



EL ESTADO PERUANO

*Marcial Rubio Correa**

Un breve “Estado de situación”

El Estado peruano actual es de concepción tradicional, tiene reglas poco democráticas de funcionamiento y está jaqueado por la transformación que sufren las relaciones Estado-sociedad, y por el terrorismo subversivo.

La relación Estado-sociedad se altera en dos rumbos distintos, y paralelos cuando menos en su origen: las organizaciones con parcial capacidad de solución de los problemas sociales que el Estado no afronta, y la informalidad.

Existen varios grupos terroristas en el Perú pero, entre ellos, destaca Sendero Luminoso por su visión estratégica y la acumulación significativa de poder que ha logrado. Si bien Sendero Luminoso no tiene el equilibrio estratégico que dice haber alcanzado, sí desnuda todas las debilidades que tiene este Estado tradicional y las convierte en avenidas de ganancia estratégica en el ámbito político.

Estructura tradicional de separación de poderes

El Estado peruano, formalmente hablando, ha sido concebido dentro de la estructura de separación de poderes, con una ten-

* Director del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, DESCO, Lima, Perú.

dencia ligera hacia el reforzamiento institucional del Presidente de la República. Esta estructura y su funcionamiento son claros para quienes hayan revisado alguna literatura sobre formas de gobierno. No insistiremos en ello. Pero son muy importantes sus limitaciones y sus silencios frente a la realidad:

- La democracia representativa existente es tremendamente formal, porque en ella el pueblo sólo puede votar por un llamado representante al que le entrega un cheque en blanco para los siguientes cinco años que duran los mandatos nacionales en el Perú. El problema se agrava por la casi nula intermediación que realizan los partidos políticos. Este es un fenómeno sobre el que no es necesario abundar.

El rol central del Congreso¹ como expresión de la voluntad popular a través de las normas generales -leyes-, no existe más y eso es muy grave porque, tradicionalmente, se ha considerado a este órgano como uno de los pilares del sistema democrático constitucional. Hoy, la regla es la legislación por el Ejecutivo con control negativo -es decir, prácticamente de veto-, del Legislativo. Por consiguiente, la elaboración de las leyes se ha vuelto coto de tecnócratas y su discusión es virtualmente inexistente y, en todo caso, se realiza entre las cuatro paredes de la reunión del Gabinete Ministerial. En rigor, el Poder Ejecutivo es una especie de magistratura todopoderosa que casi no puede ser controlada, salvo en casos muy especiales y contados. La deficiente organización del Poder Legislativo y del Judicial colaboran a la imposibilidad de control sobre el Ejecutivo.

- Una justicia prácticamente inexistente desde el aparato de Estado. La solución de la administración de justicia ha venido una vez más de la sociedad civil: arbitrajes, y formas diversas de justicia popular.²

1 Sobre el Congreso peruano las obras más importantes han sido escritas por Enrique Bernalles, quien es además de académico, senador electo de la República desde 1980. Su último trabajo es: Bernalles Ballesteros, Enrique. *Parlamento y democracia*. Lima: Constitución y Sociedad, 1990.

2 Interesante trabajo sobre esto último es el de Brandt Hans Jürgen. *Justicia popular*. Lima, Centro de Investigaciones Judiciales de la Corte Suprema de Justicia de la República, 1987.

- Estado que teóricamente ejerce el control sobre todo el territorio pero que, desnudado por el terrorismo y el narcotráfico, se da cuenta que es incapaz de mostrar soberanía efectiva sobre su espacio. Existen amplias zonas del territorio nacional en las que las fuerzas del orden son incapaces de tomar el control efectivo aunque, como ya hemos dicho, no hay *territorios liberados* estrictamente hablando.

Reglas poco democráticas de funcionamiento del Estado Peruano

Desde el punto de vista de sus reglas de funcionamiento, el Estado peruano mantiene una estructura poco democratizada:

- Es un Estado centralizado fuertemente en Lima. El proceso de regionalización reclamado por la propia constitución está estacionado y no se corrigen sus defectos de diseño.
- Es un Estado en el que la calidad de ciudadano va asociada aún al color de la piel, a la forma de hablar el español y a la cultura que posee. Las dos repúblicas coloniales -de indios y españoles- han sobrevivido en la República aunque cambiadas en las formas. El racismo es un código negado en las leyes pero aplicado en la realidad.³
- Es un Estado que funciona por las reglas del clientelismo. Es prácticamente imposible obtener de él aun lo que es un derecho, sin el recurso a la influencia y las amistades. Si a esto añadimos su carácter marginante indicado en el párrafo anterior, es fácil darse cuenta del grado de exclusión que puede alcanzarse -y que de hecho se alcanza.

