

# INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS **ARGUMENTOS** INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

## BOLETIN DE COYUNTURA POLITICA Y ECONOMICA **IEP**

### Argumentos

### Presentación

Esta es una publicación del  
Instituto de Estudios  
Peruanos  
Año / 2  
Número 5  
Precio S/. 4.00  
Horacio Urteaga 694  
Lima 11, Perú  
Telf. 32-3070 / 24-4856  
Fax (51-14) 32-4981  
Correo electrónico  
IEPEDIT@IEP.PE  
Impreso por GRAFICOS  
S.R.L.  
Lima, marzo de 1993

SUSCRIPCION  
Nacional S/. 50  
Extranjero US\$ 70  
(Doce números)  
ISSN 1021-2760

#### COMITE EDITORIAL

Carlos Iván Degregori  
Romero Grompone  
(coordinador)  
Jaime Urrutia  
Francisco Verdera

#### COMENTARISTAS

Roxana Barrantes  
Cecilia Blondet  
Julio Cotler  
Jürgen Golte  
Efraín Gonzales de Olarte  
Carlos Mejía  
Teobaldo Pinzás  
Lucía Romero  
Fernando Rospigliosi  
Carolina Trivelli

#### COLABORADORES

Luis Miguel Glave  
Aldo Olano  
Rafael Varón  
Carmen Yon  
Patricia Zárate

**L**as encuestas de opinión indican que entre la población predomina una actitud optimista. La inflación persiste, el frente social se agita por varios gremios que intentan presionar con movilizaciones y huelgas; se desata una confrontación entre alcaldes y poder central alrededor del impuesto predial. Sin embargo, la popularidad presidencial se mantiene.

*Nuevamente el frente externo volvió a convertirse en el ya recurrente impugnador del régimen, expresado en el severo cuestionamiento de EEUU acerca de la vigencia de los derechos humanos en el país.*

*En el áspero debate suscitado salieron a luz las paradojas del régimen. Privatizador radical en lo económico, pero partidario del monopolio estatal en la interlocución con los organismos internacionales cuando se refiere al tema de los derechos humanos. Permisivo con el FMI hasta dejar que sus representantes participen en el Consejo de Ministros,*

*pero hoscamente "antiimperialista" cuando se trata de considerar garantías ciudadanas.*

*El gobierno, pragmáticamente, retrocedió comprometiéndose a un conjunto de medidas que mejorarían su desempeño en materia de DDHH. Su retroceso tiene un nuevo límite: aceptar el equilibrio de poderes que fue otro de los puntos debatidos durante el mes que termina.*

### Contenido

#### COYUNTURA POLÍTICA

Las presiones internacionales, el temor y la sorpresa. 2

#### COYUNTURA ECONOMICA

La reinserción puede agudizar los problemas  
Teobaldo Pinzás 4

#### DEBATE

La propuesta del unicameralismo:  
Improvisando las reformas constitucionales  
Romeo Grompone 7

#### POLITICA

Derechos Humanos:  
Debate tenso y decisivo  
Carlos Iván Degregori 10

#### OPINION

Reorganización del Ministerio de  
Agricultura o sobre cómo promover el caos  
Roxana Barrantes y Manuel Glave 14

Epidemia de epidemias: La rabia y la salud  
pública en el Perú  
Marcos Cueto 15

# LAS PRESIONES INTERNACIONALES, EL TEMOR Y LA SORPRESA

**E**l golpe de Estado del 5 de abril y los pasos que le siguen, obligan al gobierno a la duplicidad. Fujimori debe demostrar que va a imponer un orden sin concesiones o exhibirse como una persona dispuesta a aceptar sugerencias, según el interlocutor que tenga al frente. En el país, la propuesta autoritaria parecía emprender una marcha sin contratiempos contando con el apoyo de grupos estratégicos de poder, la mayoría de la corporación militar y de la opinión pública. La oposición democrática no conseguía articularse y definir una alternativa realista.

En cambio, ante los organismos internacionales y gobiernos influyentes como el de Estados Unidos, no quedaba otra solución que negociar objetivos políticos, dar precisiones sobre la naturaleza del régimen (sabiendo que no son términos intercambiables apoyo popular y vigencia de la democracia representativa) y ofrecer explicaciones y exhibir hechos que demostraran la vigencia de los derechos humanos.

## **P**romesas a cumplir

Por un tiempo, los juicios de

otros gobiernos y de organismos de cooperación y el manejo de la situación interna pueden discurrir por carriles separados. A la larga tienden a confluír. Fujimori es el primero en saberlo. La credibilidad internacional repercute en el apoyo interno al régimen. Al fin de cuentas, fue el propio gobernante de facto quien asumió las banderas del pragmatismo, invocando como la única salida posible la activa participación en el mercado mundial. El discurso de la reinserción fue primero su plataforma y ahora se ha vuelto una trampa. Un presidente parco al principio y locuaz en los últimos meses, invadiendo *sets* de televisión, programas de radio, presto a las entrevistas, al acecho de cámaras y micrófonos, terminó siendo el rehén de sus propias palabras. La presiones internacionales lo obligaron a improvisar gestos de tolerancia y flexibilidad. Esta vez ya no pelea contra su propia sombra. Sus movimientos dependen de las acciones de los otros. El gobernante inescrutable tiene que volverse al fin más previsible, comprendiendo, aunque sea en parte, la diferencia entre sus desmesuradas aspiraciones y la realidad.

## **L**as razones de los otros

El Acuerdo de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional para el período

1993-1995 será finalmente aprobado y el gobierno de Estados Unidos se integrará al grupo de apoyo. Sin embargo, el informe crítico del Departamento de Estado de ese país sobre la situación de los derechos humanos en el Perú no aparece como un episodio circunstancial. La señal ha sido dada inequívocamente y ahora le toca al gobierno peruano responder.

Esta presión internacional se explica, entre otras razones, porque para la potencia hegemónica la democracia es una condición de gobernabilidad en la medida que en el mediano plazo asegura reglas estables, comportamientos que se pueden anticipar y cambios ordenados. El juicio severo con respecto al gobierno peruano sirve para incorporar un nuevo antecedente que hacen constar, atendiendo a una línea de política internacional de más vastos alcances. La vulnerabilidad de nuestro país explica que el resultado de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional sea el criterio rector del gobierno para evaluar éxitos y fracasos. La resistencia sería un gesto inútil o contradictorio.

En este contexto resulta relativamente sencillo para Estados Unidos introducir algunos ajustes a los desbordes autoritarios. El análisis de la situación latinoamericana estuvo presente en el informe y observaciones del Departamento de Estado. El angostamiento los límites de acción de este gobierno de facto dificulta trasla-

dar este escenario a otros países de la región donde también se asiste a situaciones de crisis de los partidos políticos y de debilidad de la sociedad civil. Se responde también al peligro inminente que las Fuerzas Armadas -desaparecida la confrontación bipolar y ante la exigencia de re-dimensionarse y definir nuevas tareas- encuentren en los problemas de la consolidación democrática la oportunidad para recuperar un protagonismo tradicional al amparo de un discurso nacionalista. Esta posibilidad requiere de la alianza con liderazgos civiles autoritarios y Fujimori, cooptando mandos y desconociendo principios institucionales, ha dado pasos en esa dirección. Sin embargo, el gobernante de un país pobre no es el dueño de sus demasías. En apariencia señor de sus actos puede extraviar el rumbo y descubrir que ha ido demasiado lejos con respecto a lo que la comunidad internacional puede aceptar.

## **L**os buenos reflejos

Fujimori reacciona rápidamente y con inteligencia. Toma decisiones que expresan su voluntad de aceptar las observaciones del Departamento de Estado defendiendo su estilo discrecional en los puntos que no han sido objeto de impugnación.

