



Universidad Católica
San Pablo



**Hanns
Seidel
Stiftung**



Análisis Político Peruano

ACTAS DE LAS I JORNADAS NACIONALES DE ANÁLISIS POLÍTICO: BICENTENARIO DEL PERÚ

Coordinadores: Katleen Connie Morales Tejada • Carlos Fernando Timaná Kure

Análisis Político Peruano

ACTAS DE LAS I JORNADAS NACIONALES DE ANÁLISIS POLÍTICO: BICENTENARIO DEL PERÚ

Coordinadores: Katleen Connie Morales Tejada • Carlos Fernando Timaná Kure

Arequipa, mayo 2022



Universidad Católica
San Pablo



Análisis Político Peruano

Actas de las I Jornadas Nacionales de Análisis Político: Bicentenario del Perú

COORDINADORES: Katleen Connie Morales Tejada, Carlos Fernando Timaná Kure

PRIMERA EDICIÓN DIGITAL: Arequipa, mayo de 2022

CUIDADO EDITORIAL: Oscar Tokumura Tokumura

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: Siete Medios

GRÁFICOS: Hans Gutiérrez



©Universidad Católica San Pablo

Urb. Campiña Paisajista s/n, Quinta Vivanco, Barrio de San Lázaro, Cercado
Arequipa – Perú

Teléfono: (+51 54) 60 5630, anexos 403 y 445

fondoeditorial@ucsp.edu.pe

www.ucsp.edu.pe/fondoeditorial



AUSPICIADOR

Hanns-Seidel-Stiftung e.V. (HSS)

Calle Miguel Dasso 144, Oficina 6B, San Isidro

Lima - Perú

Teléfono: (01) 717 5494

peru@hss.de

<https://latinamerica.hss.de/peru/>

ISBN: 978-612-4353-58-1

Hecho en el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú n° 2022-04211

Publicación digital: www.ucsp.edu.pe/fondoeditorial

Todos los derechos reservados.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia o grabación, sin la autorización escrita de los titulares del copyright.

Escriben

Pamela Cabala Banda de Vega
Carlos Fernando Timaná Kure
Katleen Connie Morales Tejada
Milagros Campos Ramos
Yamila Osorio Delgado
Cesar Belán Alvarado
Fernán Altuve-Febres Lores
Trilce Gabriela Valdivia Aguilar

Contenido

Sobre los socios	7
Presentación de HSS	7
Presentación del Centro de Gobierno José Luis Bustamante y Rivero	9
Presentación de las Jornadas	11
1. ¿El Perú comparte una identidad nacional? Reflexiones en torno a la identidad cultural en los planes de gobierno de los candidatos a las elecciones presidenciales 2021	13
2. La identidad nacional en el Perú: un proceso inacabado después de 200 años	28
3. La gestión de los conflictos sociales en el Perú: reflexiones sobre las intervenciones del gobierno	36
4. Relaciones entre ejecutivo y legislativo: las leyes sin consenso	46
5. Descentralización: propuestas para un proceso inacabado	55
6. La idiosincrasia comunitarista de la justicia peruana	69
7. José Ignacio Moreno, primer pensador católico de la República	81
8. Mujeres y una vida libre de violencia: Un derecho en ciernes de cara al Bicentenario	94
Sobre los autores	104

Sobre los socios

Presentación de HSS

La Hanns-Seidel-Stiftung e.V. (HSS) es una organización política alemana enfocada en la cooperación para el desarrollo, con presencia en más de 60 países y con cerca de 120 proyectos en ejecución actualmente. En el Perú trabajamos hace más de 25 años bajo el lema “Al servicio de la democracia, la paz y el desarrollo”, con el compromiso de fomentar una cultura democrática y plural, basada en los principios de libertad y tolerancia. En este sentido, nuestras principales líneas de acción se plasman en el fomento a la participación política, el fortalecimiento institucional y la integración política, social y económica.