Lo anterior en un contexto de crisis económica y supervivencia

Todo lo anterior ocurre en el contexto de una crisis económica profunda y perseverante en la que las estrategias de supervi-

3 Ver al respecto un interesante estudio empírico recientemente publicado: Portocarre- ro, Gonzalo, y Elisabeth Acha. *Violencia estructural en el Perú: Sociología*. Lima: Asociación Peruana de Estudios e Investigación para la Paz, 1990. Parte I.

vencia han pasado a ser centrales para buena parte de la población.⁴

El Perú fue un país que se ha dado en llamar *oligárquico* hasta 1968 en que el gobierno de Velasco eliminó como clase a los terratenientes rentistas de la tierra.⁵ Uno de los efectos de ello fue que el campo inundara las ciudades⁶ y esta inmensa población urbanizada tuvo que sobrevivir. Para ello, se ocupó en actividades económicas informales.⁷

- 4 En junio-julio de 1990, con base en hogares encuestados, sólo 44.9 por ciento de los hogares de Lima Metropolitana -que es la región de mayor concentración de ingreso, trabajo y servicios- estaba en condiciones de integración social, es decir, hogares cuyo consumo está por encima de la línea de pobreza y con ausencia de carencias críticas. Los datos provienen de Webb, Richard y Fernández Baca, Graciela. *Perú en números 1991*. Lima: Cuanto, 1991. p.1950. A partir de agosto de 1991, con el programa de estabilización establecido por el nuevo gobierno, la situación se ha deteriorado aún más.
- 5 Trabajo reciente con una reflexión renovada sobre esta etapa de la vida política peruana, aunque consistente esencialmente en hipótesis como el mismo autor lo declara, es: Adrianzen, Alberto. *Estado y sociedad: señores, masas y ciudadanos*, en varios autores. *Estado y Sociedad: relaciones peligrosas*. Lima, DESCO, 1990. Obras de envergadura y reconocidas a lo largo de los años sobre este tránsito son Borricaud, Francois. *Poder y sociedad en el Perú*. Lima, IEP, 1989 (es reedición de la misma obra publicada por IEP, 1967. Entonces se denominó "Poder y sociedad en el Perú contemporáneo"). También Pease, Henry. *El ocaso del poder oligárquico*. Lima, DESCO, 1986 (4a. ed.). Un trabajo reciente y de importancia es López, Sinesio. *El dios mortal - Estado, sociedad y política en el Perú del siglo XX*. Lima: Instituto Democracia y Socialismo, 1991.
- 6 Según cifras censales, en 1961 la población urbana peruana era de 4 millones 660 mil 400 habitantes y la rural de 5 millones 759 mil 600. En 1981 las cifras eran 11 millones 28 mil 700 para la población urbana y 6 millones 733 mil 300 para la rural. En 1991 los estimados en base al último censo realizado en 1981 son 15 millones 470 mil 200 de población urbana y 6 millones 535 mil 800 de población rural. Los datos han sido tomados de Webb, Richard y Fernández Baca, Graciela. *Perú en números 1991*. Lima: Cuanto, 1991. pp.119 y 122.
- 7 La bibliografía sobre el fenómeno informal peruano ha crecido en los últimos años. En nuestro criterio son particularmente útiles Matos, Mar, José. *Desborde popular y crisis de Estado*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1984. Grompone, Romeo. *Talleristas y vendedores ambulantes en Lima*. Lima: DESCO, 1985. De Soto, Hernando. *El otro sendero*. Lima: Editorial el Barranco, 1986. Carboneto, Daniel. Hoyle, Jenny y Tueros, Mario. *Lima: Sector Informal*. Lima, CEDEP, 1988, (2 t.). Varios Autores. *De marginales a informales*. Lima: DESCO, 1990 y, en cierta medida, es una evaluación de conjunto del problema de la informalidad a la fecha de publicación.

El sector informal fue calculado en 33.3 por ciento para 1981 y en 34 por ciento para 1983 sobre la PEA de Lima, que cuenta con el 35 por ciento de la población nacional.⁸ En 1986 fue calculado en 41.8 por ciento de la PEA nacional.⁹ El aporte del sector informal al PIB de la actividad manufacturera en 1979 fue 14.4 por ciento.¹⁰

Es un sector pragmático que en algún momento debía producir expresión política. La elección de Alberto Fujimori como Presidente del Perú en junio de 1990 es, en nuestro criterio, una primera manifestación de ello: ni los partidos tradicionales, ni el apoyo casi incondicional de los medios de comunicación y, desde luego, tampoco los ingentes recursos financieros de campaña electoral, pudieron lograr que Mario Vargas Llosa ganara la elección. Al contrario, perdió estruendosamente en una segunda vuelta en la que las cifras totales oficiales fueron 56.35 por ciento contra 33.92 por ciento.