El gobernante de facto demostró sus reflejos apenas da-

do el primer golpe de martillo por el examinador internacional. El periodista Magno Sosa fue puesto en libertad; algunos embajadores extranjeros visitaron el 18 de febrero centros penitenciarios para apreciar las condiciones en que se encuentran los detenidos por terrorismo; la condena al teniente Javier Bendezú responsable del asesinato de campesinos en Apurímac se fijó en 10 años en lugar de los 6 meses solicitados inicialmente. Mientras tanto, Oscar De la Puente ofrecía en Ginebra una política de puertas abiertas a la Cruz Roja, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y el Relator de Ejecuciones Extrajudiciales Sumarias y Arbitarias de la ONU. Finalmente, Fujimori pidió disculpas ante la Cruz Roja por las conversaciones grabadas entre Abimael Guzmán y un representante de esta organización, señalando que la responsabilidad recaía en un efectivo policial que actuó por cuenta propia y sería sancionado por su proceder.

Al mismo tiempo, comprende que ha descuidado su retaguardia golpeando demasiado fuerte dentro de las Fuerzas Armadas, sectores del empresariado y personal diplomático. Le toca buscar piezas de recambio entre aquellos que están dispuestos a apoyar un proyecto autoritario de largo plazo a cambio de cuotas de poder o de influencia. Un régimen autoritario que quiere refundar la historia suele encantar aliados en grupos fundamentalistas que

comparten su mismo entusiasmo, en este caso los católicos integristas del *Opus Dei* y los liberales radicales nucleados en el periódico "Expreso".

## **L**os fundamentalistas de la cruz y del mercado

El gobierno de facto no puede ceder ante las presiones internacionales denotando con ello una condición de fragilidad, sin una póliza de seguro que cubra riesgos en el escenario peruano. Un sentido común extendido que otorga créditos al autoritarismo confiere papeles protagónicos a nuevos actores. Las oportunidades no golpean dos veces en la misma puerta y pestañear termina siendo lo mismo que retroceder.

El *Opus Dei* puede sacar partido de una política eclesial favorable a sus posiciones. Constituirse en una prelatura personal le otorga el privilegio de depender directamente del Vaticano y cuando le resulta conveniente, pasar por alto las jerarquías nacionales. En otro plano, planteado el enfrentamiento entre laicos conservadores y progresistas, la relativa buena votación de Rafael Rey les permite, cotejando cifras, diagnosticar triunfos a dos nive-

les. Uno frente a los católicos defensores de la Teología de la Liberación y otro como opción que puede reclamarse continuadora de los postulados del Movimiento Libertad. Ahora sí importa el agnosticismo de Vargas Llosa. La mediocridad del entorno fujimorista otorga finalmente pase libre a los profesionales y a los empresarios que responden a esta orden religiosa. Rafael Rey presidente en la Comisión de Educación del Congreso Constituyente apuntala un proyecto de largo plazo.

"Expreso", por su parte, señala en su editorial del 21 de febrero que "defiende la reforma peruana; no al gobierno y al candidato de turno". La habilidad del periodista consigue que la aceptación de un régimen de facto se exprese como si se tratara de una vehemente declaración de independencia. Sin embargo en un ambiente polarizado como el peruano otra lectura se impone: la aplicación de una política neoliberal pesa más para este grupo que las instituciones democráticas. En su opinión no cabe rechazar de plano al autoritarismo; ni siquiera condicionarlo a procedimientos y cronogramas. Queda una esperanza: la economía de mercado restablecerá las libertades alguna vez, no importa cuando y a qué costo, sólo se trata de comprender y de esperar. Los neoliberales tienen la misma convicción sin fisuras que la izquierda cuando sostenía que para lograr una sociedad más justa

debían desconocer en una primera etapa indeterminada, derechos fundamentales. Mientras el *Opus Dei* asume posiciones de cruzados de una empresa de salvación, "Expreso" combina los denuestos a los adversarios con un tono comedido propio de consejeros del reino.

Criticar a la oposición pero entienden a su vez que debe dialogarse con ella; descubren el comunismo en las organizaciones de derechos humanos pero defienden a algunas de estas instituciones y recomiendan que el gobierno tome medidas en los casos de las violaciones más flagrantes.

Sin embargo, los buenos oficios de los aliados y la disposición de Fujimori a ceder ante presiones internacionales, encuentra un obstáculo insalvable en el desconocimiento del principio de separación de poderes. Este desprecio por la institucionalidad democrática no puede justificarse anunciando plebiscitos y exhibiendo encuestas de opinión. La constitución de un "Jurado de Honor de la Magistratura" encargado de regularizar la designación de magistrados y fiscales a cargo de este Congreso Constituyente (seguidor sin cuestionamientos de las orientaciones del Ejecutivo) indica el límite preciso en que el gobernante no cede. Todo puede ser discutido salvo lo esencial: la concentración de la autoridad sin procedimientos de fiscalización.

## LA REINSERCIÓN PROBLEMAS

S

**Teobaldo**

**Pinzás**

uperados los obstáculos planteados por el gobierno de los Estados Unidos para su participación en el Grupo de Apoyo y otras dificultades que afectaban la intervención del

Japón, finalmente se dieron las condiciones para que el FMI apruebe un Acuerdo de Facilidad Ampliada con el Perú para el período 1993- 1995. Pero esto no debe hacer olvidar que existen varios problemas pendientes de solución, que pueden afectar el desempeño de la economía en el corto plazo, impidiendo el cumplimiento de las metas acordadas con el Fondo. La persistencia de la inflación y la sobrevaluación del sol son dos de los más importantes problemas y lo que el gobierno haga para solucionar uno de ellos puede agravar el otro.

¿

**Al fin, la  
Reinserción?**

Como se comentó en la edición anterior de *Argumentos*, cuando el gobierno pensaba que estaba culminando el tránsito hacia la limpieza definitiva de los atrasos con el FMI y el Banco Mundial, y que con ello se lograría la declaración de "elegibilidad" que consagraría la reinserción del país en el mundo financie-

# N PUEDE AGUDIZAR LOS

ro internacional, la posición crítica de la nueva administración de los Estados Unidos respecto de la política del régimen en materia de derechos humanos bloqueó a último momento el proceso.

Esta situación obligó al gobierno a realizar un esfuerzo por resolver el cuestionamiento del gobierno norteamericano y recomponer los arreglos financieros para el préstamo puente, necesario para pagar la deuda pendiente (luego de culminar el proceso de acumulación de derechos) con el FMI y el Banco Mundial. A eso se dedicó la misión oficial encabezada por el Ministro de Economía y Finanzas durante su estadía en Washington y Tokio.

