

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

BOLETIN DE COYUNTURA POLITICA Y ECONOMICA **IEP**

Argumentos

Esta es una publicación del
Instituto de Estudios
Peruanos
Año / 2
Número 15
Precio S/. 5.00
Horacio Urteaga 694
Lima 11, Perú
Telf. 32-3070 / 24-4856
Fax [51-14] 32-4981
Correo electrónico
IEPEDIT@IEP.ORG.PE
Impreso por Tarea
Asociación Gráfica
Educativa
Lima, enero de 1994

SUSCRIPCION
Nacional S/. 65
Extranjero US\$ 70
(Doce números)
ISSN 1021-2760

15

COMITÉ EDITORIAL

Carlos Iván Degregori
Romeo Grompone
(coordinador)
Teobaldo Pinzás

COLABORADORES

Roxana Barrantes
Cecilia Blondet
Paul Collazos
Julio Cotler
Marcos Cueto
Ponciano del Pino
Luis Miguel Glave
Jürgen Golte
Efraín Gonzales de Olarte
Eduardo González Cueva
Carlos Mejía
Lucía Romero
Fernando Rospigliosi
Carolina Trivelli
Jaime Urrutia
Rafael Varón
Francisco Verdera
Carmen Yon
Patricia Zárate

CORRECCION

Luis Andrade

Presentación

La nueva Constitución fue finalmente promulgada el 28 de diciembre. Después de firmarla, en un discurso de tono sorprendentemente conciliador, Fujimori llamó a la concertación nacional alrededor de temas como la reactivación económica, la reforma educativa y la descentralización. Sin embargo, 1994 comenzó con el Decreto Legislativo 776 que reduce drásticamente los ingresos de los municipios provinciales y concentra la capacidad de gasto social en el Ejecutivo. La Asociación de Municipalidades del Perú se ha opuesto tajantemente al decreto, que incluso medios cercanos al régimen consideran un exocet en contra de potenciales candidatos presidenciales como Ricardo Belmont o Daniel Estrada.

La voluntad presidencial de concentrar el poder y de marcar el ritmo al cual todos deben bailar, trasciende la política interna. Ello se advirtió durante la visita del Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos de los EEUU, Alexander Watson. Para recalcar la importancia que su gobierno otorga al respeto de los derechos fundamentales, Watson se reunió

primero que nadie con la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y al parecer declinó la invitación del ingeniero Fujimori a acompañarlo en un viaje a Ayacucho, lo que provocó las iras presidenciales.

El nuevo año promete así más de lo mismo: autoritarismo y centralismo, con el inicio de la campaña para las elecciones de 1995 como telón de fondo.

Contenido

COYUNTURA POLITICA

Las alternativas de los partidos. 2

COYUNTURA ECONOMICA

Entre los compromisos y la política 4

ECONOMIA

Recaudar o morir. A propósito del reordenamiento tributario
Efraín Gonzales de Olarte 6

VIOLENCIA

El horizonte incierto de los desplazados por la violencia. Entrevista con Isabel Coral.
Carlos Mejía 9

OPINION

Corrupción: punto fijo del acuerdo nacional
Felipe Burstein 11

SOCIEDAD

Las rondas de la selva alta, un territorio por explorar
Patricia Zárate 12

CRITICA Y RESEÑA

Esa higuera vigorosa, el poder. En torno a Ciudadano Fujimori, de Luis Jochamowitz
Eduardo González Cueva 14

LAS ALTERNATIVAS DE LOS PARTIDOS

Las elecciones de mayo de 1995 explicarán buena parte de las conductas, acuerdos y conflictos del año que se inicia. La oposición política se encuentra obligada a buscar rápidamente una opción que tenga posibilidades de enfrentar electoralmente a Fujimori. Sus plazos son breves si se toma en cuenta lo mucho que queda por hacer y decidir. Los resultados del referéndum hicieron sentir a todas las fuerzas políticas que el titular del Ejecutivo no era invencible. Sin embargo, entre quienes aceptaron la propuesta del gobierno se advierte una considerable unidad de propósitos en comparación con la diversidad de razones de aquellos que optaron por el rechazo.

Fujimori ha empezado a efectuar modificaciones para corregir los errores que le restaron votos. Ha comenzado a centrar su atención en las provincias que se pronunciaron por el NO, centralizando en su persona la promoción de políticas de ayuda social y recurriendo a los medios de comunicación con mayor inteligencia y sentido de la oportunidad. La oposición, por su parte, debe darle consistencia y credibilidad a futuras coaliciones. Sus trabajosos consensos contrastan con la capacidad de iniciativa de Fujimori para establecer los temas de la agenda, descolocando a sus contendores.

Los partidos políticos se encuentran ante una situación ambigua en la que resulta a la vez demasiado tarde y demasiado temprano para tomar decisiones cruciales. Demasiado tarde porque la renovación de las dirigencias, el cambio de las normas de funcionamiento, la redefinición realista y audaz de sus objetivos y de sus vínculos con la sociedad son tareas que deberían haberse emprendido muchos años antes del golpe de Estado de abril de 1992. Recién con el autogolpe se volvió inculcable lo que antes no se quiso ver: el éxito, por lo menos en sus primeras etapas, de la "política de la antipolítica" que lleva adelante Fujimori con el apoyo de la mayoría de la población.

Al mismo tiempo, este año preelectoral llega demasiado pronto porque los partidos necesitan tiempo para sustituir engranajes enmohecidos o inservibles. Los necesarios cambios serían más sencillos si tuvieran que enfrentarse a un verdadero partido de gobierno con características de organización y proyección comparables a las suyas. Si éste hubiera sido el caso su responsabilidad se focalizaría en la presentación de alternativas políticas y en la aplicación de procedimientos democráticos para la elección de sus autoridades. Pero esta orientación, que significaría una afirmación institucional, cuenta con reducidas probabilidades de éxito cuando se ha llegado a extremos en la personalización de la política.

Cuando el presidente se presenta tomó el único eje de la gestión gubernamental, sus ase-

sores son poco conocidos y actúan detrás de bastidores, y la mayoría de los ministros no son requeridos por los medios de comunicación porque sus opiniones finalmente no importan, la ciudadanía se acostumbra a las imágenes de supuesto pragmatismo y eficacia que venden los independientes, libres de compromisos respecto de los grupos que los apoyan. Mientras los partidos tienen que pensar en la reestructuración en plazos apremiantes, Fujimori puede actuar en los meses siguientes mostrando —en apariencia sin mayores dificultades— la falta de alternativas de la oposición. Quizás haya comprendido que la mayoría de los ciudadanos ya no lo consideran un salvador providencial pero sabe que en una coyuntura electoral su candidatura puede ser estimada, finalmente, como un mal menor. En el momento de contabilizar votos a favor, los motivos que explican las decisiones electorales importan poco.

Así las cosas, Fujimori buscará que la contienda electoral enfrente personalidades contra personalidades, su liderazgo consolidado contra precarios liderazgos emergentes.

Los cambios imposter-gables

Para escapar de esta trampa se requiere, entre otras condiciones, que cada partido comprenda que su suerte está encadenada a la de otras organizaciones ante las cuales debe mostrar, al mismo tiempo, puntos de

acuerdo y márgenes de discrepancia que no distorsionen eventuales pactos. Este proceso no requiere de mayores justificaciones en un régimen democrático consolidado porque forma parte de las rutinas cotidianas. Aparece en cambio como una ecuación difícil de despejar cuando un gobernante autoritario puede presentar los errores de un líder o una organización como inherentes a cualquier institución representativa.