Esas cifras no dan idea, sin embargo, de ciertos detalles: en dos de los veinticuatro Departamentos existentes -Puno y Moquegua, que suman el 5 por ciento del electorado nacional- Fujimori gana por más del 70 por ciento de los votos y en otros diez -La Libertad, Ancash, Ica, Junín, Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, Cuzco, Madre de Dios y Tacna, que suman 28 por ciento del electorado nacional- gana por más del 60 por ciento.¹¹ Es decir, que sumados los dos grupos dan 33 por ciento del electorado peruano. En la medida que Mario Vargas Llosa sólo ganó uno de los veinticuatro Departamentos -Loreto, que equivale al 2.5 por ciento del electorado nacional- puede afirmarse que Fujimori ganó en todos los terrenos, pero es evidente que su votación se centró en los estratos más bajos de la población. Esto se reafirma porque los departamentos con alta votación fujimorista tienen en

8 Carbonetto, Daniel; Jenny Hoyle y Mario Tueros. *Lima: Sector Informal*. Lima, CEDEP, 1988. Anexo I, Cuadro 14 del tomo I (páginas del anexo sin numerar).

9 Chavez O'Brien, Eliana. *El sector informal urbano de reproducción de la fuerza de trabajo*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1988. p.58, cuadro 1.

10 Carbonetto, Daniel, *et.al. op.cit.*

11 Sobre estos resultados oficiales, ver el mapa de distribución de votación en *Quehacer*, Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. DESCO, No. 65; julio-agosto 1990, p.23.

su mayoría un gran componente indígena o cholo y, además, lo confirma el propio Alvaro Vargas Llosa, hijo y jefe de prensa del candidato, comentando los momentos iniciales de la campaña:

Sentíamos que la gente de los pueblos jóvenes respondía cada vez con más entusiasmo a las visitas frecuentes que el candidato hacía. Y, sin embargo, el hombre moderno y político nuevo que miraba con sorpresa y admiración seguía pareciendo distante, un eterno visitante en el mundo extranjero de la pobreza. Un peruano diferente. Desde aquellos días hasta el final de la campaña por la segunda vuelta, estuvimos bajo el síndrome del C y D. C y D eran las dos clases sociales que, en la esquemática clasificación de los niveles sociales de las encuestas, estaban más abajo. A y B eran los ricos, los acomodados y la clase media, duramente golpeada en tiempos recientes, pero nítidamente diferenciable de la gran masa popular habitante de las nuevas poblaciones urbanas de la periferia. La búsqueda continua del C y el D dominó nuestros pensamientos y nuestras energías, y fue el norte de nuestra rutinaria hermenéutica de los estudios del mercado electoral. Sabíamos que nuestras ideas eran populares de un modo profundo en un país donde tantos millones de personas estaban ya practicando, guiados por la necesidad y la adversidad, una economía libre en estado primitivo. Y, a pesar de ello, resultó un sueño imposible conseguir que los peruanos del C y D, que encarnaban ejemplarmente las virtudes de la libertad, identificaran nuestro mensaje y su vida diaria como las dos caras de una moneda.¹²

Es correcto decir que a Mario Vargas Llosa lo derrotó el pueblo peruano por la imagen de *blanco* que presentó durante su campaña. Sinesio López ha escrito que:

La segunda vuelta electoral de junio de 1990 mostró que la polarización no provenía de la economía en crisis sino más bien de la raza y la cultura. No fue una confrontación entre los ricos y los pobres sino entre los pitucos y los cholos.¹³

Centrado originalmente en un mensaje proclive a los informales -llamándolos empresarios-, Vargas Llosa viró hacia la búsqueda

12 Vargas Llosa, Alvaro. *El diablo en campaña*. Madrid: Ediciones El País/Aguilar, 1991. p.46.

13 López, Sinesio. *El Perú de los 80: Sociedad y Estado en el fin de una época*, en: Varios autores. *Estado y Sociedad: relaciones peligrosas*. Lima: DESCO, 1990. pp.198-199.

queda de apoyo de los grupos tradicionales de poder y, con ello, perdió el de los informales. El ganador fue un peruano de origen japonés, hijo de tendero, que no tenía partido y no tuvo una campaña electoral significativa. Ante él sucumbieron todas las fuerzas políticas organizadas y tradicionalmente reconocidas del país.

Por supuesto, que Fujimori haya acabado aplicando el modelo político que derrotó en Mario Vargas Llosa, es una paradoja trágica y frecuente del sistema democrático restringido al que ya nos hemos referido pero, al mismo tiempo, que ello ocurra sin una terrible intranquilidad social, se debe a que no había razón ideológica ni programática en la derrota de Mario Vargas Llosa.