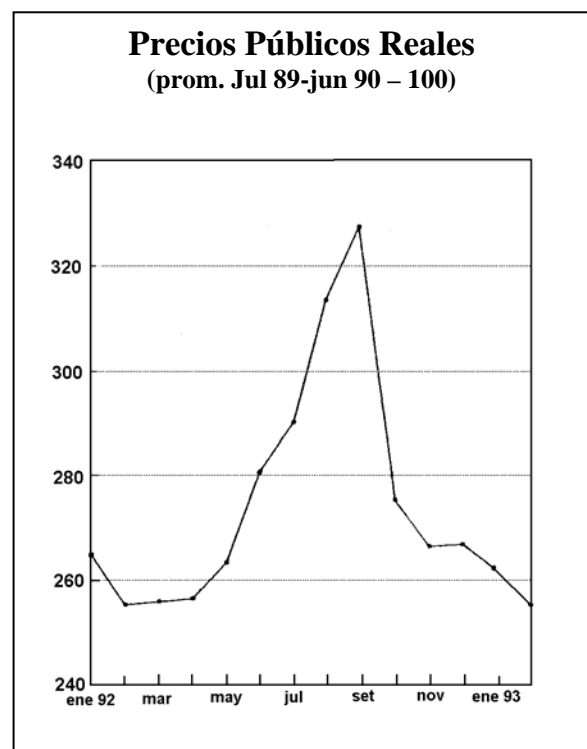
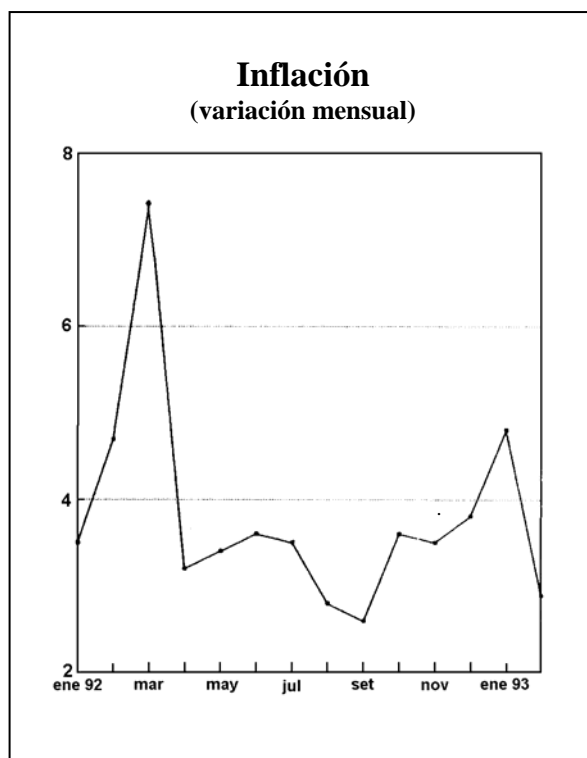
La misión retornó a Lima recientemente pero, más allá de versiones periodísticas, no informó oficialmente de los resultados de sus gestiones. Al parecer, (*El Comercio*, 6/3/93) se logró que el gobierno de los Estados Unidos acepte participar en el Grupo de Apoyo con 105 millones de dólares, a los que se sumaron otros 110 millones aportados por Japón. El préstamo puente sería de 950 millones, aportados conjuntamente por el Departamento del Tesoro norteamericano y el Export Import Bank japonés. Además de la cuestión de los derechos humanos, el gobierno se habría comprometido a resolver cuanto antes la situación pendiente con AIG, Belco y la

deuda impaga a JAPECO por la construcción del oleoducto norperuano durante el gobierno militar, por aproximadamente 350 millones de dólares, incrementados significativamente por los intereses acumulados, las penalidades por mora y la revaluación del yen. Contando con estos acuerdos, el gobierno contaba con que el 19 de marzo el FMI examine el caso del Perú y apruebe un Acuerdo de Facilidad Ampliada por 1,400 millones de dólares (*Argumentos*, No. 4).

Con esto, finalmente se completó esta fase de las relaciones del Perú con los organismos multilaterales, lo que le permite al gobierno concentrar sus esfuerzos en el Club de París y posteriormente los demás grupos de acreedores (bancos comerciales, países de Europa del este, proveedores).

## **L**a inflación y el atraso persisten...

Para los funcionarios del FMI que han venido siguiendo la situación económica del país, el gobierno peruano se ha ceñido estrechamente a los lineamientos acordados para el Programa de Acumulación de Derechos, al punto de superar en algunos casos las metas fijadas. Pero también advierten que la situación sigue siendo frágil y se requiere políticas



para atacar los principales problemas. Según el FMI, uno de los principales problemas es que la inflación continúa siendo muy superior a la de los principales socios comerciales del Perú.

La desinflación ha sido considerada por muchos observadores como un resultado muy positivo de la política económica. Pero luego de una primera etapa, en que se logró reducir fuertemente los niveles de aumento de precios que caracterizaron la segunda mitad del gobierno aprista, el ritmo de inflación mensual se mantiene alrededor de 3% (gráfico 1). El programa económico propuesto al FMI plantea una meta de 27% de aumento de los precios en 1993, pero los incrementos del IPC en enero (4.8%) y febrero (2.9%) sugieren que es improbable que dicha meta se alcance.

La persistencia de una inflación relativamente elevada plantea al gobierno complejos dilemas de política. La eliminación del déficit del gobierno central y una política monetaria contractiva sirvieron para reducir la inflación en una primera etapa. Pero mientras tanto la entrada de capitales privados "golondrinas", las remesas de migrantes y los narcodólares causaron una sobrevaluación de la moneda nacional (corrientemente llamada atraso cambiario) que llegó a su punto más alto en el primer trimestre de 1992. Desde el autogolpe del 5 de abril el atraso cambiario se ha ido reduciendo utilizando para ello la compra de dólares por el Banco

Central de Reserva, pero esto a costa de alimentar la inflación.

Buscando otras maneras de reducir el ritmo de aumento de precios, desde setiembre de 1992 el gobierno ha disminuido los reajustes de los precios que controla (energía eléctrica, agua, teléfonos, gasolina y kerosene), haciendo que se reduzcan en términos reales (gráfico 2). El impacto directo de estos precios en el IPC no es muy elevado (en conjunto su ponderación es de 4.1% mientras sólo el pollo, por ejemplo, participa con 3.7%) pero juegan también un rol a través de los costos de las empresas, que reiteradas veces expresaron que estos precios eran, juzgando en base a los niveles en otros países, demasiado elevados. Pero ciertamente la disminución "por decreto" en estos precios solamente pospone el problema de su reajuste creando "embalses" que posteriormente son de difícil manejo, como bien sabe el gobierno.

## **E** l atraso cambiario puede continuar en 1993

En su presentación ante el Congreso Constituyente Democrático (CCD), el ministro Camet afirmó que el tipo de cambio está 25% por debajo de su nivel de paridad y que en 1993 recuperará un 10% en términos reales. Pero no hay seguridad que así sea. Más bien, en el corto plazo, es probable que el atraso cambiario continúe, perjudicando a los productores de bienes y servicios transables.

La declaración de elegibilidad por el FMI y la limpieza de atrasos con el Banco Mundial, junto con el restablecimiento del funcionamiento del poder legislativo a través del CCD y las elecciones municipales llevadas a cabo a nivel nacional con supervisión de la OEA, eliminarán varios obstáculos que obstruyen en la actualidad el fluido desembolso de préstamos, especialmente del BM y el BID. Como se sabe, de no haberse llevado a cabo el autogolpe en abril del año pasado, buena parte de estos desembolsos se habrían hecho efectivos. El que lo sean en lo que resta del año significa que las presiones que podrían haberse esperado debido a la persistencia de déficits en la balanza en cuenta corriente no financien y servicio de deuda externa no deberían presentarse en 1993.

En una coyuntura de profunda recesión, no cabe esperar una reactivación que actúe sobre la demanda de divisas con fuerza suficiente; por otro lado, el restablecimiento pleno de las relaciones con los organismos multilaterales debe dar cierta confianza a los capitales golondrinos de que la situación de balanza de pagos en el corto plazo es sostenible y, mientras tanto, los narcodólares deben seguir su camino hacia el sistema financiero.

En suma, aunque a mediano plazo la situación de la balanza de pagos sea sumamente complicada, este año persistiría la situación de atraso cambiario, lo que continuará planteando al gobierno dilemas de política que inciden en la persistencia de la inflación.