Los partidos políticos deben mostrar su disposición de cambio no solamente a través de la renovación de sus programas, su funcionamiento interno y sus secretarías generales sino también promoviendo dirigentes jóvenes en responsabilidades de organización y, llegado el caso, de gobierno. Esta necesidad de nuevos rostros, estilos e ideas resulta impostergable en el caso del Partido Aprista, donde esta tarea parece enfrentar los mayores escollos. El fracaso del gobierno de Alan García afectó a todo el sistema político, aunque por cierto no sea ésta la única razón que explique la pérdida de vigencia del conjunto de los partidos. Existen acusaciones pendientes contra García que es necesario aclarar. Mantener un esquema rígido e intransigente apelando a personalidades "históricas" obstaculiza la búsqueda de alternativas por parte de la oposición, priorizando las disputas internas. El anunciado congreso extraordinario que el Comité Ejecutivo Nacional del Apra ha convocado para el mes de mayo ha sido recibido sin entusiasmo por la mayoría de sus militantes.

Las innovaciones en las organizaciones partidarias son imprescindibles, pero los peligros siguen acechando. En una coyuntura electoral, Fujimori puede usar casi las mismas palabras para marcar su distancia respecto de los partidos tanto si éstos tienen una presencia decisiva como si optan por situarse en un segundo plano. En el primer caso invocará las fantasmas de un pasado al que no se quiere volver. Si los partidos apoyan a un independiente, señalará que los viejos políticos tradicionales se aprestan a retornar por las puerta falsa.

La propuesta formulada por Luis Bedoya Reyes –promover un candidato independiente y formar listas parlamentarias separadas– pasa por alto las concertaciones mínimas a las que se debe llegar en los planos político y económico. Aquello que no haya sido discutido en su momento surgirá después de modo incontrolado. Mientras el postulante a la presidencia procurará salvaguardar una propuesta coherente, cada organización política acentuará matices y diferencias en relación a las demás, con miras a obtener una mejor ubicación en la campaña electoral. Por ello, los consensos deben tener supuestos claramente explicitados si se quiere que duren.

El obligado centralismo de Fujimori

Una alternativa razonable es la presentación de una personalidad independiente asociada a una fuerte presencia de candi-

datos al Congreso que sean representativos en las regiones y provincias, aunque difícilmente la propuesta pueda concluir en la presentación de una lista parlamentaria única. Probablemente se cuente en este terreno con algunas ventajas sobre Fujimori. El presidente desconfía del surgimiento de representantes reconocidos de los gobiernos locales, aún en el caso de que le expresen su adhesión, porque cuestionan su disposición a controlar todas las instancias de decisión con el propósito de evitar que se precipiten acontecimientos imprevisibles. Está obligado a ser centralista en el manejo político y económico. La anulación de las atribuciones de los municipios en materia tributaria y la reducción significativa del monto de la mayor parte de sus impuestos mediante el Decreto Legislativo 776, promulgado el 31 de diciembre de 1993, traduce la intención de concentrar en el gobierno central la distribución de recursos a las provincias. Con esta disposición, los municipios reducirán sustantivamente sus ingresos del presente año. No resulta extraño en estas circunstancias que, de manera unánime, el Concejo Metropolitano haya declarado que la decisión del gobierno "sólo muestra una tendencia autocrática, autoritaria y centralista, que impide el desarrollo democrático de los gobiernos locales."

La reforma constitucional que introduce el distrito electo-

ENTRE LOS COMPROMISOS Y

ral único persigue el mismo propósito: obligar al electorado a pronunciarse decididamente por el oficialismo o por la oposición sabiendo que esta última encontrará dificultades para llegar a una propuesta común. El gobierno, en este contexto, procurará combinar hasta donde pueda y por un breve período el neoliberalismo con un clientelismo desprovisto en lo posible de intermediarios entre presidente y población. El lema "guerra contra la pobreza" acuñado por el presidente así lo anuncia.

La oposición puede tratar de conjugar una posición de centro en las políticas globales con la defensa de la institución municipal como instancia apropiada para que la población evalúe sus necesidades y canalice sus demandas. Acercándose a municipios, provincias y regiones quizás los partidos encuentren formas de recuperar parte de la capacidad de convocatoria perdida en la sociedad. □

E

n una edición anterior de *Argumentos* sostuvimos que el Ejecutivo tiene muy poca capacidad de maniobra en el proceso de toma de decisiones sobre política económica debido a los varios

compromisos que ha contraído, en especial con los organismos multilaterales, y por su concepción de lo que debe ser la reinserción en la economía internacional. La rigidez resultante se evidencia en muchas decisiones, como sucede en dos casos que discutiremos ahora: el presupuesto del sector público para 1994 y las modificaciones tributarias recientemente aprobadas. Existe una dimensión adicional: la coyuntura política, definida en términos de los intereses inmediatos del presidente Fujimori, como aparece con claridad en el caso de los ingresos municipales.

De esta manera, la política económica se define en un espacio configurado por los compromisos contraídos con los organismos multilaterales, una concepción específica del proceso de reinserción y las conveniencias políticas del gobernante. A estas alturas, no es esto lo que más conviene al país; el ingeniero Fujimori no parece comprender todavía que tampoco es lo que más conviene a sus propios intereses políticos.

P resupuesto 1994

En diciembre culminó el proceso de aprobación del presu-

puesto del sector público para 1994. El tema es ciertamente importante, ya que éste es el instrumento rector de la política fiscal y, de hecho, su estructura y financiamiento indican la orientación que se propone seguir el Ejecutivo a lo largo del año.

Aunque la divulgación de las cifras presupuestales ha sido muy restringida, la ley de equilibrio financiero establece un gasto total de 16,156 millones de soles, que equivalen al 14.5 por ciento del PBI que se espera alcanzar en 1994. En comparación con el presupuesto de 1993 (10,814 millones de soles), el de este año es muy similar en términos reales. En cuanto al financiamiento, se espera cubrir el 84 por ciento con ingresos del Tesoro; se asume que este año los ingresos fiscales llegarán a 12.17 por ciento del PBI. La diferencia sería cubierta mediante el endeudamiento externo hasta por US\$ 2,700 millones.

La estructura del presupuesto no indica cambios importantes con respecto a la distribución del gasto en 1993, salvo que el 40.87 por ciento corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), lo cual se explica por la primacía que tiene el servicio de la deuda externa sobre la economía pública. Es interesante notar que este año la porción presupuestal asignada al MEF aumenta de manera muy clara en comparación con 1993 (de 36.86 a 40.87 por ciento del presupuesto). Los sectores de la producción (Agricultura, Energía y Minas, Industria y Turismo, y Transportes y Co-

LA POLÍTICA

municaciones) también aumentan su magra participación. Pasan de 5.92 a 8.48 por ciento, lo que se podría entender como el reflejo de una intención gubernamental de apoyar en algo la reactivación productiva a través de un mayor gasto en estos rubros. Al observarlos de manera individual se encuentra, sin embargo, que esta interpretación debe modificarse; los que aumentan son Transportes y Comunicaciones, que pasa de 3.04 a 5.22 por ciento –presumiblemente por un mayor gasto en la construcción de carreteras–, y Energía y Minas, mientras que Agricultura, Pesquería e Industria y Turismo ven aun más reducidos sus recursos. Los aumentos en el MEF y en los sectores productivos se dan a costa del pliego de Defensa –que se reduce en casi dos puntos porcentuales–, de los sectores sociales en conjunto –Salud, Educación y Vivienda, que ven disminuida su totalmente insuficiente participación de 9.9 a 7.9 por ciento– y de todos los demás rubros, que pierden casi tres puntos.

En resumen, se podría concluir que el presupuesto para este año aumenta muy ligeramente el gasto fiscal en términos reales y que, en cuanto a la distribución de los recursos, se da el mayor peso al servicio de la deuda externa y un ligero apoyo a una cierta reactivación productiva a costa de todos los demás sectores.