El terrorismo subversivo

Desde doce años atrás el Perú sufre un proceso de violencia subversiva interna que ha cambiado significativamente las reglas de juego dentro del Estado, porque el movimiento subversivo ha sido capaz de acumular poder.¹⁴

La subversión no ha hecho inviable el acceso del gobierno a partes del territorio nacional, pero sí ha sido capaz de borrar la presencia y acción permanente del Estado en muchos lugares recurriendo al terror: asesinato de autoridades, quema de puestos policiales, control del tráfico en rutas vehiculares y de herradura, etcétera. En ciertas zonas del país el Estado sólo ha podido reaparecer con incursiones ocasionales de tropa o policía. Sobre los avatares de la subversión y la contrasubversión en el Perú son muy reveladores dos testimonios, uno de un campesino cuya comunidad finalmente hace alianza con las fuerzas del orden cuando llega Sendero Luminoso, y otro de un exconscripto

14 El libro más completo que existe hasta el momento sobre los orígenes de Sendero Luminoso y sus primeros tiempos de ejercicio de la subversión es Gorriti Ellenbogen, Gustavo. *Sendero*. Lima: Apoyo, 1990. Es el tomo I de una colección más amplia anunciada por el autor. Los tomos siguientes no se encontraban en circulación cuando éste artículo fue escrito.

que cuenta una operación de su grupo militar en zonas alejadas del país.¹⁵

La subversión se acerca a la población utilizando las debilidades del Estado: aniquila abigeos y extorsionadores que siempre escamotearon a la represión con influencias o dinero; prohíbe la prostitución, el homosexualismo y el adulterio; restituye derechos arrebatados, salda cuentas que la justicia nunca puso al día, es decir, hace que las cosas funcionen a *su* manera.

Por supuesto, también tiene sus exigencias y esto ha sido particularmente claro en el campo -pues a las ciudades la subversión recién está ingresando con fuerza a partir del segundo semestre de 1991-: cuota de sangre para sus huestes llevándose adolescentes a sus escuelas de cuadros; prohíbe comercializar con las ciudades y restablece el trueque, impone el deber de participar en operativos, etcétera.

Esto ha conducido a que muy rápidamente Sendero Luminoso entre en contradicción con los pobladores del campo: divide al mundo entre los que pertenecen a él y los que están en su contra; exige una incondicionalidad difícil de lograr. La necesidad de arrojar a Sendero ha partido en los últimos tiempos de las propias poblaciones que, desprovistas de apoyo directo de las fuerzas del orden, empiezan a organizarse para defenderse del terrorismo subversivo a través de las rondas campesinas y hoy, de las rondas urbanas.

Hacia dónde va el Estado Peruano

Este asunto hay que tratarlo desde tres puntos de vista. El primero es el camino que, parece, transitamos ahora por decisión política del gobierno y de determinadas posiciones liberales que concuerdan con él; el segundo consiste en determinar cuáles son las tendencias de redefinición del Estado desde el punto de vista institucional; y, el tercero, es aquello que parece indispensable a todos pero para cuya ejecución no hay voluntad política mensurable en acción.

15 *Quehacer*. Lima: DESCO. No. 72, julio-agosto de 1991, p. 54 y siguientes.

El camino que parece transitarse

La tendencia predominante en la evolución reciente del Estado peruano es el intento de regresar al Estado-policía del siglo XIX en cuanto a funciones y compromisos. Los rasgos centrales son:

- El fenómeno legislativo desarrollado por el Presidente Fujimori al que da clara prioridad en la tarea de gobierno: el Poder Ejecutivo ha dictado nuevas normas, bajo el amparo de la delegación de atribuciones legislativas por el Congreso, en ámbitos tradicionales como el Poder Judicial, y en otros que nadie se había atrevido a tocar: se han definido reglas de defensa del consumidor, leyes claras sobre inversión, normas antimonopolísticas y de funcionamiento del Estado. Se puede discrepar con estas reglas, pero el interés en normar los asuntos trascendentales existe y la profusión legislativa sobre materias importantes es enorme. Esto demuestra la voluntad de considerar al Estado un ente dador de normas jurídicas, y vigilante de su cumplimiento, antes que interventor efectivo en la vida cotidiana.
- Se ha indicado que el Estado concentrará la inversión pública en el desarrollo físico y vial del Perú, y en proyectos especiales de salud. Sobre educación, por ejemplo ha habido una ardua discusión porque un decreto legislativo dictado a fines de 1991 preveía la entrega de infraestructura física educativa del Estado a grupos privados que invirtieran en ella para luego resarcirse mediante el cobro de pensiones. En materia educativa la línea parece ser la privatización del servicio.

Desde luego, el trabajo, el transporte, la alimentación, la atención a la niñez y la juventud no figuran sino nominalmente en la política concreta, cuando menos, frente a las enormes carencias que habría que mitigar en el país.

Es decir, lo que se busca es un Estado pequeño y eficiente, más de servicio y de dejar hacer dejar pasar, que de monitoreo y regulación del ejercicio del poder dentro de la sociedad.