Desde hace varios años colaboramos con la Universidad Católica San Pablo, en Arequipa, con miras a contar con un aliado estratégico en el desarrollo conjunto de los objetivos y valores que compartimos. Fruto de esta alianza estratégica hemos llevado a cabo varios proyectos de formación política y fortalecimiento a la democracia e incidencia social, como por ejemplo las Jornadas Nacionales de Análisis Político (JNAP), que en abril del 2021 tomó lugar por primera vez de manera virtual. La obra presente documenta las mesas de debate que

se realizaron bajo el título “Bicentenario del Perú” y pueden ser tomadas como insumo para un debate sobre el fortalecimiento de las instituciones políticas peruanas y especialmente una activa participación ciudadana.

En el marco de estos objetivos, es para nosotros una gran alegría poder presentar este E-Book acerca de las actas de las primeras Jornadas Nacionales de Análisis Político: Bicentenario del Perú. Estamos seguros de que será una herramienta de mucha utilidad para el debate público recogiendo las diferentes visiones sobre cómo entender la realidad nacional con respecto al Bicentenario.

Philipp Fleischhauer
Representante Regional Hanns-Seidel-Stiftung e.V.
(HSS) para Perú, Bolivia y Ecuador
peru@hss.de

Presentación del Centro de Gobierno José Luis Bustamante y Rivero

Al celebrar los doscientos años de la Independencia del Perú se presenta una ocasión especial para reflexionar sobre la que ha sido nuestra historia; reconocer y agradecer los invaluable aportes de tantos compatriotas a lo largo de estos dos siglos, así como de proponer diagnósticos e iniciativas que nos ayuden a enfrentar mejor los retos políticos que compartimos hacia el futuro.

Lo político guarda relación con múltiples elementos como los sociales, económicos, culturales, institucionales, entre muchos otros; por tal motivo estas I Jornadas de Análisis Político Peruano han tenido 6 mesas temáticas con ponentes nacionales de diversas regiones del país y de distintas comunidades académicas, lo que ha servido para enriquecer la mirada sobre la realidad de nuestro país. Es importante señalar que, a diferencia de otras experiencias, el Perú cuenta con elementos muy antiguos que nutren la identidad nacional desde la época precolombina, que restos arqueológicos como la ciudad sagrada de Caral-Supe sea considerada como la primera ciudad de América por sus cinco mil años de historia, junto a Machu Picchu, Pachacámac, Chan Chan y Chavín muestra como las raíces de nuestra cultura se combina con el patrimonio universal de la humanidad.

Junto a estos elementos el encuentro del mundo europeo con el americano hizo un aporte notabilísimo con su mestizaje, la síntesis cultural quedó enmarcada en el barroco, la Escuela cusqueña y permitió que los ideales de libertad e igualdad de la cultura occidental –que se hundían en los valores del evangelio- así como las tesis de autogobierno permitieran dar paso en el siglo XIX a nuestra historia republicana, en medio de una geografía que guarda innumerables riquezas naturales, pero que al mismo tiempo se encuentra fragmentada por los accidentes geográficos tan marcados en nuestro Ande, la necesaria unidad nacional, que hoy se nos presenta aun como un reto que es necesario atender.

El fortalecimiento de nuestras instituciones políticas, la consolidación del sistema democrático, el fortalecimiento de los partidos políticos, una sana división de los poderes públicos, la consolidación del

proceso de descentralización en el país y la generación de una cultura de rendición de cuentas que tenga en cuenta el largo plazo, el bien común, la reconciliación entre los agentes políticos y sociales, así como la activa participación ciudadana son tan solo algunos de los retos que se abordarán a lo largo de esta obra.

El lector encontrará 8 capítulos, en cada uno se desarrolla una ponencia, las cuales están precedidas por una reseña ilustrada que sintetiza las principales ideas allí expuestas en un estilo de caricatura cercano al lector.