Modificaciones tributarias

El tema de la excesiva carga tri-

PRESUPUESTO DE LA NACION COMPARADO (soles)

PLIEGO	1994	%	1993	%
Pres. del Consejo de Ministros	1,710'733,113	10.96	1,380'246,222	8.54
Poder Judicial	116'184,156	0.72	101'597,661	0.63
Jurado Nacional de Elecciones	20'647,538	0.13	29'643,429	0.18
M. de Justicia	161'146,423	1.00	76'592,188	0.47
M. del Interior	1,389'938,582	8.60	970'046,006	6.00
M. de Relaciones Exteriores	150'544,155	0.93	110'017,000	0.68
M. de Economía y Finanzas	6,604'430,087	40.87	3,985'636,251	24.67
M. de Educación	824'424,486	5.10	676'851,623	4.19
M. de Salud	445'706,230	2.76	386'964,559	2.39
M. de Trabajo	6'693,224	0.04	6'288,536	0.04
M. de Agricultura	212'077,149	1.31	161'498,161	1.00
M. de Industria	42'079,896	0.26	47'847,816	0.30
M. de Transportes y Vivienda	845'059,036	5.23	329'444,588	2.04
M. de Energía y Minas	199'026,116	1.23	28'427,232	0.18
M. de Pesquería	72'444,747	0.45	75'225,746	0.47
Contraloría General *	5'921,100	0.04	7'983,177	0.05
M. Público	36'033,002	0.22	33'854,766	0.21
M. de la Presidencia	1,478,476,756	9.15	1,030'357,154	6.38
M. de Defensa	1,705,627,239	10.56	1,330'084,109	8.23
Consejo Nac. de la Magistratura	3'264,334	0.02		
CCD	67'959,277	0.42	45'386,699	0.28
TOTAL	16,158'416,646	100.00	10,813'992,924	66.92

*El 30 de noviembre se le transfirió 17 millones más provenientes de la reserva financiera.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, publicado en **Caretas** 9/12/93.

butaria ha sido planteado repetidas veces por especialistas y representantes de los gremios empresariales. La crítica se ha referido tanto al impuesto a la renta para las personas naturales como al conjunto de cargas impositivas que enfrentan las empresas. En el caso de las personas naturales, se ha sostenido que las tasas impositivas son demasiado elevadas y, al mismo tiempo, que se trata de un impuesto que aporta muy poco al fisco. Así, su reducción beneficiaría a muchas personas sin perjudicar la recaudación fiscal. Se trataría de una situación poco usual, en la cual el gobernante puede adoptar una medida políticamente popular sin afectar el desempeño del programa económico.

En el caso de las empresas la situación ha sido ciertamente más complicada. Los representantes de las organizaciones empresariales –SNI, ADEX, etc.– argumentan que la carga tributaria es excesiva y que, en una economía abierta, aquella no puede ser trasladada al precio de venta, problema que también enfrentan los exporta-

dores. Pero, a diferencia del impuesto a la renta de las personas naturales, en este caso las sumas involucradas sí son significativas, por lo cual las autoridades se han mostrado renuentes a reducir las cargas y a implementar medidas como el *draw back* de las empresas exportadoras,

En el reciente CADE, las modificaciones a la normatividad fiscal actualmente en vigencia fueron mencionadas y quedaron como un punto a resolver, sobre el cual el gobierno ofreció dialogar con los empresarios. Por eso sorprendió que el Ejecutivo invitara a los gremios empresariales a "discutir" a escasos días de que venciera el plazo para dar solución a este problema. Ante esta tardía invitación, producida cuando ya todas las modificaciones habían sido decididas y no existía tiempo para discusiones y negociaciones, los gremios empresariales anunciaron que preferían no asistir y que más bien optaban por opinar sobre las medidas

A propósito del RECAUDAR O

tributarias cuando éstas fueran publicadas.

En lo fundamental, las medidas simplifican y reducen las cargas de las personas naturales y de los pequeños contribuyentes —es decir, adoptan una posición políticamente popular pero que no daña significativamente los ingresos fiscales—, mientras que la situación de las empresas permanece prácticamente igual.

La reacción de los dirigentes empresariales ante esta situación fue airada. Pero, por muy atendibles que sean sus razones, la realidad es que el Estado verdaderamente requiere aumentar sus ingresos para poder atender sus compromisos en muchos campos. Especialmente, como se ha visto, en el del servicio de la deuda externa. La baja recaudación es materia de discusiones con las misiones del FMI y constituye una amenaza al cumplimiento de las metas presupuestales planteadas para 1994. Ello explica la posición adoptada por las autoridades.

Cambios en las finanzas municipales

El último día de 1993 el Ejecutivo promulgó un decreto legislativo que modifica el régimen de los ingresos de los concejos municipales. Como se sabe, la esfera municipal es un espacio desde el cual se ha desarrollado una oposición política al ingeniero Fujimori, al punto de in-

cubar posibles candidaturas presidenciales: Ricardo Belmont, alcalde provincial de Lima, y Daniel Estrada, alcalde provincial del Cusco.

El Decreto Legislativo 776 introduce cambios en las tasas del impuesto municipal a la propiedad inmueble —ostensiblemente para reducir la carga tributaria a las personas naturales— y en la generación de ingresos municipales a través de una porción fija del IGV —el denominado Impuesto de Promoción Municipal—. El efecto de estas medidas es reducir los recursos de los que pueden disponer los consejos municipales, lo cual ha causado una viva reacción de protesta, en especial de los alcaldes provinciales de Lima y Cusco. El Ejecutivo ha respondido de manera poco convincente a las críticas formuladas al decreto: ha sostenido que lo que se busca en realidad es redistribuir los recursos municipales hacia los concejos distritales, desfavorecidos por el régimen actualmente existente.

Puede ser, pero lo cierto es que el decreto también arrebató recursos ya planificados del control de importantes personalidades políticas opositoras, que se perfilaban como precandidatos a la presidencia de la República. En este año de campaña electoral, las medidas se interpretan como parte de la ofensiva política del presidente Fujimori contra sus posibles oponentes en las elecciones de 1995. □

E

**Efraín
Gonzales
de Olarte**

El último día de diciembre de 1993 el gobierno promulgó dieciséis decretos legislativos que constituyen el nuevo marco legal tributario, pues ratifican, eliminan, corrigen o reemplazan

normas anteriores. La nueva legislación es resultado de la delegación de facultades legislativas por el Congreso Constituyente Democrático al Poder Ejecutivo y se ajusta a la nueva Constitución. Obviamente, el hecho de que el gobierno apruebe normas tan importantes sin ningún comentario del Congreso ni la menor participación de las instituciones políticas y gremiales no es un buen indicador de que el Perú esté en la ruta de la estabilidad fiscal. Como dice un viejo refrán, en política la forma es el fondo.

2. **R**ecaudar más

Algunos piensan que este conjunto de normas es una reforma tributaria. En realidad, sólo se trata de un reordenamiento legal, pues lo esencial ya fue hecho dos años atrás. Además, no hay razón para que el actual gobierno efectúe una reforma tributaria en serio, pues no hay voluntad ni capacidad de cambiar los acuerdos establecidos con el FMI y el Banco Mundial. Tampoco hay el mínimo interés en el Ejecutivo de modificar la relación vertical que mantiene con los distintos sectores socioeconómicos, sobre todo en materia fiscal. Por ello, estas medidas constituyen el ordenamien-

reordenamiento tributario

MORIR

to de lo ya existente, bajo un solo principio –simplificar– y con el único objetivo de aumentar la recaudación a como dé lugar.

Los objetivos de fondo de una reforma tributaria –buscar mayor eficiencia, reducir la desigualdad, descentralizar el sistema tributario y convertido en un pilar del desarrollo –simplemente no han sido tomados en cuenta. Por el contrario, el nuevo ordenamiento tributario aumentará la desigualdad distributiva, no hará más eficiente la economía, centralizará más aun la economía fiscal y no constituirá un buen medio para buscar la senda del desarrollo. Es claro que los intereses de los sectores socio-económicos y de las provincias no están reflejados en estas normas y se nota una clara influencia –casi una imposición– externa para reducir el problema tributario a la simplificación y la recaudación, sin importar los efectos económicos y políticos de mediano plazo.