Uno de los aspectos más complicados de la evolución del Estado peruano actual, es la modalidad de reposar en organizaciones de la sociedad civil para que realicen tareas diversas que,

en rigor, corresponden al Estado. Dos ejemplos de distinta naturaleza pueden ilustrarlo: las rondas -campesinas y urbanas- y los comedores populares.

Ante la difícil situación subversiva por la que atraviesa el Perú, el gobierno ha decidido hacer frente al terrorismo dando prioridad a la formación de rondas campesinas y urbanas, montadas con civiles y bajo control de los comandos territoriales de la lucha contrasubversiva, proveyéndolas inclusive de armas. Esta forma de organización se ha extendido en los Andes¹⁶ y ahora, con las adaptaciones del caso, va a ser establecida en las poblaciones pobres de las ciudades, que son precisamente donde la militancia senderista mora actualmente y trata de desarrollar su fuerza organizativa.

Lo que hacen las rondas es sustituir la función de policía del Estado, con el peligroso agravante de que las armas distribuidas, a la larga, irán a engrosar la violencia social general existente en el país aunque, desde luego, las rondas sean una forma eficiente de control del terrorismo subversivo -de hecho Sendero Luminoso les teme, y asesina sistemáticamente a todo aquél que las organiza y, aun, que las propone.

Cabe preguntarse hacia qué tipo de Estado está yendo el Perú cuando hay que privatizar la función de policía, dejando en la sociedad la semilla de nuevas violencias. En realidad, la privatización del servicio de policía ya venía ocurriendo en los sectores medios y altos con sistemas de vigilancia particular. Se estima, por ejemplo, que para brindar un servicio adecuado de patrullaje en Lima, la policía debiera doblar sus efectivos. Desde luego, el problema es más agudo si tomamos en cuenta todo el territorio nacional.

16 " ...suman 526 las comunidades que cuentan con rondas armadas en las que las fuerzas armadas han contribuido con entrenamiento y armas. Estas rondas se distribuyen en cuatro frentes: Mantaro, Huamanga, Huallaga y Ucayali. Existen además organizaciones propias de ronderos que suman 790. No se contabilizan en estos dos casos, las rondas de Azángaro y Cajamarca, que responden a la concepción original de rondas. Por último y según regiones militares, existen mil 117 solicitudes de organización de rondas". Comisión especial de investigación y estudio sobre la violencia y alternativas de pacificación. Senado de la República. *Violencia y Pacificación en 1991*. Lima: 1992, p.160.

Lo más probable es que el Estado deba fortalecer y moralizar su policía para que reciba la colaboración de la ciudadanía, pero no hacer que la ciudadanía sustituya a la policía.¹⁷

Otro ámbito en el que la sociedad civil sustituye al Estado es el del apoyo a la subsistencia del pueblo: mucha de la dirigencia popular se ha volcado a organizar comedores populares y otras formas de autoayuda alimentaria.¹⁸ La cooperación de las propias personas interesadas y de las organizaciones internacionales o extranjeras permite que estos esfuerzos se mantengan.

El Estado, alegando problemas de caja fiscal, no ha desarrollado un programa de asistencia social realista y significativo, a pesar del violento ajuste económico que se vive desde agosto de 1990. En consecuencia, no sólo no cumple la labor asistencial mínima que le corresponde, sino que ni siquiera colabora significativamente con estas organizaciones populares de supervivencia.

En la práctica, los comedores populares sirven para que el Estado se desentienda de su responsabilidad. No es que estemos contra la autoayuda, pero tampoco se trata de que con la autoayuda el Estado sea relevado de preocuparse del problema de pobreza extendida en el país.

Neoliberalismo

Todo lo anterior se hace en nombre del liberalismo, reinterpretado por tecnócratas y políticos.¹⁹

Es verdad que el liberalismo planteó una sociedad en la que la libertad y la iniciativa particular serían los motores del proceso social, pero no planteó nunca la existencia de un Estado débil, pequeño y relativamente inerte frente a los poderes estableci-

17 Sobre la policía y su operación dentro de la sociedad puede verse uno de los pocos trabajos escritos sobre el tema, Vegas Torres, José Martín. *Fuerzas policiales, sociedad y constitución*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 1990.

18 Ver respecto de este tema Stein, Steve y Carlos Monge. *La crisis del Estado patrimonial en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Universidad de Miami Editores, 1988. Cap.III, pp.130 y siguientes.

19 Sobre el neoliberalismo criollo es interesante Abugattas, Juan. *El Leviatán apedreado: la polémica sobre el Estado en el Perú*, en Varios Autores. *Estado y sociedad: relaciones peligrosas*. Lima, DESCO, 1990, pp.81 y siguientes.

dos. No lo podría haber planteado porque, entre otras cosas, no hubiera podido derrotar ni al monarca ni a los realistas reaccionarios. Un Estado débil, incapaz de enfrentarse a los intereses dominantes como el que proponen muchos neoliberales criollos no es pues liberalismo.