## Sobre la propuesta del unicameralismo

# IMPROVISANDO LA CONSTITUCION

**E**n "Las bicicletas son para el verano", excelente película del director español Jaime Chavari, el personaje central descubre en el Madrid devastado del fin de la guerra el surgimiento de nuevas normas y directivas, el acostumbamiento a las tareas cotidianas y el reconocimiento que existen ciudadanos excluidos o marginados aunque no se recurriera para ello, muchas veces, a una prohibición expresa. "Estamos ante la paz" comenta otro protagonista. "No, no es la paz, se trata de la victoria" contesta.

**Romeo**

**Grompone**

Discutir una constitución que surge como una transición obligada, resultado de presiones internacionales y del intento de legitimar al gobierno de facto y no de un pacto social en que participan todos los actores representativos, evoca este diálogo imposible a que hicimos referencia. El clima es el de la desconfianza. Desconfianza del gobierno para recoger los criterios de los otros; desconfianza de la oposición sobre los propósitos del régimen en cada una de las reformas propuestas.

Varios temas cruciales ingresarán en el debate en los meses venideros, entre ellos la revocación de mandatos, la reelección presidencial, los criterios del poder ejecutivo para disolver el congreso, el recurso del plebiscito, las condiciones

que cautelan los derechos de las minorías<sup>1</sup>.

Algunas propuestas han sido incorporadas y conviene discutir las desde ya. La bancada de gobierno y otras fuerzas políticas han aprobado que el futuro congreso debe ser unicameral, integrado por cien miembros, ochenta elegidos por distrito electoral múltiple y veinte por circunscripción nacional. Esta combinación de criterios no reconoce precedentes en el derecho comparado, lo que denota o una extrema sofisticación en el razonamiento jurídico o una improvisación en la que se busca acuerdos circunstanciales. La ausencia de deliberación se exhibe así como prueba de eficacia.

La opción por una o dos cámaras fue en su oportunidad una discusión de principios, para evolucionar con el devenir histórico a constituir simplemente un problema de técnica constitucional asociado fundamentalmente a las características del sistema político, presidencialista o parlamentario y a la estructura del Estado, unitario o federal. Examinemos esta disyuntiva para el caso peruano

**S**eguidismo o confrontación sin alternativas

Mario Fernández y Dieter Nohlen, entre otros politólogos, con-

sideran que en los países latinoamericanos el presidente obtiene ventajas del bicameralismo porque al hacer más complejo el juego político le otorga un mayor margen de influencia. En efecto, puede utilizar a su favor las contradicciones entre diputados y senadores y en ocasiones controlar las decisiones de una de las cámaras<sup>2</sup>. Sin embargo estos argumentos no parecen consistentes. La existencia de dos cámaras con distintos estilos de actuación y, a veces, matices o diferencias sustantivas de las posiciones, puede obligar al ejecutivo a tomar una actitud negociadora. Es probable entonces asegurar el equilibrio en las atribuciones de los poderes del Estado que, si se dan otros requisitos, fortalece al sistema político. Las decisiones serán más trabajosas pero al mismo tiempo más estables. En contraste, el esquema unicameral Ueva, como veremos, al seguidismo o a una confrontación sin mayores oportunidades de considerar alternativas de salida.

Nuestra tradición presidencialista (exacerbada por el actual gobierno) hace que, como comentara Linz, el titular del ejecutivo asuma una legitimación plebiscitaria y a definir sus objetivos como los únicos verdaderamente nacionales frente a los intereses supuestamente estrechos y limitados de los representantes. En consecuencia va a mostrarse poco dispuesto a reconocer los límites de su mandato<sup>3</sup>. El sistema de *ballotage* refuerza esta

1. En próximos artículos, "Argumentos" analizará las reformas constitucionales de mayor importancia que haya aprobado el Congreso Constituyente.

2. Esta posición la han sostenido en su artículo "El presidencialismo latinoamericano" en la compilación a cargo de los mismos autores: "Presidencialismo) versus parlamentarismo. América Latina". Editorial Nueva Sociedad. Caracas 1991.

3. Juan Linz ha expresado esta opinión en numerosos artículos entre ellos. "The perils of presidentialism". Journal of Democracy Vo.1. No.1, 1990.

convicción porque el presidente tiende a considerar que cuenta con una mayoría absoluta (y no la relativa de la primera vuelta) atribuyendo este éxito a una creciente capacidad de persuasión. Una sola cámara en la que existe una mayoría de la orientación gubernamental tenderá a convertirse en una simple refrendadora de las decisiones presidenciales (no es casualidad que las dictaduras de América Latina en la década del setenta hayan nombrado consejeros de Estado con escaso número de integrantes; la situación en democracia no es la misma pero existen peligrosas bases comunes en el razonamiento).

En el caso que la única cámara se decida por una opción opositora, el jefe de gobierno puede denunciar la labor obstructionista del congreso y utilizar la amenaza de disolución como un recurso cuando sabe que va a obtener mayoría en un pronunciamiento electoral o a modo de chantaje permanente, creando un clima enraizado en las relaciones entre los poderes. Ello conspira contra los esfuerzos de consolidar la democracia<sup>4</sup>. El presidente puede llevar a cabo esta política de amenazas explícitas porque a diferencia de lo que ocurre en el régimen parlamentario la convocatoria de nuevos comicios no pone en

juego el cargo del titular del ejecutivo.

Por una u otra vía, el seguidismo o la confrontación, se dificulta la labor fiscalizadora del parlamento. Sería ingenuo o imprudente suponer que estos problemas se evitan con el bicameralismo. Sin embargo, con este último sistema por lo menos actúa el factor tiempo ya que el presidente no puede acusar tan sencillamente en bloque, las diferentes cámaras concertar entre ellas y con voceros del poder ejecutivo y el dilema de todo o nada evitarse o bien estallar al fin del proceso, y no ser la característica primera de la situación.

## **L** as restricciones para legislar y fiscalizar

La discusión entre unicameralismo y bicameralismo se vincula también a la necesidad de preservar la legitimación de las decisiones del parlamento, tomando en cuenta los estilos de intervención de partidos y representantes. Tradicionalmente los diputados siguen más de cerca los intereses de la población que los ha elegido y al senado le corresponde evaluar en términos más generales los programas de gobierno y el desempeño en la gestión pública. En el planteamiento clásico de Stuart Mill, a una de las cámaras le co-

responde exponer el sentimiento popular y a la otra cumplir una función mediadora.

Por estas razones los diputados son electos a nivel de regiones, departamentos y distritos y los senadores por circunscripción única nacional con excepciones que en general corresponden a los Estados federales.

La necesidad de marcar esta diferencia en las instituciones legislativas se hace particularmente necesaria en el caso peruano. Todo indica que continuará por un período indeterminado una situación caracterizada por partidos con una débil inserción nacional; independientes sin orientaciones definidas y liderazgos como el de Fujimori que en determinadas coyunturas concitan un mayoritario apoyo popular, pero sin capacidad de endose para los candidatos que siguen sus directivas. En estas condiciones los partidos e independientes electos por distrito múltiple tienden a exacerbar particularismos de todo tipo, regionales, gremiales, de colegios profesionales, o bien actuar relacionados con "lobbys" que buscan ocupar un espacio en la escena pública. Como consecuencia de este estado de cosas los intereses serán difíciles de agrupar en referentes comunes. La fragmentación política dispersa temas y desordena la agenda, dificultando identificar los problemas prioritarios.

Los candidatos al senado

4. Esta situación puede ser en extremo amenazante para la vigencia del régimen democrático si la disolución la puede provocar el presidente sin expresión de causa, como se establece en el primer borrador del proyecto de la mayoría.



electos por distrito único nacional están obligados a realizar campañas sobre propuestas programáticas o puntos de preocupación susceptibles de convocar a diferentes tipos de electores. Este comportamiento no evitará, por cierto, casos de demagogia. Sin embargo un senador, si quiere ser reelecto, debe procurar juntar voluntades antes de disgregarlas. La naturaleza de su tarea, vinculada a temas de mayor alcance, le permitirá realizar con mayores elementos de juicio una labor de fiscalización política.