La simplificación no es tan simple

La simplificación significa tener pocos impuestos (cuatro o cinco) y facilitar los mecanismos de cobro. Frente a los 200 tributos o más existentes hacia 1991, que obligaban a establecer un farragoso sistema de cobro y a mantener una burocracia que, mal pagada, era proclive a la corrupción, la reducción del número de impuestos y la reor-

ganización de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) han sido avances necesarios aunque no del todo exitosos, pues pese al esfuerzo de dos años la presión tributaria no ha llegado al 10 por ciento del PBI. La nueva legislación tampoco garantiza el aumento de la recaudación por tres razones. En primer lugar, porque las tasas de los impuestos siguen siendo altas y por muy simple que sea el sistema y existan facilidades para pagar, las probabilidades de evasión son muchas en un país con ingresos reales tan bajos. En segundo término, porque el nuevo Régimen Unico Simplificado (RUS) –dirigido a registrar a los informales urbanos y rurales– ha sido formulado sin tomar en cuenta las características económicas de los pequeños productores urbanos, de los campesinos y de los trabajadores independientes, por lo que dificultará la recaudación. Y finalmente porque la Sunat todavía no tiene cobertura nacional ni capacidad operativa para administrar 500 mil contribuyentes de todo tamaño.

Mayor desigualdad distributiva

La legislación aprobada no constituye un avance hacia la equidad distributiva. Es más bien un retroceso.

Por un lado, las elevadas tasas de los impuestos indirectos –el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y el Impuesto General a las Ventas (IGV)– han sido mantenidas, con lo que se

afecta relativamente más a quienes tienen menores ingresos. Un sistema tributario con predominio de impuestos al consumo¹ en un país con la extrema desigualdad distributiva del nuestro es regresivo.

El IGV, que en teoría es un Impuesto al Valor Agregado (IVA), resulta un impuesto en cascada por la falta de un registro tributario que incluya a todos los vendedores. Es decir, en lugar de que el tributo tenga una tasa uniforme de 18 por ciento, ésta puede incrementarse en tres o cuatro veces en la medida en que no existe un sistema de control para que todos los contribuyentes puedan aplicar el crédito fiscal. Además, en muchos casos son el comerciante y el productor informal quienes se benefician con el impuesto antes que el Estado. Así, por la ausencia de un registro tributario masivo, el actual sistema del IGV es ineficiente y favorece la concentración de ingresos. Además, es la causa de que este tributo tenga una tasa tan alta.

Por otro lado, las tasas del Impuesto a la Renta han sido reducidas a sólo dos –15 por ciento para los que ganen menos de 42,700 dólares al año y 30 por ciento para los que perciban ingresos por encima de este monto–. Así, se reemplaza la estala anterior que iba de 6 a 35 por ciento y más, con lo que se elimina toda progresividad. Obviamente, la mayor parte de contribuyentes peruanos –los que constituyen la clase

1. El Impuesto Selectivo al Consumo, el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto al Comercio Exterior constituyen el 77 por ciento de los ingresos tributarios.

media— están en la primera categoría, con lo cual se ha creado una presión tributaria directa fija de 15 por ciento y una reducción equivalente del ingreso personal, lo cual contribuye a crear una mayor desigualdad distributiva.

Con los impuestos directos e indirectos, la presión tributaria de cada peruano se ha elevado aproximadamente a 25 por ciento. La pregunta que se plantea es qué destino tienen estos impuestos. Se podría pensar que en el terreno del gasto público habría una redistribución compensatoria. Sin embargo, esto no parece ser así, pues el 41 por ciento del gasto está destinado al pago de la deuda externa así como a los terrenos militar y policial, y sólo el 22 por ciento se dirige a la educación y la salud. De este hecho se infiere que tampoco en este ámbito existe un esfuerzo por reducir desigualdades.

Por si fuera poco, en la nueva legislación se ha eliminado el impuesto patrimonial y se ha disminuido la presión tributaria sobre las ganancias. Obviamente, a este gobierno no le interesa reducir las desigualdades socio-económicas. La teoría neoclásica que está tras la reducción de los impuestos a la propiedad, el capital y las ganancias, plantea que ésta es la manera de fomentar la inversión, pues supone que es un problema que se origina en la falta de ahorro. No es el caso en el Perú, donde la inversión privada depende más bien de condiciones de rentabi-

lidad y de estabilidad política, económica y tributaria. Las nuevas reglas, por la forma como han sido aprobadas, no auguran sin embargo estabilidad en este último terreno.

E l recorte de los ingresos municipales

La vocación centralista del gobierno, consagrada en la nueva Constitución, se ratifica en los decretos legislativos comentados. No sólo se han eliminado algunos impuestos y tasas que hacían parte de los ingresos municipales, sino que también se ha disminuido la incidencia de tributos como la alcabala y el impuesto predial, por cuyos conceptos se estima que las municipalidades disminuirán sus ingresos en un orden del 30 por ciento.

Además, el Fondo de Promoción Municipal —compuesto por la recaudación de los impuestos a las ventas (2%), al rodaje y a las embarcaciones de recreo— será repartido mediante decreto supremo —es decir, por decisión del Presidente de la República— entre las 188 municipalidades provinciales, que recibirán hasta el 20 por ciento, y las 1790 distritales, a las que se asignará hasta el 80 por ciento, en función de criterios de población, pobreza, violencia, necesidades de desarrollo urbano y recursos naturales. Obviamente, ninguno de estos cambios fue informado a, y menos debatido con, los gobiernos municipales.

Si antes en el país el 90 por ciento del gasto era efectuado

por el gobierno central y apenas 5 por ciento por las municipalidades, con los cambios dispuestos éstas verán reducido el porcentaje hasta el 3 ó 4 por ciento. En esta decisión no cabe ningún criterio económico, ni de eficiencia ni de equidad, sólo hay un criterio político: disminuir el magro poder de los gobiernos locales.

R écord tributario con escasez de recursos fiscales

En suma, la nueva legislación fiscal tiene el propósito de recaudar lo más posible, por imperativo del FMI. Lo paradójico es que el monto de la tributación nunca antes había sido tan elevado: US\$ 6,300 millones, lo que significa que cada peruano pagará US\$ 286 en impuestos, el doble de la recaudación *per capita* histórica. Sin embargo, este monto se presenta como insuficiente en relación con las necesidades del gasto público.

Esta paradoja es resultado de los precios relativos generados por el programa de estabilización, que fuerzan a un ajuste fiscal mayor que el que sería necesario si aquéllos estuvieran menos distorsionados. Bajo estas circunstancias una reforma tributaria eficiente, equitativa y descentralizadora sería incompatible con el programa, pues el gobierno de Fujimori depende de la opinión y el apoyo de los organismos internacionales antes que de los peruanos. □

Entrevista con Isabel Coral

EL HORIZONTE INCIERTO DE LOS DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA

I Deben volver a sus comunidades los desplazados por la violencia política? ¿Qué sucederá con los que decidan permanecer en las zonas en las que se han refugiado? Los avances en el terreno de la pacificación resuelven problemas importantes pero a la vez abren las puertas a otros. Sobre las perspectivas de los migrantes forzados conversamos con la directora de Ceprodep, Isabel Coral. El local de esta institución sufrió a finales de diciembre un atentado atribuido a Sendero Luminoso, señal de que los esfuerzos por lograr un retorno adecuado de las familias de desplazados van en contra de los planes del terrorismo.

Argumentos: ¿Cuáles son las zonas a las que principalmente se han dirigido los desplazados por la violencia?