Para terminar, aprovecho para agradecer el trabajo de la profesora Katleen Morales Tejada en la coordinación académica de las Jornadas y la coedición académica de estas memorias; también a Patricia Calvi de Quintanilla, Directora del Fondo Editorial de la Universidad Católica San Pablo, por hacer realidad la entrega de esta obra académica a Arequipa y el Perú. Así mismo, también quiero agradecerle a Nataly Quispe Taco, a Max Gutiérrez y a Julio Angulo por la realización virtual del evento de las Jornadas, que debido al contexto de pandemia del virus Covid-19, no pudo llevarse a cabo de forma presencial.

También quiero agradecer a Philipp Fleischhauer, Director regional de la Hanns-Seidel-Stiftung y a Valeria Mouzas Coordinadora de Proyectos para el Perú de la Hanns-Seidel-Stiftung por su apoyo a la realización de este evento y la publicación de estas memorias que estamos seguros contribuirán al análisis político nacional.

Carlos Fernando Timaná Kure
Director
Centro de Gobierno José Luis Bustamante y Rivero
Departamento de Derecho y Ciencia Política
Universidad Católica San Pablo
ctimana@ucsp.edu.pe

Presentación de las Jornadas

Fue una oportunidad propicia para la generación de espacios de reflexión desde los distintos ámbitos que conforman la realidad peruana, la conmemoración de los doscientos años de la independencia y el nacimiento de la República del Perú.

Con el propósito de analizar el camino transitado, consolidar el progreso obtenido e identificar las tareas pendientes, la Universidad Católica San Pablo en alianza con la Hanns-Seidel-Stiftung organizaron, los días 15 y 16 de abril de 2021, las I Jornadas Nacionales de Análisis Político: Bicentenario del Perú para contribuir al debate público recogiendo las diferentes visiones sobre cómo entender la realidad nacional de cara al Bicentenario. En este sentido, se creó un foro académico para que investigadores y líderes presenten sus trabajos sobre la identidad nacional, la conflictividad social, la reforma política, el proceso de descentralización, la participación de la mujer y los hitos históricos importantes.

Las temáticas de las Jornadas se desarrollaron en seis mesas de trabajo: la primera mesa abordó la Identidad Nacional a cargo de la profesora Pamela Cabala, quien planteó el tema “El Perú comparte una identidad nacional: reflexiones en torno a la cultura y al rol de la universidad en el Bicentenario”; y del profesor Carlos Timaná, quien abordó la “Identidad Nacional en el Perú: un proceso inacabado después de 200 años”. En la segunda mesa, la profesora Katleen Morales presentó la ponencia sobre la “Gestión de los conflictos sociales en el Perú: reflexiones sobre la intervención del gobierno”. La siguiente mesa desarrolló la Reforma Política Institucional, donde la profesora Milagros Campos expuso la ponencia sobre “Las relaciones entre el Ejecutivo y el legislativo: las leyes sin consenso”. En la cuarta mesa, la magíster Yamila Osorio abordó la “Descentralización: propuestas para un proceso inacabado”. En la penúltima mesa se expuso la “Idiosincrasia comunitarista y la justicia peruana” a cargo del profesor César Belán” y por su parte, el profesor Fernando Altuve-Febres presentó la ponencia titulada “José Ignacio Moreno, primer pensador católico de la República”. Finalmente, en la sexta mesa la profesora Trilce Valdivia desarrolló la ponencia “Mujeres y una vida libre de violencia: un derecho en

ciernes de cara al Bicentenario”. Estas reflexiones no solo abordaron lo que ha sucedido durante nuestra vida republicana, la historia política y cultural del país, sino que también, con miras al futuro, plantean algunas propuestas, alternativas y recomendaciones que podrían resultar oportunas de realizar en los años venideros.