La bicameralidad no soluciona los problemas del funcionamiento del parlamento -la reciente historia institucional peruana lo demuestra- pero es la opción que complementa mejor las responsabilidades de legislar, opinar sobre las directrices del gobierno y controlar. La función revisora de decisiones que generalmente se espera que cumpla la cámara de senadores puede, en un régimen democrático, ayudar a controlar los desbordes de la autoridad y a denunciar los casos de corrupción. Este cometido es mucho más

importante que la presunta velocidad en las decisiones que en el unicameralismo, como vimos, puede llevar a callejones sin salida. Un adecuado reglamento de las cámaras soluciona en buena parte los problemas de eficacia. En cambio, el abigarramiento de responsabilidades en Una sola cámara afectará inevitablemente la calidad de las decisiones.

## **L** a búsqueda inoperancia del parlamento

### **NOBLES Y PLEBEYOS**

El bicameralismo reconoce polvorientos blasones aristocráticos. El feudatario normando Simón de Monfort conde de Leicester, convoca a una reunión que se realiza finalmente el 20 de enero de 1265 y en la que el clero y la nobleza no se muestran dispuestos a reunirse con los caballeros de los condados y los burgueses de las villas.

El unicameralismo se asocia, en cambio, a razonamientos equivocados sobre el poder popular que el abate Siéyes expresó mejor que ninguno y que ha motivado desde entonces una adhesión intuitiva de la izquierda. "La leyes la voluntad del pueblo; un pueblo no puede tener dos voluntades diferentes al mismo tiempo sobre un mismo punto, luego, el cuerpo legislativo que representa al pueblo debe ser esencialmente uno. ¿Para qué dos cámaras? Si estamos de acuerdo una de ellas es inútil, si estamos en desacuerdo habrá una que no solamente no representa la voluntad popular sino que se opondrá a que esta voluntad prevalezca. Esto sería simplemente la confiscación de la soberanía".

Los errores de este razonamiento los ha señalado el constitucionalista Justino Jiménez de Aréchaga. La ley no es la voluntad del pueblo sino del poder legislativo democráticamente electo y la unidad del poder puede ser expresada por una pluralidad de órganos. Estos argumentos no han conseguido convencer, sin embargo, a muchos de los críticos de la democracia representativa.

La reforma constitucional propuesta establece dos criterios para elección de congresistas, 80 por distrito electoral múltiple y los restantes 20 por circunscripción nacional. No se advierte en primera instancia las razones que justifican esta singular institución: representantes con las mismas atribuciones llegan al cargo por diversos procedimientos de votación. ¿Se está procurando crear una suerte de senadores con alojamiento de segunda clase en los condados curules que se les ha asignado en un organismo unicameral? Probablemente el ejemplo que se ha tomado en cuenta es la elección de los diputados de la Dieta Federal Alemana. En este sistema el ciudadano dispone de dos votos, el primero pa-

## Derechos humanos:

## DEBATE TENSO Y DECISIVO

ra la elección de candidatos en circunscripciones uninominales y el segundo para postulantes en listas cerradas y bloqueadas elaboradas por cada partido a nivel de los estados. La suma de estos segundos votos a nivel de la federación precisa el apoyo obtenido por cada partido. Como las organizaciones políticas pueden presentar también candidatos en las circunscripciones uninominales se fortalece la presencia de las grandes corrientes de opinión<sup>5</sup>.

En Alemania se busca compatibilizar el sistema mayoritario en los distritos con la representación proporcional. Uno de los objetivos perseguidos es el afianzamiento de los partidos, requisito indispensable para el adecuado funcionamiento de un régimen parlamentario. En la reforma propuesta por el Congreso Constituyente Democrático se superponen criterios sin razones que lo justifiquen. La consecuencia es la atomización de las voluntades políticas conspirando contra la racionalización de la labor parlamentaria. Sin embargo ¿no ha sido la inoperancia del congreso uno de los pretextos para los regímenes autoritarios que han interrumpido la vigencia del Estado de Derecho a lo largo de nuestra historia? Esta vez, desde el propio texto constitucional, y quizás deliberadamente, se colocan piedra por piedra las bases para la inestabilidad política.

5. Una buena descripción de este sistema se encuentra en el análisis del caso alemán que hace Juan García Cotarelo en la compilación de Juan Ferrando Bandía "Regímenes políticos actuales". Editorial Tecnos Madrid 1984.

**Carlos Iván  
Degregori**

**E**n las últimas semanas, luego de 13 años de guerra y 25 mil muertos, el tema de los derechos humanos saltó por fin al primer plano del debate nacional. Infortunadamente, el oficialismo mantuvo una actitud que resulta sumamente perjudicial para el país hoy que, luego de la caída del muro de Berlín, los cuatro pilares de la política exterior de EEUU y Europa son mercado, democracia representativa, respeto a los derechos humanos y protección de la ecología.

A mediados de febrero, el optimismo en los círculos oficiales era desbordante. Luego de dos años y medio de sacrificios, estábamos a punto de recobrar nuestra condición de país elegible en la reunión del FMI programada para el 24 de febrero en Washington. Pero súbitamente, en las vísperas, Estados Unidos expuso reparos sobre el respeto a los derechos humanos (DDHH) y la plena vigencia de la democracia representativa en nuestro país. El caso peruano fue retirado de la agenda del FMI. Un estruendo "antiimperialista" no visto desde los días más radicales del gobierno del Grl. Velasco ensordeció entonces el país.

Según el gobierno y sus voceros la medida comprobaba que la nueva política de los EEUU hacia América Latina era diseñada por "amateurs"

provenientes del "enrarecido ambiente de los claustros académicos". Era el regreso de los "fundamentalistas" y "dinosaurios" de la era Carter<sup>1</sup>. Según ellos, en la postura norteamericana habrían influido decisivamente los organismos defensores de los derechos humanos y algunos escritores) periodistas, especialmente Mario Vargas Llosa y Gustavo Gorriti, acusados de prosenderistas y traidores a la patria por propalar "medias verdades" que perjudicaban al país. Esas medias verdades eran: calificar las violaciones a los derechos humanos como *sistemáticas*; no señalar que SL era el principal violador; no reconocer que la situación había mejorado.

De acuerdo al diagnóstico oficial, lo principal era resolver una cuestión de imagen. Nuestras embajadas no habían logrado difundir la "verdad" sobre el Perú<sup>2</sup>. En los días siguientes, mientras varios ministros iniciaban negociaciones en Washington, en el Perú se desataba un verdadero *pogrom* contra los organismos defensores de los derechos humanos, que arreció aún más cuando el gobierno se vio obligado a aceptar las condiciones norteamericanas: monitoreo de organismos especializados de la ONU y la OEA; reunión mensual con la vaporeada Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CONADEH); investigación de los 12 casos irresueltos de violaciones más flagrantes de los DDHH por parte de agentes

del Estado; satisfacciones y garantías a la Cruz Roja<sup>3</sup>.

A partir de estos compromisos, EEUU dio luz verde al Perú en los organismos multilaterales. El cambio fue presentado como un triunfo de los "buenos peruanos" y un retroceso de los EEUU. El nombramiento del embajador Alexander Watson como subsecretario de asuntos Latinoamericanos del Departamento de Estado, fue visto como la culminación de esa victoria y el triunfo del pragmatismo.