De otro lado, si bien es cierto que el liberalismo como doctrina nunca se preocupó de los pobres porque uno de sus axiomas era la igualdad formal de los seres humanos,²⁰ los Estados liberales del siglo pasado, a su modo y en la medida de sus posibilidades, empezaron a preocuparse en la práctica de los pobres y desvalidos, aunque sólo fuera porque no les quedó otra alternativa: la organización de estos sectores durante la segunda mitad del siglo XIX les dio poder de negociación que debió ser crecientemente atendido. Así aparecieron muchos organismos y reglas de funcionamiento del Estado -ver solamente, en este sentido, el desarrollo del derecho laboral durante la segunda mitad del XIX y primera del XX.

Por lo tanto, la idea del Estado chico, débil y poco caritativo no es parte del liberalismo de buena cepa sino creación contemporánea, que se basa en una reacción frente a los excesos del Estado benefactor de los últimos sesenta años en materia de gasto, burocratismo, gigantismo e ineficiencia.

Pero la crítica a este Estado, y la corrección de sus defectos, no tienen como única y correcta respuesta la neoliberal: que uno tenga razón en la crítica que hace, no quiere en absoluto decir que tenga razón en la propuesta alternativa que presenta. El neoliberalismo tiene que mostrar que su propuesta es correcta.

Por ahora hay algunas circunstancias que parecen favorecerlo: el neoliberalismo ha criticado enérgicamente la ineficacia, el burocratismo y el clientelismo. Los liberales contemporáneos tienden a poner reglas a todos, o a casi todos, dando mayor uniformidad aunque no necesariamente equiparidad a la exigencia de deberes frente al Estado.

20 Ningún liberal de monta entre los siglos XVII y XIX fue particularmente devoto a los problemas de los pobres, salvo obviamente Juan Jacobo Rousseau. Pero la historia ha mostrado claramente que de él se tomó sólo una parte, y precisamente la que no se refería a los pobres.

Algunos liberales, no todos, luchan a favor de la moralización y eso, en un país profundamente erosionado por la corrupción pública,²¹ es una importante fuente de legitimación. En este sentido es correcto decir que el gobierno de Fujimori da una imagen de honestidad que contrasta con los dos gobiernos constitucionales anteriores y particularmente con el del periodo 1985-1990.

Finalmente, el liberalismo es favorecido en el Perú porque la crisis económica y social que se vive, canaliza los esfuerzos hacia las soluciones individuales -trabajo informal, decaimiento de las organizaciones gremiales y reducción considerable del proletariado tradicional, dificultad de la acción colectiva por las urgencias de la subsistencia diaria, etcétera.

En estas circunstancias, el liberalismo parece haber sido asumido como doctrina de vida cotidiana y, en consecuencia, los neoliberales parecen remar a favor de la corriente.

Sin embargo, el neoliberalismo choca en el Perú con dos grandes problemas para los que no tiene solución y que son la situación de carencia de las mayorías y la subversión terrorista. Ambos aspectos, desde luego, tienen estrechas conexiones entre sí.

La política económica de ajuste era indispensable y comenzó en el Perú en agosto de 1990. Pero un ajuste drástico sin un programa de emergencia social que amaine las trágicas consecuencias de las medidas macroeconómicas en las gentes comunes y corrientes -especialmente las de menores ingresos- es algo verdaderamente impensable.

Sin embargo, en el Perú hasta este momento, veinte meses después del comienzo, no existe un programa de emergencia sino esencialmente la autoayuda de la organización popular para la subsistencia. Esto es aplicación de una política ortodoxa y fanáticamente liberal a un país que difícilmente puede soportarla.

De otro lado, al tomar las decisiones macroeconómicas, no se tiene en cuenta que el Perú es un país con subversión terrorista en el cual ajuste sin emergencia, violencia sin policía y problemas

21 Ver sobre este tema Stein, Steve y Carlos Monge. *La crisis del Estado patrimonial en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Universidad de Miami Editores, 1988. Cap.II.

sin administración de justicia -por poner sólo tres aspectos relevantes hoy recortados por las angustias fiscales-, no pueden sino atizar las ascuas subversivas. En otras palabras, es una política económica inespacial e intemporal, puramente ideológica y, sólo por ello, digna de ser puesta bajo lupa.

En definitiva, este neoliberalismo que parece tan sacado de los libros como algunos marxismos recalcitrantes del pasado, tiene críticas muy acertadas a los defectos del Estado que dilapida recursos y obstaculiza la iniciativa individual. Tiene también propuestas acertadas -mejor y más comprehensiva regulación de la vida social, tendencia a la uniforme aplicación de ciertas reglas tradicionalmente escamoteadas por los grandes intereses, ingenio para la desburocratización, disciplina fiscal, liberalización de trabas a la iniciativa privada. Pero al mismo tiempo, tiene tremendos defectos que son su fanatismo, su soslayo de las condiciones reales de la sociedad en que se aplica y, en el caso del Perú, su indiferencia ante el sufrimiento de la mitad de la población nacional y el hecho de considerar la política de pacificación de la violencia terrorista, como desconectada de la política económica y social.