Finalmente, rememorando las palabras de José Luis Bustamante y Rivero: “les pido a ustedes algo que también está en el fondo de mí espíritu: Fe en los destinos del país. No es hora de amarguras, es hora de construcción y de esperanzas. No desmayemos, creamos en el Perú. Nuestro pueblo está llamado a destinos muy altos... Hagamos un Perú grande y ustedes, los que quedan, son los encargados de realizar esta obra”. Para nosotros, esto significa que ante las crisis que han azotado al Perú debemos renovar nuestro patriotismo, lo cual nos motiva a contribuir desde la academia a generar reflexiones y evidencias que permitan una real comprensión de la identidad peruana, una mejor toma de decisiones políticas y vernos en un proyecto común -una nación- para configurarnos como sociedad más justa, humana y reconciliada.

Katleen Connie Morales Tejada
 Coordinadora Académica
 I Jornadas Nacionales de Análisis Político:
 Bicentenario del Perú
kcmorales@ucsp.edu.pe



1

¿El Perú comparte una identidad nacional? Reflexiones en torno a la identidad cultural en los planes de gobierno de los candidatos a las elecciones presidenciales 2021

Pamela Cabala Banda de Vega

I. Las elecciones presidenciales en Perú

I.1. Las elecciones peruanas en el siglo XXI: numerosos candidatos y partidos

En marzo del 2021 fueron 18 los candidatos aptos que se enfrentaron en la primera vuelta y tras los resultados iniciales diversos titulares dibujaron un país quebrado y la presencia en el voto del (mal) llamado “otro Perú”. Estamos sin duda ante un país dividido, fragmentado, insatisfecho y que requiere la implementación de acciones que permitan el desarrollo integral de todos los ciudadanos con igualdad de oportunidades.

Los resultados de la primera vuelta y la definición de dos candidatos (Pedro Castillo y Keiko Fujimori) para la segunda ha dividido aún más al país en dos facciones que se han visto enfrentadas en discursos y acciones en las calles, pero no significa la presencia de “otro Perú” pues afirmarlo es ahondar en antagonismos sin vistas de solución. Es sin duda un escenario de crisis social y cultural que debe ser abordado y su reconciliación e integración nacional constituyen el gran reto del próximo presidente.

Tener 18 candidatos presidenciales muestra el débil sistema de partidos, donde se inscriben diversas agrupaciones con fines electorales sin sostenibilidad en el tiempo, lo que Tanaka (2005) caracterizaba como la *debilidad de los actores políticos* y una *democracia sin partidos*. A ello se suma el auge de iniciativas partidarias regionales en oposición a las nacionales (Seifert, 2014) y la inexistencia de un proyecto de desarrollo nacional (Cornejo, 2021) que tenga un impacto mayor que el Acuerdo Nacional y que sirva de guía al trabajo partidario.

Desde inicios del siglo XXI se propuso en Perú y América Latina la necesidad de reformas que permitan consolidar (o construir) un sistema de partidos; sin embargo, esta situación no se ha implementado pues al analizar el periodo 2000-2021, encontramos que en las 6 elecciones presidenciales hemos tenido 80 postulaciones realizadas mediante 59 partidos políticos, de los cuáles 45 (76%) han tenido un solo candidato y 14 (24%) han presentado candidatos en más de una elección, algunas de estas agrupaciones se constituyeron en el siglo XX, como el *Partido Aprista Peruano*-APRA (en 1924) y Acción Popular (en 1956).

Continuamos con un débil sistema de partidos y sigue presente la necesidad de superar la fragmentación social y política causada por diferencias estructurales que no han sido superadas y que canaliza los votos *antisistema* en cada proceso electoral; a lo que se suma la desacreditación creciente de los políticos por su vinculación con actos de corrupción y sus promesas que no necesariamente se han traducido en realidad cuando han llegado al poder. Los análisis políticos en torno a ello se han vuelto comunes en cada proceso electoral, pero necesitamos acciones que se implementen más allá del periodo de elecciones pues *“los partidos políticos no son simples asociaciones privadas, sino agrupaciones que tienen una relevancia pública”* (Cornejo, 2021, p.4) y su institucionalidad otorga soporte a la democracia y nos permitirá superar la fragmentación política actual ya evidenciada por Tanaka (2005) y Althaus (2011).