Isabel Coral: El desplazamiento ha afectado a casi dos terceras partes del país, a algunas regiones como receptoras y a otras como expulsoras. También hay ciudades que han sido receptoras y expulsoras a la vez. Las zonas más afectadas por la violencia han sido receptoras y expulsoras en mayor proporción que otros lugares. La región que más ha sufrido el problema es la que comprende los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Apurímac y Junín. En estos lugares han habido grandes movimientos de recepción y expulsión de pobladores. Entre los departamentos que han recibido y al mismo tiempo

expulsado mayor población desplazada está en primer lugar Ayacucho. Sigue Lima como principal centro receptor. Hay otras ciudades que han sufrido el desplazamiento en gran proporción, como Ica y Huancayo.

A: ¿Cuáles son las razones para justificar en este momento el retorno de los desplazados?

IC: En primer lugar hay una razón de principio, que tiene que ver con la continuidad democrática del país. Cuando hay un despoblamiento del campo es imposible hablar de desarrollo sostenido. El retorno no puede ser impulsado o impedido a partir de una racionalidad externa a la de los propios implicados. Ya en los primeros desplazados encontramos una voluntad de retorno muy fuerte. En encuestas que realizamos en 1984, el 94 por ciento respondió que regresaría a sus comunidades de no existir una situación de violencia, pero sabíamos que ésta era una primera reacción subjetiva y que con el tiempo se irían configurando indicadores más sólidos que permitieran pensar en el tránsito de una voluntad general a un objetivo concreto. En marzo de 1983 había en Lima tres comunidades que deseaban volver en forma conjunta. En Ayacucho, cuatro habían retornado con sus propios recursos. Aproximadamente un 60 por ciento de los desplazados entrevistados desean retornar y lo harán en los próximos cinco años, no es algo que se dará de golpe. El 40 por ciento restante está interesado en quedarse definitivamente en las zonas de refugio. En estos momentos, tenemos en Lima 14

comunidades que han planteado su voluntad de retornar y en Ayacucho hay 156 comunidades que han presentado su solicitud para ello.

A: ¿Qué condiciones deben cumplirse para que el regreso se realice de una manera adecuada?

IC: El retorno plantea tres exigencias básicas. La primera es que exista la decisión voluntaria de volver en los desplazados, lo que ha evolucionando muy rápidamente. La segunda es la urgencia de atender sus necesidades económicas y materiales, dada su pobreza extrema —en tanto salieron de sus comunidades sin nada y lo que tenían en el campo lo han perdido—. Sin apoyo externo no pueden reconstruir los lugares en los que vivieron ni empezar a sembrar. Este es el punto más débil. También hemos encontrado un descenso en la intensidad del desplazamiento. Antes los desplazados buscaban los lugares más alejados de sus comunidades. Ahora se quedan en las cercanías, apartándose lo necesario sin perder contacto con su zona. Estamos en un momento en el que la gente se interesa por construir las organizaciones que le permitan un retorno más adecuado. A nosotros nos costó siete años constituir el primer grupo y solamente en los dos últimos años éstos han surgido en todo el país. Están interesados en volver porque el nivel de violencia ha bajado y porque existen experiencias traumáticas en las

zonas de refugio: no lograron recuperar siquiera las condiciones precarias en que vivían en sus comunidades. Nadie puede pensar que el problema se resolverá cuando termine la violencia, debemos tener en cuenta que solamente en el norte de Ayacucho existen 120 comunidades arrasadas por Sendero Luminoso. Regresar a esas zonas implica una inversión importante en materiales y recursos económicos.

La propuesta de Ceprodep es que el retorno es una decisión de los propios desplazados que no podemos impedir o detener, pero reconocemos que no existen los recursos que garanticen que el proceso se realizará en forma adecuada. Fujimori plantea apoyar a los que se encuentran en las comunidades, pero nadie asegura que se logrará ayudar y proteger a todas ellas. No se resuelve el problema del transporte ni de la alimentación antes de la primera cosecha. Posteriormente se planteó la posibilidad de un retorno masivo, el Ejército pondría a disposición sus camiones para el traslado de la gente y el Pronaa los alimentos durante determinado período. Por su parte, los opositores a Fujimori consideran que no hay condiciones para el regreso, maximalizan las demandas y plantean que es necesario lograr previamente el desarrollo rural. Pero esto significaría que cambie el programa económico y la orientación neoliberal del gobierno. Podemos estar de acuerdo con estas exigencias, pero su cumplimiento implica-

ría un lapso demasiado largo, y mientras tanto ¿qué hacen los desplazados? Nuestra obligación moral es encontrar una salida para el problema ahora y no dentro de diez o quince años.

A: ¿Que política está desarrollando en este momento Sendero con respecto a los desplazados?

IC: En estos meses hemos presenciado una recomposición de Sendero Luminoso, una actuación menos esporádica, más sistemática, lo que implica que han logrado recomponer algunos niveles de dirección después de la captura de sus principales dirigentes. Hace un año, cuando se planteó al gobierno que apoye un retorno organizado de los desplazados con la debida inversión, SL hubiera sido más eficazmente derrotado. En este momento el despoblamiento del campo los beneficia, porque implica la presencia de menos rondas campesinas. Cuando se abre la posibilidad del retorno, SL expresa su disconformidad. Hace un año los terroristas no tenían capacidad para oponerse a este proceso, pero esta ventaja fue desaprovechada. Hoy la situación es distinta, Ya no serán un riesgo para el país y el orden democrático pero seguirán creando problemas. Ahora SL tiene posibilidades de atacar las experiencias piloto y desanimar a los demás desplazados. En la ciudad, su estrategia busca cooptar las organizaciones e ingresar a ellas para desde allí plantear exigencias máximas al gobierno e impedir que se dé Un regreso colectivo. Dudo de que logren hacerlo en un nivel significativo, porque la gente ya les perdió el miedo.

A: ¿Cuál es la experiencia de los que han logrado retornar a partir de su propio esfuerzo o en grupos pequeños?

IC: Lo que tenemos hasta ahora son experiencias aisladas de retorno en zonas donde el problema de seguridad está resuelto en lo central. Hay otras experiencias piloto y comunidades que han conseguido apoyo y han iniciado la experiencia. La primera parte del proceso es reconstruir las casas, limpiar y sembrar un mínimo de tierras, mantener una despensa para cuando se tenga que poblar la comunidad. El retorno no significa que un buen día se trasladan todos sino que implica el desarrollo de acciones desde las zonas de refugio que preparen el terreno al que se ha de volver. El problema es que para nadie resulta atractivo invertir en esto. No hay recursos para los desplazados. Algo se ha avanzado pero no hay experiencias concluidas. Lo más grave es que al carecer de apoyo del Estado y de otros organismos financieros privados, las familias han empezado a trabajar cada cual por su cuenta para preparar su propio retorno. Han logrado reunir lo mínimo para ir sembrando una parte de sus tierras. Esto es lamentable porque si el regreso se torna individual será mucho más vulnerable, tanto desde el punto de vista de la economía como de la seguridad interna. Además, tal vez la gente logre reubicarse en sus tierras pero el grado de pobreza con que vivirá será mayor al de hace trece años. Este nivel de miseria será un dique para el desarrollo nacional. Terminaremos la guerra sintiendo por las

CORRUPCIÓN: PUNTO FIJO DEL ACUERDO NACIONAL

zonas del sur andino la misma indiferencia de hace trece años.

A: ¿Qué objetivos ha planteado Ceprodep para los desplazados que han decidido quedarse en las zonas de refugio?

IC: Lo primero que hay que resolver es su lugar de residencia, porque la mayoría viven alojados en casas de familiares o como inquilinos de lotes en los pueblos jóvenes. Reubicar a estas familias supone establecer convenios entre los municipios, los desplazados y las dirigencias de los asentamientos humanos. El segundo problema es la necesidad de abrir posibilidades de crédito para que puedan acceder a una vivienda más o menos decorosa. El tercer punto es el acceso a los servicios básicos como agua, luz, desagüe, etc.