Pragmatismo fue lo que exhibió el gobierno, que como en todos los campos va aprendiendo al tanteo la importancia del tema. Ya antes de la reunión del FMI había comenzado a dar muestras de un cambio de actitud, tanto en la situación carcelaria como en la sanción a militares acusados de violar DDHH. Por primera vez en febrero un oficial fue condenado<sup>4</sup>. En las últimas semanas, otros también lo han sido. Se expidió, además, la ley 26171 por la cual los militares y policías que cometan delitos comunes purgarán sus penas en cárceles comunes. Pero el *pogrom* continúa. La revista *Ideéle* del Instituto de Defensa Legal, uno de los miembros de la CONADEH, acaba de ser enjuiciada por "desacato al presidente de la República". Tanto en el Perú como en los EEUU, un congresista de la mayoría, de nombre Freundt, ha acusado a la coordinadora de prosenderista.

Hasta aquí los hechos, que revelaron ignorancia sobre los DDHH, sobre los organismos que, los defienden y sobre los mecanismos de toma de decisiones en los EEUU. Nos concentraremos en los dos primeros temas.

## Nadie es profeta en su tierra

Los mismos que han levantado las banderas privatizadoras a alturas inéditas en América Latina, se muestran esta vez extremadamente recelosos del carácter no gubernamental de los organismos defensores de DDHH. ¡Quiénes son! ¡A quién representan! ¡De dónde provienen sus fondos! ¡Por qué se atreve la Coordinadora a llamarse "nacional"! Nuevamente parecemos transportados a la época de Velasco, cuando se obligó a los gremios empresariales a quitar de sus siglas la palabra "nacional".

Los organismos defensores de los DDHH surgen de la sociedad civil, en muchos lugares con apoyo de la iglesia (allí donde el *Opus Dei* no tiene influencia). Ganan legitimidad a partir de la veracidad de sus informes, que son verificados cuidadosamente por organismos internacionales. Extraña situación. Quienes no osarían poner en duda el profesionalismo del BID o el FMI creen que la ONU o los gobiernos de Europa o Estados Unidos pueden

ser "engañados" por informes preparados con ligereza o mala fe.

Como reconoció. Felipe Ortiz de Zevallos en *Enfoque de los Sábados* (13.3.93), el tema se ha convertido en una especialidad, con expertos reconocidos a nivel mundial. En los últimos 13 años en el Perú se ha calificado toda una generación de peruanos que cuentan con reconocimiento mundial. La CONADEH ha ganado varios premios internacionales<sup>5</sup>. El Dr. Enrique Bernal es uno de los cinco Relatores Especiales de Naciones Unidas para DDHH. Peruanos conforman el núcleo más numeroso de miembros de la Comisión de Paz y la Comisión de Verdad de la ONU en El Salvador, país cuyas negociaciones de paz estuvieron a cargo de Javier Pérez de Cuéllar: Diego García Sayán, Carlos Chipoco, Jorge Salazar, entre los más conocidos. Pilar Coll, presidenta hasta enero de la CONADEH acaba de ser condecorada por el rey de España, indudablemente en respuesta a los ataques que recibió en días previos.

En vez de aprovechar esa experiencia como un activo en el diseño de una estrategia anti-subversiva respetuosa de los DDHH, el gobierno denigró con frecuencia a estos organismos desde la época en que Belaunde se preciaba de arrojar al tacho de basura los informes de

1. Los términos y frases entre comillas corresponden a multitud de artículos y declaraciones de periodistas, congresistas, ministros, obispos, autoridades y empresarios, vertidas estas semanas en diarios, revistas, programas de radio y TV. Véase especialmente las columnas de Manuel D'Ornellas y Patricio Rickets en el diario *Expreso*.

2. Para subsanar la deficiencia, se constituyó un organismo, **PromPerú**, presidido por el Ministro de Industrias, Turismo, Comercio e Integración, para contrarrestar la propaganda de los "malos peruanos",

3. Con la Cruz Roja se habían producido una serie de roces que se agravaron a raíz de la grabación de una conversación, que se suponía privada, entre sus representantes y Abimael Guzmán,

4. Véase el artículo de F. Rospigliosi en *Argumentos* n.4.

5. La CONADEH ha ganado los premios de la Asociación Pro Derechos Humanos de España y de la Fundación Letelier-Moffit de los EEUU. El Instituto de Defensa Legal acaba de ganar el premio del Centro Internacional por los DDHH y el Desarrollo Democrático, del Canadá.

Amnistía Internacional, sin leerlos.

Enhorabuena si el gobierno tiene organismos que fiscalicen el respeto a los DDHH. Pero no puede tener el monopolio. Por lo demás, hasta hoy los organismos gubernamentales no han funcionado porque no surgieron como producto de consensos nacionales, porque no han exhibido vocación fiscalizadora ni han recibido apoyo estatal para su labor. El actual Consejo Nacional por la Paz se limita a producir algunos *spots* televisivos y carece de un liderazgo mínimamente legitimado en el Perú y/o en el exterior.

## **L**os organismos de DDHH y SL

Uno de los aspectos más irritantes de la labor de los grupos defensores de DDHH es que fiscalizan fundamentalmente al Estado y no con igual vigor a los grupos terroristas. A partir de allí, por ignorancia o mala fe, se les acusa de prosenderistas.

Sucede que el mandato de las organizaciones que fiscalizan el respeto a los DDHH, tiene como fuente principal el Derecho Internacional, principalmente el Derecho Internacional Humanitario y el derecho de los refugiados<sup>6</sup>. Y en el

Derecho Internacional las personas o los grupos particulares no son sujetos de obligaciones internacionales suscritas por los Estados.

Más aún, en tanto nadie puede ser condenado sin ejercer su derecho a la defensa, si los gobiernos propusieran mecanismos estables de condena de los grupos alzados en armas, tendrían que concederles el derecho a defenderse, lo que les conferiría un status especial que pocos gobiernos estarían dispuestos a aceptar.

En conclusión, se fiscaliza al Estado para que cumpla con su palabra y, como afirma la Comisión Verdad y Reconciliación de Chile, centrar la atención en los crímenes de los rebeldes:

"desvía la atención sobre la gravedad especial que tiene el hecho de que el Estado que detenta la fuerza pública y está encargado de proteger los derechos de los ciudadanos, emplee tal fuerza para violarlos"<sup>7</sup>.

En otras palabras, el Estado no puede ponerse de igual a igual con los grupos terroristas para ver quién viola menos los DDHH.

Formados dentro de esa tradición, es cierto que durante los primeros años los organismos de DDHH no condenaron a SL. Pero a partir de 1985 la situación comenzó a cambiar. Los grupos de DDHH deslindaron con SL y en la actuali-

dad, han hecho incluso un aporte importante a la teoría y práctica internacional sobre DDHH, influyendo en la modificación de las concepciones predominantes en las organizaciones internacionales. Así por ejemplo, recién a partir de su reunión de Yokohama en 1991, Amnistía Internacional aceptó incluir en su labor de fiscalización y denuncia a los grupos rebeldes. Entre los casos que mostraban la necesidad de ampliar el mandato de la organización, se mencionó el accionar de SL. Por su parte, las Naciones Unidas incluyeron también en años recientes la condena a los grupos subversivos como violadores de DDHH, a partir de la presión de la delegación peruana encabezada por Enrique Bernal.

## **L**as violaciones sistemáticas

El gobierno y sus aliados reconocen en última instancia que el Estado viola los DDHH pero afirman que se trata de casos *aislados*. Ciertamente, en el país felizmente no han proliferado grupos paramilitares ni hay agencias del Estado como la célebre Escuela de Mecánica de la Armada en Argentina donde se practicaba la tortura cotidiana.