Se construye, así, un Estado que es *para los más iguales* parafraseando a Orwell pero no para todos y, en esas condiciones, se generan posibilidades de violencia social, económica, política y delictiva, que a su vez tienen posibilidades de expansión imprevisibles.

Los aspectos institucionales del Estado

En lo institucional, se busca fortalecer al Poder Ejecutivo, dejando al Poder Legislativo fundamentalmente en un rol de control político.

Esto ya ocurrió en oportunidad de dictarse la Constitución Política vigente en 1979, con las atribuciones referentes al manejo presupuestal: en el sistema constitucional vigente la iniciativa de gasto es del Poder Ejecutivo y expresamente se dice que los senadores y diputados carecen de ella -salvo, desde luego, al determinar el presupuesto interno del Congreso.

Pero, adicionalmente, a principios de 1992 ha sido aprobada por el Congreso una Ley que determina las facultades extraordi-

narias del Poder Ejecutivo y su fiscalización por el Poder Legislativo. En teoría esto es correcto pero, en realidad, en nuestro criterio produce una profunda transformación de las reglas de juego para el ejercicio del poder formal. Y la razón es sencilla: la Constitución peruana prevé que el Poder Legislativo dicta las leyes y que el Ejecutivo las obedece, salvo excepciones. Lo que la regulación que comentamos establece, es que el Poder Ejecutivo también puede normar y que el Legislativo fiscaliza y, de ser el caso, corrige. Esto cambia sustantivamente el balance de fuerzas a favor del Ejecutivo, que se convierte en una suerte de *super-órgano* legítimamente dotado de facultades para ser tal. En este caso, creemos que se ha roto ya el margen de tolerancia de la organización del aparato de Estado con base a la separación de poderes.

No tenemos objeción de fondo a que eventualmente ese sea el esquema político en lo que se refiere al Ejecutivo pero, en ese caso, el Poder Legislativo, y sobre todo las minorías representadas en él, tienen que poseer mayor injerencia de la que tienen hasta ahora en el control. No para que puedan censurar ministros, desde luego, pero sí cuando menos para poder discutir con ellos.

Un elemento que habría que tomar en consideración en este esquema es la renovación del Congreso por mitades -o inclusive por tercios-, de tal manera que el pueblo pueda ser mejor escuchado en el diseño de las políticas, tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo, al tiempo que se refuerza la legitimidad de un Legislativo siempre renovado frente a un Poder Ejecutivo que tiende a ser más estable.

En adición a ello, se ha dictado una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, que hace algunas modificaciones importantes al sistema existente desde 1963 -año en que se dictó la ley anterior-, pero los cambios son demasiado pocos y demasiado tarde:

- No se reestructura sustantivamente la organización ni jerárquica ni geográfica del Poder Judicial, de manera que la justicia lenta, tardía y lejana seguirá siendo la regla.
- No hay una drástica reforma de los procedimientos, que garantice su cercanía y abaratamiento para el posible litigante común.

Sí hay esfuerzos por dictar una legislación de arbitraje moderna, que permita que los interesados vayan a tribunales arbitrales cuyos laudos sean luego exigidos por el Poder Judicial.

La idea arbitral es buena en sí misma. Es una forma de justicia privada regulada por el Estado que tiene alcurnia y legitimidad en el derecho. Pero, obviamente, es para quienes tienen como pagarla -y suele ser cara, aunque eficiente. Es decir, es liberal en la concepción y produce el resultado de jugar a favor de los más ricos. De hecho, buena parte de las empresas importantes del Perú, solucionan ya hoy día sus diferencias con árbitros, aunque dentro de una legislación abiertamente insuficiente para regular su funcionamiento.

Como puede apreciarse, las reformas institucionales que se busca poner en ejecución son todas *horizontales* en la terminología de Lowenstein,²² es decir, de mayor eficiencia de los órganos, y de control interorgánico. No son medidas que tiendan a reforzar el control democrático vertical de abajo hacia arriba, es decir, del pueblo hacia el gobierno.

La democracia representativa restringida parece seguir siendo la opción, sin modificaciones que la hicieran más asequible y legitimada ante el pueblo. Tradicionalmente se ha sostenido que el único antídoto de este mal está en las formas directas de democracia. Esto es cierto en parte aunque tiene enemigos. Para quienes hacen fácil uso del recurso al descrédito de ellas, es bueno recordar que en los últimos diez años, Uruguay primero y Chile después, se libraron de terribles dictaduras por el ejercicio valiente del plebiscito popular.