Además, tenemos el problema del empleo. Se deben crear programas de captación de ingresos para los desplazados. Es una situación difícil porque su incorporación al mercado laboral se ve impedida por las desventajas que tienen —falta de educación, de documentos, de experiencia, etc—. Una salida sería crear unidades de producción o de servicios en la misma zona en la que residen.

Finalmente hay que producir una mayor articulación con el tejido social. Sería importante que el movimiento de pobladores recoja las reivindicaciones de los desplazados y las haga parte de las suyas. Esto podría representar para los migrantes forzados una transición hacia la condición de pobladores, lo que implicaría una transformación de sus problemas y formas de organización. (Carlos Mejía). □

L

**Felipe
Burstein***

a lucha contra la corrupción ocupa un lugar destacado en toda propuesta de acuerdo nacional en el Perú actual, así como en otros países que se han visto afectados por una administración es-

tatal ineficaz. Este problema puede ser enfocado de diversas maneras, dos de las cuales serán tratadas en este artículo: el aspecto económico y el aspecto social.

E l aspecto económico

La magnitud del problema de la corrupción puede ser vislumbrada a través de las grandes cifras que se manejan en la administración pública. El gasto público en el presupuesto de 1992 fue de US\$ 5 mil 455 millones y el gasto de las empresas del Estado, de US\$ 5 mil 256 millones, lo que representa un total de US\$ 10 mil 711 millones. Teniendo en cuenta que toda transacción está sujeta a ser alterada como efecto de la corrupción a través de las comisiones ilícitas, las cifras comprometidas pueden llegar a ser muy elevadas. Así, cada punto porcentual del total de dinero gastado por el Estado en ese año representó US\$ 107 millones (monto equivalente al 60 por ciento del presupuesto del sector Salud de entonces). Recuérdese, sin embargo, que así como los gastos pueden ser manipulados, también están suje-

tos a manejos ilícitos los ingresos del gobierno central y de las empresas estatales. La alteración de las cuentas públicas puede ser explicada a través del estudio comparativo de países como Italia y Brasil, que han realizado profundas investigaciones y arrestos dramáticos en los meses recientes.

Evidentemente es grave el hecho de que los escasos recursos estatales se pierdan en manos inescrupulosas. También lo es que el costo de la corrupción haya llegado a ser aceptado por las empresas contratantes como una de las reglas del juego. Sin embargo, es más grave aun el problema que se genera con la operación administrativa que el Estado emprende. La corrupción se caracteriza por debilitar los mecanismos de control destinados justamente a combatirla. En consecuencia, el Estado pierde la posibilidad de asegurar la calidad del producto o del servicio adquirido o prestado. El resultado ha sido, en el pasado, la adquisición de bienes y servicios muchas veces inservibles, innecesarios o sobredimensionados.

Resulta interesante observar que el proceso de privatización de las empresas del Estado se realiza sin una exhaustiva fiscalización de las operaciones realizadas en el pasado, creándose una situación de "borrón y cuenta nueva"¹. Más aun, el propio Estado ha absorbido ciegamente los cuantiosos déficits de estas empresas.

*El autor es ingeniero economista, egresado de la Universidad Nacional de Ingeniería.

1. Ha sido frecuente el recurso de incenciar documentación comprometedor en la administración pública.

LAS RONDAS DE UN TERRITORIO

El aspecto social

El Estado corrupto pierde eficacia y legitimidad en su misión de servir a la voluntad de la ciudadanía. En consecuencia, en el Perú la sociedad ha reaccionado con nuevas formas institucionales que intentan reemplazar a los organismos del Estado. Así han surgido, a nivel municipal o de base, el serenazgo, las rondas campesinas y los comités del vaso de leche.

Todas estas organizaciones han sido tercamente enfrentadas por el Estado, debido a la evidente pérdida de prerrogativas que le significan².

La percepción individual de la corrupción se origina en múltiples y variadas experiencias. El usuario normalmente aborrece efectuar un pago indebido, pero las características del sistema corrupto lo obligan a ello, debido a que la solución honesta de los problemas se torna imposible o sumamente costosa en términos de tiempo y dinero. Tomando el ejemplo de la documentación oficial, la persona está expuesta a prácticas inmorales e ilícitas desde la expedición del certificado de nacimiento hasta el de defunción, pasando por las inscripciones en registros públicos, certificados escolares, títulos universitarios, licencias de construcción, permisos para conducir y expedientes de jubilación. Un caso curioso e ilustrativo al respecto son los aproximadamente 30 mil falsos *ni-*

kkeis que fraguaron sus documentos para obtener una autorización de trabajo.

En muchos casos, el resultado de esta experiencia cotidiana es un cuestionamiento frontal de la aptitud del Estado para gobernar y proteger los intereses de la persona y de la ciudadanía. Este sentimiento de inconformidad social ha generado una peligrosa separación entre el Estado y la sociedad. Nada se ha logrado para menguar este grave problema pese a que se dispone de jurisprudencia idónea y de organismos competentes que tienen como misión fiscalizar la función pública³.

Las alternativas de solución en este dramático contexto pasan necesariamente por una democratización de la sociedad peruana. La democracia, por su dinámica fiscalizadora, obliga a lograr la transparencia de los organismos del Estado en todos sus niveles. Sólo de esta manera será viable la conformación de un acuerdo nacional que abra un camino seguro para la búsqueda de un futuro común. □

Patricia Zárate

Los estudios sobre las rondas se han ocupado principalmente de las que se han formado en el norte y en el sur del Perú. No contamos con trabajos destinados a investigar las que han surgido

la selva alta. El conocimiento de estas organizaciones puede contribuir a enriquecer tanto el debate sobre el tipo de sociedad civil que ellas están coadyuvando a forjar en diferentes zonas del país como la búsqueda de respuestas en torno a las nuevas rutas que se presentan en la relación entre el Estado y la sociedad. El factor común en el surgimiento de las rondas en la sierra norte y sur ha sido la débil presencia de las instituciones estatales —salvo, en algunos casos, las Fuerzas Armadas— y la violencia ejercida por asaltantes, abigeos; grupos subversivos. En San Martín se sumó a estos problemas otro igualmente destabilizador: el narcotráfico¹.

La presencia de la delincuencia común, el narcotráfico, el MRTA y el Ejército así como la casi total ausencia o ineficiencia de la policía y el Poder Judicial condujeron a una situación de violencia y caos. El ambiente de inseguridad que reinaba en las comunidades de San Martín impedía que las autoridades elegidas pudieran ejercer libremente sus cargos; y en las localidades en que éstas no existían nadie quería serlo por el temor a perder la vida. En este contexto surgen las rondas campesinas². Entre las

2. Sin embargo, en el caso de los tribunales de arbitraje, el Estado ha cedido por iniciativa propia parte de su potestad jurisdiccional ante el reconocimiento de la inoperancia de los fueros tradicionales.

3. En el Perú existe legislación y organismos idóneos para el control de la corrupción. El enriquecimiento ilícito está previsto y penado en el artículo 401 del Código Penal, cuya aplicación requiere tan sólo una investigación casi sumaria del patrimonio del servidor público involucrado (véase Héctor Vargas Haya: "La corrupción política sí deja huellas", *Oiga* 667, 29/11/93). Por su parte, el Consejo Superior de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas tiene, entre otras funciones, la de verificar que los procedimientos establecidos para efectuar las licitaciones se cumplan adecuadamente, así como declarar hábiles o no alas empresas que pretelender candidatas.

LA SELVA ALTA, POR EXPLORAR

principales razones que motivaron su formación se encuentran. El intento de controlar la delincuencia común, la voluntad de ofrecer una alternativa al desgobierno que amenazaba a las comunidades y la intención de servir como un medio de defensa de la integridad de los pobladores frente a la subversión.