Aquí el Estado desarrolla una estrategia que podríamos denominar *autoritaria no-genocida*, en la cual son efectiva-

6. En el presente acápite utilizamos ampliamente el trabajo de Carlos Chipoco: **En defensa de la vida. Ensayos sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario**, CEP, Lima.

7. Citado en Chipoco, **op.cit.**

mente algunos miembros de las fuerzas del orden los que han participado en masacres o desapariciones extrajudiciales. Pero a veces han tenido altos cargos en las zonas de emergencia y siempre han contado con el aval tácito de los mandos castrenses, que llevados por un exacerbado espíritu de cuerpo y por la convicción de que "así es la guerra", han llegado a extremos. Así, en varios casos las violaciones de los DDHH no sólo quedaron impunes sino que los acusados fueron ascendidos sin que el poder civil hiciera nada por asentar su autoridad. Por eso ya en 1984, Americas Wacht titulaba uno de sus informes: *Abdicando la autoridad democrática*.

Esa combinación de corporativismo castrense y abdicación civil nos ha llevado a ser desde hace varios años los primeros en el mundo en detenidos-desaparecidos, y también a que se cometan cotidianamente abusos como torturas, golpizas o también violaciones de detenidas.

Francisco Eguiguren ha definido esta situación como una "abstención sistemática de castigar"<sup>8</sup>. Recién en febrero de 1993, indudablemente por presión internacional y no por vocación democrática, fue sancionado por primera vez, como dijimos, un oficial acusado de violación de DDHH.

Desgraciadamente, en estos campos la conducta del Estado ha exhibido continuidad en el tiempo, reiteración, ha sido in-

variable, constante, recurrente, repetitiva. Según el diccionario, eso define una conducta *sistemática*.

## **L**os peligros del newspeak

El actual debate sobre DDHH ha-revelado lo que algunos analistas han llamado un clima "fascista". El término es excesivo, pero lo que sí ha salido a luz es la naturaleza sanchopancesca de nuestro liberalismo, por lo demás algo recurrente en América Latina a lo largo de la historia. Están dispuestos a ponerse de rodillas cuantas veces sea necesario para implantar el mercado total. Allí prima la inflexibilidad. No se puede retroceder ni un milímetro. Es cuestión de principios. Pero no muestran el mismo celo para cumplir un requerimiento que parece mucho más fácil que convertimos en un nuevo Hong Kong: apenas respetar los DDHH, no agarrar a patadas a los campesinos ni violar mujeres aterradas. Allí sí piden flexibilidad y comprensión internacional; pragmatismo.

Se advierte un deseo de bajar la importancia del tema y de descalificar a los defensores de los DDHH. Si hablo de un pogrom contra ellos es por el viejo mecanismo utilizado para criticarlos: la construcción de un *chivo expiatorio* al cual se le adjudican características falsas e *inmutables*. El Mal, con ma-

yúsculas queda así exorcizado; está fuera de nosotros que no necesitamos cambiar sino evitar su infiltración, extirparla. El artículo de Manuel D'Ornellas en *Expreso* (11.3.93) es paradigmático. Dice el columnista:

"Fue ingenuo pensar que, porque el comunismo ha sido derrotado... esa ideología dejó de tener seguidores y cesó de infiltrarse allí donde hallara una rendija para hacerlo. Parafraseando a Rubén Darío, podemos -por el contrario- decir que 'hay mil cachorros sueltos del viejo comunismo'. Sólo que ahora andan vestidos con otros ropajes y hablan un idioma distinto al de antes: 'el de los DDHH'. Pero su mensaje destructor sigue siendo el mismo".

Sintomáticamente, el artículo se llama *Hablando un nuevo idioma*. El suyo debe ser el *newspeak* orwelliano donde mentira significaba verdad. Porque el razonamiento circular es perfecto: los defensores de DDHH son viejos comunistas impenitentes; los comunistas destruyen; por tanto el mensaje de esos organismos, aún cuando sea en defensa de la vida y los DDHH es *por naturaleza* destructor.

No hay todavía encuestas pero es de preveer que la mayoría que apoya a Fujimori aceptará razonamientos como el de

8. En *Enfoque de los sábados*, 13.3.93.

D'Ornellas o se mostrará indiferente frente al tema. Las razones son múltiples. Me referiré sólo al miedo. Miedo a perder la ayuda internacional en la cual se han puesto tantas esperanzas y en cuyo nombre se han hecho tantos sacrificios. Pero, sobre todo, miedo, indignación y rabia frente a Sendero Luminoso.

Si algo quedó claro estos días es que aparte de las víctimas humanas y la destrucción material, el logro más significativo de SL en 13 años de violencia es haber creado las condiciones para que el liberalismo autoritario cuente con el apoyo mayoritario de la población. El "río de sangre" de SL ha empedrado el camino para la consolidación de un sentido común autoritario en el cual la defensa de los DDHH es vista como complicidad con el terrorismo.

Debido a la debilidad de la oposición democrática y la incompreensión o la indiferencia predominantes sobre el tema, el respeto a los DDHH en el Perú pende de un hilo. Si EEUU y Europa cambiaran su política o si Alberto Fujimori decidiera abandonar su pragmatismo, patear el tablero y arrastramos como Alan García a alguna aventura "antiimperialista", la situación podría deteriorarse dramáticamente.

## REORGANIZACION DEL AGRICULTURA O SOBRE COMO PROMO

**N**

adie puede negar que el Ministerio de Agricultura necesitaba una reorganización. Basta mencionar que la mayoría de funcionarios se encuentran en Lima o en las capitales de

provincia y no directamente en el campo donde se lleva adelante la actividad agropecuaria. Con ese objetivo, se han dictado y están en proceso de ejecución, un conjunto de disposiciones que distinguen entre el Ministerio -que ahora tiene funciones normativas, fiscalizadoras y de formulación de la política agraria- y tres organismos públicos descentralizados: INRENA (Instituto Nacional de Recursos Naturales), INIA (Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria) y SENASA (Servicio Nacional de Sanidad Agraria) que son ahora los responsables de la ejecución de la política agraria.

En principio, podría pensarse que la nueva estructura es la adecuada porque el Ministerio se concentraría en la formulación y supervisión de la política agraria, mientras que estos organismos descentralizados se dedicarían a su ejecución. Una división del trabajo que teóricamente aumenta la eficiencia. Sin embargo, estas recientes disposiciones motivan un conjunto de observaciones.

Un primer cuestionamiento está dirigido a la manera de hacer la transición. Se comenzó con la reducción de personal en el Ministerio, con y sin incentivos, con y sin evaluaciones de personal. En la Dirección Sub-

regional de Madre de Dios, ubicada en Puerto Maldonado, por ejemplo, el Director admite que necesita alrededor de 100 personas para cumplir eficazmente sus funciones en toda la sub-región. Actualmente, después de las renunciadas con incentivos y de la evaluación de personal, cuenta con menos de la mitad. Segundo, si bien el Ministerio ya terminó su proceso de "racionalización" y reubicación de personal, los nuevos funcionarios de los organismos descentralizados brillan por su ausencia. Tercero, el régimen laboral de aquellos que trabajan en estos organismos públicos descentralizados es el régimen privado, es decir, no cuentan necesariamente con estabilidad laboral, lo que en principio podría no ser un problema<sup>1</sup>. Se puede pensar que cualquiera está dispuesto a compensar un empleo inestable por mejores ingresos tomando en cuenta que los organismos descentralizados podrían tener sindicatos. Esto no es del todo claro en el caso del sector agricultura: los actuales funcionarios sostiene que los sueldos en los organismos descentralizados son iguales a los del Ministerio.