Pero, además, existe toda otra batería de medidas institucionales que pueden dar mayor participación al pueblo: renovación del Congreso por mitades o tercios, regionalización con descentralización efectiva del poder, municipalización de ciertas tareas que ha concentrado el gobierno central y que no debieran corresponderle, etcétera. Que esto no se haga significa, en realidad, que no hay voluntad de democratizar sino más bien, de mantener un Estado sólo formalmente democrático.

22 Lowenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1964.

Imperativos para los que parece no haber voluntad política

El Perú necesita de una serie de decisiones que permitan un desarrollo más cabal no sólo de su economía, sino también de su pueblo como sociedad, y de su vida política.²³ Aquí, de entre muchos, planteamos dos temas adicionales a los ya tratados y que nos parecen centrales.

La integración social

El neoliberalismo imperante no tiene respuesta a uno de los problemas centrales del país que es cómo integrar en una sola comunidad social y política, sin marginaciones, a toda la variedad poblacional, racial y cultural del Perú. Simplificadamente, la elección neoliberal consiste en apostar a la occidentalización de todos, mediante la incorporación al mercado y al ámbito de lo moderno. El que no ingresa por este camino, perderá la posibilidad de participar y será cada vez más marginal.

De hecho, ésta es la consecuencia del liberalismo aplicado en extremo en la historia, y es parte de lo que ocurre en el primer mundo: un amplio grupo de la sociedad marginado de sus beneficios. Pero al aplicar la misma receta en países en los cuales la marginación superará a la mitad de la población será imposible construir el progreso y la paz.

Analizadas así las cosas, por consiguiente, la concepción de Estado subsumida en la idea neoliberal tiene que ser rediscutida y reformulada.

23 Dos propuestas interesantes y de diferente óptica política pueden verse en el libro compilado por Julio Cotler. *Estrategias para el desarrollo de la democracia: en Perú y América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Fundación Friedrich Naumann Editores, 1990. Los trabajos son: Franco, Carlos. "Para la construcción de un régimen político democrático-participativo"; y, Bustamante Belaunde, Luis. "Estrategias para el desarrollo de la democracia: el caso del Perú."

*La necesidad de pacificar sin respuesta*²⁴

El modelo neoliberal tampoco pacifica porque escinde lo económico de lo político. La precisión de sus doctrinas de liberalización, manejo del mercado y exclusión -nominal cuando menos- de toda intervención sobre las leyes de la oferta y la demanda conduce, por ejemplo, a que el campesinado quede sin alternativa. También conduce a que el desempleado de la ciudad no encuentre un programa social que alivie su situación bajo la forma de trabajo subsidiado.

Estos son los espacios que aprovecha la subversión para ingresar, crecer y organizarse dentro de la misma sociedad. Es decir, la subversión hace política en los resquicios que el gobierno neoliberal le deja.

La idea pregonada por muchos y compartida por nosotros, en el sentido que el Estado debe tomar decisiones políticas que enfrenten políticamente a una subversión que parece militar pero en realidad utiliza tácticas militares para lograr objetivos políticos, no es aceptada por la concepción neoliberal de Estado ahora imperante.

Estamos, pues, en la paradoja de un Estado que parece transformarse porque asume una posición liberal que es obviamente renovadora frente a los lastres de un Estado burocrático e ineficiente. Sin embargo, el propio neoliberalismo tiene sus propios límites, demasiado ideológicos, demasiado librescos como para

24 La falta de voluntad para buscar caminos de pacificación queda demostrada, entre otras cosas, porque dos comisiones del Senado de la República, presididas por los senadores Enrique Bernales y Rolando Ames, hicieron muy importantes trabajos con recomendaciones políticas que no han merecido la atención que la situación exigiera. Fueron publicadas en estos dos volúmenes: Comisión Estatal del Senado sobre las causas de la violencia y alternativas de pacificación en el Perú. *Violencia y Pacificación*. Lima: DESCO y Comisión Andina de Juristas, 1989. También ver *Informe al Congreso sobre los sucesos de los penales*. Documento presentado por los senadores Rolando Ames -Presidente de la Comisión Investigadora- y Jorge del Prado, y por los diputados Javier Bedoya, Oscar Felipe V., Agustín Haya de la Torre y Aureo Zegarra. Fue editado por Rolando Ames en Lima, Febrero de 1988. En este documento, el anexo I contiene recomendaciones para una estrategia de paz en el país y corre entre las páginas 307 y 320 de la publicación.

montar un Estado desprejuiciado de tradiciones y atento a la realidad cambiante del país. Los aportes críticos y programáticos del liberalismo son tan importantes como sus límites y, probablemente, el péndulo tendrá que llegar al extremo e iniciar otra oscilación para que podamos encontrar una posición intermedia que no por lo ecléctica, sino por lo razonable, sirva para una organización más cabal del Estado. Porque, resulta obvio, estamos acercándonos al extremo liberal del curso pendular de la política.

Lima, marzo de 1992.

