º piso C1086AAT Buenos Aires

Tel. (54 11) 4381 7380/4381-9337

Fax (54 11) 4381-2158

e-mail: iade@iade.org.ar

<http://www.iade.org.ar>



Caap. Centro Andino de Acción Popular

ECUADOR DEBATE

Nº 56

Quito-Ecuador, agosto del 2002

COYUNTURA

Ajuste fiscal y dolarización amenazan la recuperación
Fracaso modernizador y carencia de una política de descentralización
Auge y crisis en Estados Unidos
Conflictividad socio-política Marzo-Junio 2002

TEMA CENTRAL

¿Qué mismo es esa cosa llamada familia?:
Esbozo de los nuevos paradigmas comprensivos
Familia y educación doméstica: Quito en la primera mitad del Siglo XX
"Cosas de mujeres" y "cosas de hombres": Género y reciprocidad
en el ámbito doméstico suburbano de Guayaquil
Heterogeneidad y Precarización de los hogares asalariados en Argentina
durante la Década del '90
Las familias ecuatorianas: Una mirada desde la clínica

ENTREVISTA

El radicalismo de los tzántzicos
El mundo patas arriba visto por Eduardo Galeano:

DEBATE AGRARIO-RURAL

Formación de sistemas financieros rurales en la crisis bancaria ecuatoriana
Sobre ética, política y ecologismo. Sociedad civil y desarrollo sustentable en Ecuador

ANALISIS

El Plan Sur de México y sus efectos sobre la migración internacional
Publicidad y política
Estrategias alternativas de desarrollo y globalización:
Lecciones para América Latina y el Caribe

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Hacia una teoría de la asistencia internacional para el desarrollo

Suscripciones: Anual 3 números: exterior: US \$30 - Ecuador: \$9,00
Ejemplar suelto: Exterior US \$12 - Ecuador: \$3,00
Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre - Telf. 2 522763
Apartado aéreo 17-15-173B Quito-Ecuador

ECUADOR DEBATE

Nº 26

19.7 JUL 2006

UNMSM-CEDOC

COLABORAN EN ESTE NÚMERO

HUGO NEIRA. Periodista y escritor. Profesor de la Universidad de París.

HÉCTOR BÉJAR. Investigador de CEDEP. Profesor universitario. Especialista en políticas sociales

FRANCISCO SANTA CRUZ. Investigador del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) y consultor en desarrollo agrario, desarrollo regional y descentralización. Autor de estudios sobre desarrollo y planificación regional.

RUDECINDO VEGA. Jefe de Gabinete de Asesores del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

RAUL LIZÁRRAGA. Consultor en Desarrollo Regional en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Autor de ensayos y libros sobre descentralización y desarrollo regional y local.

HENRY PEASE GARCIA. Presidente de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República. Autor de numerosos libros de análisis social y político del Perú. Profesor de la Universidad Católica de Lima.

MARCIAL RUBIO CORREA. Vicerrector Administrativo de la Universidad Católica. Autor de *El sistema jurídico - Introducción al Derecho y Quédate la venda para mirarme mejor, La reforma judicial en el Perú.*

FRANCISCO EGUIGUREN. Profesor principal y Jefe del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ex Director General de la Academia de la Magistratura.

RAFAEL RONCAGLIOLO ORBEGOSO. Secretario General de la *Asociación Civil Transparencia.* Secretario Técnico del Acuerdo Nacional. Autor de libros y numerosos artículos sobre comunicación, sistemas políticos y análisis electoral.

CARLOS IVÁN DEGREGORI. Investigador del Instituto de Estudios Peruanos y Miembro de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Autor, entre otros, de: *La década de la antipolítica: auge y buida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos.*

DIANA MILOSLÁVICH TÚPAC, LOURDES CHÁVEZ. La primera activista feminista y la segunda funcionaria del Congreso de la República y ex asesora de Gustavo Mohme LLona. Ambas ayudaron en la formación de la primera Coordinadora de Frentes Regionales del Perú.

ROSARIO RIVAS TARAZONA. Estudió literatura en la Universidad Nacional de San Marcos. Publicó su primer poemario *Milk, The Dance* en Lima, 1997.

En este número 94

Primeras apreciaciones de un grupo de especialistas sobre la descentralización, la reforma constitucional, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación y el Acuerdo Nacional. Sobre estos asuntos, textos de Henry Pease, Marcial Rubio, Rafael Roncagliolo, Francisco Santa Cruz, Rudecindo Vega, Raúl Lizárraga, Francisco Eguiguren y Carlos Iván De Gregori.

Diana Miloslávich Túpac y Lourdes Chávez narran cómo nació la nueva etapa de los frentes regionales. Fernando Eguren analiza las nuevas y difíciles condiciones que deben enfrentar los pequeños agricultores y campesinos bajo las políticas neoliberales y describe los desafíos consiguientes.

Gerson Julcarima revela cómo los campesinos pentecostales tuvieron un rol decisivo en las tomas de tierras en Cerro de Pasco en los años sesenta. Iliana Schoobridge cuenta la fascinante experiencia de un sistema de bibliotecas rurales en varios pueblos campesinos del departamento de Lima.

*Poemas de Rosina Rivas Tarazona.
Una evocación de la vida de Gustavo Valcárcel por su hijo Gustavo.
Pinturas de Bruno Portugal.*