No basta con aprobar un reglamento de organización y funciones del Ministerio y de sus organismos públicos descentralizados para garantizar el funcionamiento del nuevo modelo. Existen varios casos concretos donde lo único que se ha logrado es validar aún más la informalidad. Por ejemplo, las funciones de la Dirección de Tenencia de Tierra y de la Oficina de Catastro Rural,

**Roxana Barrantes**

**Manuel Glave**

## MINISTERIO DE VER EL CAOS

serían tomadas por un "Proyecto Especial de Catastro" que aún no existe. La función de la Dirección de Forestal y Fauna será asumida por el INRENA, que actualmente funciona en las Oficinas de la antigua ONERN en Lima. Estas dos oficinas tienen un gran poder de decisión sobre el uso de recursos naturales, porque se encargan de otorgar certificados de posesión y contratos de adjudicación sobre tierra apta para la agricultura y de otorgar contratos de extracción, tanto de madera como de otros productos, respectivamente. Si se culmina el cronograma de la reorganización del Ministerio y no se reemplazan dichas direcciones con las correspondientes de los nuevos organismos públicos, la superposición de derechos de propiedad sobre el uso de la tierra y otros recursos va a incrementarse enormemente. ¿Será la oficina de Registros Públicos la que se encargará de evitar esta superposición? ¿Cuánto costará a los productores en Madre de Dios trasladarse a Cusco o Lima -donde sí hay oficinas de Registros Públicos- para solicitar y registrar sus derechos? Los costos pueden resultar prohibitivos y los conflictos por derechos sobre la tierra aumentarán aún más al preferir el productor la informalidad que la regularización.

El Ministerio de Agricultura antes de la reorganización no funcionaba adecuadamente por cierto. El nuevo Ministerio y sus organismos descentralizados no lo están haciendo mejor. ¿Por qué resulta tan difícil en el Perú tratar de hacer mínimos los costos de reorganizar las instituciones públicas?

1. Generalmente el sector privado recluta a través de contratos a plazo fijo (temporales). También puede hacerla mediante el decreto legislativo 728 de noviembre de 1991 bajo un régimen de estabilidad "relativa". Diversos sectores consideran este último decreto legislativo como contrario a la constitución, razón por la cual no se estaría utilizando.

## EPIDEMIA DE EPIDEMIAS: LA RABIA Y LA SALUD PUBLICA EN EL PERU

**D**urante el reciente brote de rabia, posibles agresores y agredidos (perros y personas) hacían la misma cola para recibir tratamiento en un centro antirrábico de Lima. Como resultado

**Marcos  
Cueto**

más de una persona fue mordida dos veces.

La imagen, que fue propalada por varios canales de televisión, sugiere el caos y la confusión que desató la rabia en ciudades tan distantes como Lima, Juanjuí, Cusco, Tumbes y Chimbote. La rabia fue atribuida por expertos a un comportamiento cíclico de la enfermedad y al descuido de las autoridades en desarrollar campañas de vacunación masiva en zonas urbanas. Aunque los casos fatales registrados no llegaron a ocho en todo el país, sólo en Lima, cerca de dos mil personas se presentaron a centros de salud por haber sido mordidas por canes y gatos y más de 250,000 mascotas fueron inmunizadas. La rabia se sumó a otros males como el cólera, el dengue, el sida, la uta, la fiebre amarilla y una "misteriosa epidemia" de Iquitos, que hacen patente la vulnerabilidad de la salud pública en el Perú y la falta de recursos y dirección del sistema oficial de salud.

Durante los últimos quince años la población peruana ha experimentado un marcado deterioro de la salud de su población, hecho que se refleja principalmente en el elevado índice de morbilidad y mortalidad por

enfermedades infecciosas intestinales y respiratorias. Por ejemplo, las enfermedades gastrointestinales han crecido siete veces en la última década. Una de sus manifestaciones más espectaculares ha sido el cólera que desde que se inició en enero de 1991 viene contando cerca de 340,000 casos.

Actualmente la curva epidémica de casos sospechosos de cólera ha declinado pero no se descarta la aparición de la enfermedad en áreas que no fueron anteriormente afectadas.

Esta situación ha llevado a que la crisis de la salud pública se convierta en un factor de inestabilidad política. El cólera, la rabia y otros males han repetido la misma escena: mientras el temor y el cuestionamiento se extendían entre sectores de la población, el gobierno se encargaba de negar la existencia o seriedad de los males y al mismo tiempo ensayaba algunos paliativos para aplacar el pánico. Estas como otras epidemias rara vez tienen la misma incidencia en la mortalidad general que otros males endémicos menos violentos pero más letales (como la tuberculosis por ejemplo). Sin embargo, las epidemias siempre han servido para revelar la precariedad de las condiciones de vida, las deficiencias en el sector salud y las relaciones de la población con la política social del Estado.

La situación actual sugiere que la salud pública en el Perú esta regresando a una situación parecida a la que primaba a comienzos del siglo veinte. Lima, por ejemplo, no experimentaba

desde 1903 una epidemia que desatará un pánico parecido al que se vivió con el cólera. (En ese entonces fue la peste bubónica que hasta 1930 fue endémica en el país y que ahora amenaza con volver). En las provincias, una de las últimas epidemias dramáticas fue la de *malaria falciparum* que atacó en 1932 el valle de la Convención en el Cusco provocando 6,000 muertos y 15,000 enfermos en una población de apenas 25,000 personas. Las crisis creadas por estas epidemias y otros males endémicos contribuyeron a la aparición de una respuesta estatal más o menos organizada que se tradujo, por ejemplo, en la creación del Ministerio de Salud en 1935, en la formación del Seguro Social y en el inicio de campañas de erradicación contra males como la fiebre amarilla y la malaria. Otro caso ilustrativo del retroceso sanitario es el de la malaria. En 1957 el gobierno peruano obtuvo ayuda de UNICEF y de la Organización Mundial de la Salud en la ejecución de un programa de

erradicación de la malaria de todo el territorio nacional. Hacia 1968 los progresos alcanzados permitieron la reducción en un 97% de la población sometida al riesgo de esta enfermedad. Sin embargo, hoy en día ha vuelto con fuerza a casi todos los departamentos llegándose a niveles de endemia y de cobertura sanitaria similares a los de inicios de los años cincuenta.

La reversión sanitaria se debe en parte a la disminución de los gastos del sector salud que desde 1970 han venido decreciendo como proporción de los gastos ordinarios del sector público (solamente entre 1985 y 1989 este gasto se redujo en términos reales en 52%). La situación se ha agravado en los dos últimos años porque las políticas económicas de ajuste estructural se han caracterizado por una marcada disminución del gasto público en las áreas consideradas no productivas como educación y salud. Ello ha llevado a un estancamiento en las inversiones en saneamiento básico, compra y mantenimiento de equipos, y entrena-

miento e incremento del personal sanitario.

Ante el desmantelamiento y el desborde del sector estatal de salud, las respuestas organizadas parecen prevenir de dos sectores. Por un lado, de instituciones privadas que ofrecen servicios médicos y hospitalarios costosos y sofisticados a las clases medias y altas. Por otro lado, de ONG y de organizaciones populares, como el vaso de leche y los comedores populares, que ampliando sus funciones empiezan a cumplir tareas básicas como fumigación de locales, clorificación del agua, organización de botiquines comunales y educación higiénica. Un elemento en común que tienen estas respuestas es cierto convencimiento que el terreno es fértil y las barreras cada día menores para que otras emergencias de enfermedades infecto-contagiosas se presenten en cualquier momento. Al parecer en estas crisis volverá a enfatizarse una política estatal asistencial e improvisada.

**IEP**

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

Horacio Urteaga 694 LIMA 11 ☎ 323070 / 244856 FAX (005114) 324981

BY AIR MAIL  
VIA AEREA