Inicialmente muchos lugareños no estaban de acuerdo con la formación de rondas. En muchos casos quienes han impulsado el surgimiento de estas organizaciones han sido las autoridades de los pueblos³. Es necesario entender que éstas no son vistas al interior de las localidades rurales como "el Estado". En varios distritos, inclusive el teniente gobernador—quien es el "representante" del gobierno— es elegido en asamblea pública.

Después de su formación, muchas rondas pasaron por momentos de crisis, pero los resultados que obtuvieron en la captura de delincuentes y el freno a las acciones del narcotráfico favorecieron su imagen al interior de las localidades y aumentaron su legitimidad. Con la declinación de la violencia subversiva y el control de la delincuencia, han logrado asumir acciones de desarrollo en coordinación con las autoridades locales y en relación con algunos organismos no gubernamentales. En algunos casos, como el de Tres Unidos, no se denominan rondas sino comités de desarrollo y disciplina.

Los grupos subversivos no estuvieron de acuerdo con la formación de estas organizaciones. Sin embargo, no las han

atacado directamente. Inclusive, algunos arrepentidos del MRTA se han entregado inicialmente a las rondas y posteriormente, con la salvaguarda de ellas, al Comando Político Militar⁴. El narcotráfico, que inicialmente las vio como un obstáculo a sus actividades, ha llegado a respetarlas⁵. Los ronderos saben que no deben cooperar con los narcotraficantes no sólo porque en el reglamento impuesto por el Ministerio de Defensa (D.S. N° 077/DE-92) se les asigna la tarea de luchar contra éstos—además de los subversivos— sino también porque ligarse con la industria de la droga disminuiría su autoridad ante la población.

El hecho de que la ronda ejerza algunas formas de control que antes sólo cumplía el Estado no expresaría un intento de autonomizarse de éste sino de preservar un mínimo de orden al interior de la comunidad. La organización tampoco ha buscado suplir a las autoridades de la zona; éstas constituyen más bien un respaldo a su accionar. Además, en muchos casos las rondas representan una garantía para la fiscalización del desempeño de las autoridades⁶ y para la posible revocatoria de mandato en los casos en que ello sea necesario.

L a presencia compleja del Ejército

En el proceso de lucha subversiva y contrasubversiva que ha marcado durante los últimos años la escena en San Martín, la presencia del Ejército se ha for-

talecido paulatinamente a través del Comando Político Militar de la zona. Los soldados han recorrido diferentes lugares presionando a los pobladores bajo amenaza y tortura para que organicen sistemas de autodefensa. Ello le resultó más sencillo en las comunidades del Bajo Mayo, donde casi todas las rondas existentes han sido formadas por iniciativa suya. Además, ha intentado entregar armas a las que surgieron autónomamente. Inicialmente, los ronderos se negaron a recibir las. Preferían el diálogo a la acción armada; creían que los subversivos podrían considerarla como una provocación y que el hecho de armarse los "debilitaría" frente a ellos; en todo caso, pensaban que las armas que podrían obtener resultarían obsoletas frente a las de los grupos subversivos. Rechazar la propuesta significaba una forma de no entrar en la espiral de violencia en la que estaban inmersas las Fuerzas Armadas y la subversión. Recién en el mes de julio de 1993, el Ejército logró que las organizaciones reacias a recibir armas lo hicieran, en algunos casos con el consentimiento de los dirigentes—que no siempre consultaron la medida con sus bases— y en otros con amenazas y "visitas no voluntarias" de los presidentes de ronda al campamento militar.

De ello se desprende que el Ejército ha sido la única institución extraña que—violación de los derechos humanos de por

1. En este artículo nos referiremos principalmente a las rondas formadas en el Huallaga Central, el Bajo Huallaga y el Bajo Mayo.

2. La primera ronda de San Martín se formó en Shapaja, en 1989, a raíz del asesinato de un profesor muy querido en el pueblo, perpetrado por el MRTA. Inmediatamente, surgió la de Chazuta como una respuesta a otros crímenes ocurridos allí.

Se conoce el caso de algunas rondas formadas en el Alto Huallaga anteriormente, pero que no tuvieron efectos multiplicadores inmediatos. Posteriormente, surgieron otras en el Huallaga Central y el Bajo Mayo, por imposición del Ejército.

3. Al interior de cada distrito o pueblo existen como autoridades: el alcalde o—en el caso de los poblados o caseríos— el agente municipal, el teniente gobernador y el juez de paz.

4. Uno de los casos más conocidos ha sido el de Andrés Mendoza, camarada "Grillo", alto mando militar del MRTA que se entregó a la ronda de Achinamiza en el Bajo Huallaga.

5. Las rondas han desactivado bandas de delincuentes que ocasionaban pérdidas a los narcotraficantes. En algunos casos, el narcotráfico también ha colaborado de manera indirecta con ellas; por ejemplo, mediante una especie de impuesto que pagan los traqueteros por sacar pasta de una zona.

6. En algunos casos, junto con la, rondas se

En torno a Ciudadano Fuji ESA HIGUERA VIGOROSA

medio— puede adjudicarse un rol importante en la formación de las rondas. Sin embargo, el hecho de que las Fuerzas Armadas se hayan convertido en el único actor dirigente, asesor exclusivo en el tema de la pacificación y propulsor del desarrollo —en clara competencia con los municipios y el gobierno regional— si bien significa una mayor presencia de la parte militar del Estado en la zona, finalmente constituye para el Ejército y para el gobierno un factor de vulnerabilidad que puede hacerse insostenible en el mediano plazo.

Las rondas y organizaciones de la sociedad rural sanmartinense tienen ante sí muchos retos que enfrentar. Los avances en la lucha contrasubversiva⁷ y el retorno de la policía a los puestos anteriormente abandonados no necesariamente las eliminará. Pueden redefinir sus ámbitos de acción —y en muchos casos están haciéndolo—, sin embargo no es éste el principal problema. Del hecho de que puedan consolidarse internamente y convertirse en interlocutores ante el Ejército dependerá en buena medida el paulatino traslado de las funciones y atribuciones que las Fuerzas Armadas han concentrado en estos últimos años a la sociedad, paso indispensable para garantizar un proceso de pacificación y democratización mucho más duradero. □

formaron tribunales o comités de justicia que buscaron apoyar el trabajo del juez de paz en su comunidad, reemplazarlo o corregir los errores de la administración de justicia. Una vez solucionado el problema de la ausencia, debilidad o ineficiencia del juez, los comités fueron desactivados. En otros casos, éstos fueron eliminados por presión del Ejército, que suponía que se trataba de órganos vinculados a los movimientos subversivos.

7. En entrevistas realizadas por nosotros entre setiembre y octubre de 1993, pobladores del Huallaga Central y del Bajo Huallaga afirmaban que los senderistas estaban cerca pero no se animaban a entrar porque el pueblo y su organización los repelerían. En todo caso, no era clara todavía una victoria del Ejército. Informaciones periódicas recientes confirman que la situación sigue siendo básicamente la misma ("Nuevo mapa en el Huallaga", *Caretas* 1289.2/12/93).

E
Eduardo
González
Cueva

mprender una biografía es un ejercicio difícil que, sin embargo, se puede ver facilitado con la presencia de dos condiciones: por un lado, que el personaje biografiado sea transparente, una persona sobre la que el público quiere conocer más para establecer un juicio definitivo. Por otro, que haya transcurrido un lapso prudencial, suficiente como para formar el desapasionado "tribunal de la historia".

Ninguna de las dos condiciones existen en la actualidad respecto a Alberto Fujimori: ni el personaje es transparente, ni ha transcurrido el tiempo necesario para escribir con la supuesta neutralidad del historiador. Por esto, es de suponer la dificultad y el mérito que caben a Luis Jochamowitz y a su *Ciudadano Fujimori. La construcción de un político* (Lima, Peisa, 1993). La tarea que se propone es otra que la del historiador, pero también es distinta de la que generalmente se espera de un periodista.

Jochamowitz se propone desmitificar a su personaje: darle pasado a quien ha hecho del ocultamiento una de sus mejores armas. Alguien que se presentó en el espacio político oficial del país como quien se cruza con nosotros en la calle: libre de raíces y de antecedentes, sin una historia previa que lo atara a nada y, por lo tanto, libre para actuar por encima de cualquier compromiso.

Con respecto a este personaje, ha existido desde su apari-

ción en la política la posibilidad de imaginario como un *extraño*, como una persona distinta al común de nosotros *los peruanos*: eficiente y voluntarioso, lejano, "oriental". Jochamowitz nos presenta, en efecto, la historia de un hombre que, envuelto desde su más temprana edad en el torbellino de cambiantes y hostiles circunstancias familiares y sociales, aprendió a distinguirse del resto, a competir con eficacia y método a plantearse metas y perseguirlas sin escrúpulos. Sin embargo, el mérito principal del texto consiste en apartarse todo lo que le es posible de la tesis del *presidente japonés* como un *otro* inescrutable y ajeno. "A partir de la marejada electoral de 1990, todos conocemos su historia, que en cierta forma es la nuestra —nos advierte la introducción—. Otro tanto sucede con el pasado, sólo que se nos olvida". Fujimori es tan producto del Perú contemporáneo como cualquiera de nosotros; tanto que hoy —gracias a su experiencia— casi cualquier hombre público puede concebir como posible el salto a la *política grande*.

La sospecha de que a fin de cuentas, era igual a todos," (p. 143) se muestra como un indicio poderoso. Gracias a ella se descubre al niño criado entre Barrios Altos y La Victoria, bastiones de la tradicional cultura criolla; al joven que se propuso sobresalir en base al estudio, puesto que "el que estudia, triunfa"; al profesor universitario que aprendió a hacer política en la universidad exactamente con las mismas reglas —o mañas— que los demás. Gra-

mori, de Luis Jochamowitz

EL PODER

cias a la sospecha de que Fujimori es igual a todo el mundo, por último, el autor se sitúa nítidamente por fuera de la larga corriente de prejuicio y xenofobia que ha marcado a los peruanos, desde los lejanos círculos antijaponeses que se formaron en la época de Leguía hasta Chirinos Soto. Más aun: Jochamowitz contribuye a demostrar que el prejuicio contra los peruanos de origen japonés no ha sido más que el pretexto de grupos separados de pequeñas parcelas de ganancia, para golpear a sus adversarios.

¿Cómo se formó, en particular, este *político peruano*? La tesis del libro es que Fujimori se transforma en un político hecho y derecho a lo largo de sus años como profesor en la Universidad Nacional Agraria. Encontrar cerradas las puertas para cualquier desarrollo ulterior como científico y la pobreza del medio para abrirse paso como matemático lo llevaron a incursionar en el tortuoso callejón de la política universitaria y a enterar —no sin amargura— los años en los que se dedicó por entero a "la teoría".

Esta entrada a la política como una forma de ascenso social que aparece cuando otros caminos se cierran, como un espacio donde a cada momento hay que saltar adelante para no caer definitivamente, configura para Fujimori una imagen general: la política es un ejercicio bélico donde se disputa la presa del poder, sin necesidad de justificación moral. Esta concepción de la política es la que aflora en el estilo autoritario de gobierno: cerrado a la posibili-

dad de establecer un diálogo horizontal con otros actores, apoyado en el secreto y en los mecanismos institucionales de espionaje, rodeado de hombres que se lo deben todo y que son sus *rehenes*, más que sus hombres de confianza (p.298).

Una crítica al gobernante podría haber enfatizado cualquiera de los puntos antes mencionados: el verticalismo, la incapacidad de dialogar o de distribuir responsabilidades. Pero el *leit motiv* que ha preferido Jochamowitz es el de un personaje que ha sabido jugar con *el secreto* que lo rodea como su mejor carta. Ya hemos dicho que el texto pretende reducir todo lo posible el misterio de su origen y de su entrada a la política; pero no sólo el pasado es desconocido en Fujimori y, aunque lo fuera, esto no sería demasiado grave: él estaría perfectamente en su derecho al no facilitar mayores pistas sobre su vida personal. El problema está en el presente: Fujimori se ha convertido en un ejemplo que nos recuerda a cada momento el carácter estratégico de la acción política, donde es necesario calcular lo que se dice y lo que se oculta, a quién y cómo se hacen las constantes *revelaciones* que, a su vez, abren nuevos misterios. Este manejo del secreto como arma política no es —en definitiva— nuevo; pero lo que sí es señalable y criticable es la capacidad del gobernante de imponer el misterio sobre asuntos que, por su naturaleza, deberían ser públicos. Una sociedad democrática no es sólo aquella donde todos pueden hablar libremente —en este ca-

so de los secretos que guardan los poderosos—, sino también aquella donde la difusión de las decisiones y el debate hacen previsible el curso político, reduciendo la opacidad en la actuación pública. Jochamowitz da en el clavo al hacer del tema el hilo conductor de su texto, pues si el secreto con respecto a su pasado es —finalmente— un derecho del hombre con el que nos cruzamos en la calle, la falta de transparencia del hombre público puede coartar los derechos de todos nosotros.

Pero estos elementos del estilo del gobernante no pueden entenderse sin remitirlos a la época, al entorno. La política, a más de ser un ejercicio bélico, se hace en un contexto alterado, *anormal*, donde ninguna regla está escrita o parece funcionar. Así se presentó la situación en la universidad, cuando el hundimiento de los grupos que la convirtieron en una "república parlamentaria" le permitió al rector Fujimori inaugurar un estilo e instaurar ciertas reglas reconocidas a partir de *sus* iniciativas, que el texto describe con acuciosidad. Del mismo modo, el hundimiento de la democracia de los ochentas le ha permitido al presidente Fujimori comenzar a fundar reglas o por lo menos estilos en la actuación política.

Jochamowitz advierte que, culminado su trabajoso camino a la cumbre, Fujimori ha llegado a preguntarse por el rol que le reconocerá la historia, proponiendo desde los mecanis-

1. Ver los artículos de Rafael Varón, "Una nueva historia del Perú", *Argumentos* 2, diciembre de 1992, y de Juan Carlos Ruiz, "Violencia política, Fujimori y video tape", *Arco crítico* 3, octubre de 1993.

mas del poder una *historia oficial* dividida tajantemente en un *antes* y un *después* de sí mismo, donde proyecta una imagen recortada del pasado republicano y una visión maniquea del enfrentamiento político contemporáneo. La serie televisiva *Tres años que cambiaron la historia* es —hasta ahora— el resumen de esta nueva ambición¹.

Otra virtud que hay que reconocer en el libro de Jochamowitz es su tono despiadadamente irónico hacia la política peruana, con sus pequeñas mi-

serias y grandes ridículos, antes y durante el fujimorismo. La ironía es finalmente saludable, al poner entre paréntesis el discurso del poder; el periodista honesto señala con el dedo "...las columnas y los capiteles empolvados de la república de quincha y yeso" (p. 211).

Una de las imágenes que propone el texto en sus últimos capítulos nos sirve para culminar esta reseña: en un discurso frente al Rey de España, Fujimori alude a la higuera plantada, según la tradición, por Piza-

rro en el huerto de Palacio de Gobierno, y señala con orgullo: "... yo pruebo de esa higuera vigorosa que hace poco he podado". El desconocido, que surgió de un inesperado y soberano acto de las multitudes, desplazó a los "chinitos y cholitos" del primer día para reemplazarlos por los gerentes y los militares, convirtiéndose en un ejemplo más de esa vieja e inapelable manera de dominar el Perú desde la casa del conquistador. □

IEP

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

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

BY AIR MAIL
VIA AEREA