Y ¿qué rol tiene la academia y las universidades en esto? Sin duda un rol fundamental, pues se requiere investigar más y tener un diagnóstico completo de la situación de los partidos, la representación política y las caracteris-

ticas ciudadanas y culturales para establecer propuestas de corto, mediano y largo plazo. A ello se suma la distancia –ya advertida por Tanaka (2016)– entre lo investigado en la academia y lo desarrollado por los actores políticos:

“Los políticos en general miran con gran desconfianza y lejanía los aportes de los académicos y expertos, lo que dificulta el debate y la posibilidad de que la academia pueda aportar al debate público. Los políticos, en especial de los grupos mayoritarios, perciben que los expertos y académicos tendrían posiciones hostiles hacia ellos y además mayoritariamente sesgos específicos hacia posiciones de centro izquierda; por lo tanto, desconfían de propuestas que juzgan buscan debilitarlos y fortalecer a sus rivales. De otro lado, los académicos y expertos suelen tener una actitud distante y bastante crítica respecto a la acción de los políticos, y escasa confianza en las posibilidades de que se constituyan en agentes de cambio; confían más la presión desde fuera, de medios de comunicación y organizaciones sociales u ONGs. Esto a su vez refuerza la desconfianza de los políticos, que se sienten presionados por entidades que juzgan como no representativas, y esa reacción confirma la distancia de académicos y expertos” (Tanaka, 2016, 26).

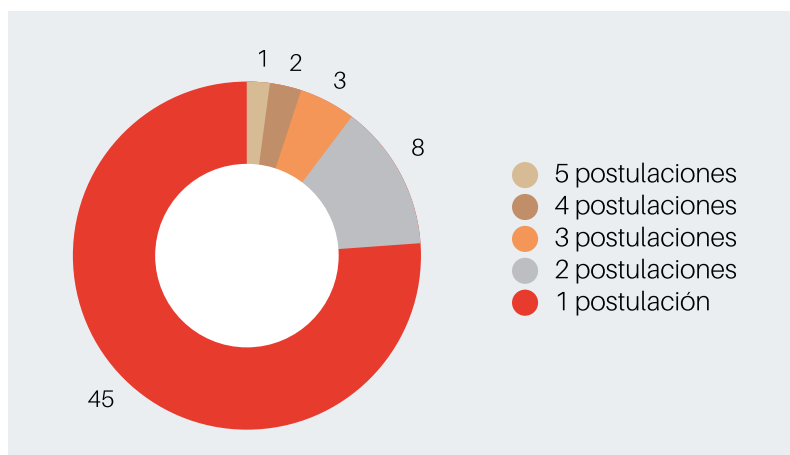
Por ello, las universidades tienen un rol fundamental en desarrollar investigación, propuestas y tender puentes de diálogo con la política. Al respecto una iniciativa importante en el sur lo constituye la Agenda para el Desarrollo de Arequipa, donde las Universidades Nacional de San Agustín de Arequipa, Católica de Santa María y Católica San Pablo, aportan con propuestas a todos los gobernantes de la región.

Dentro de los 59 partidos políticos presentes en elecciones del siglo XXI, aquellos que tienen más postulaciones son *Perú Posible* y el *Partido Aprista Peruano*, ambos participantes en cuatro de las seis elecciones. El primero presentó a Alejandro Toledo en los años 2000, 2001 (donde ganó), 2011 y 2016. El *Partido Aprista Peruano* presentó dos candidatos en 2000, 2001, 2006 y 2016, Abel Salinas Izaguirre en la primera elección y Alan García Pérez en las últimas tres, habiendo ganado las elecciones del 2006. Los partidos que postularon a tres candidatos fueron *Acción Popular*, *Unión por el Perú* y *Solidaridad Nacional*. Los dos primeros con distintos candidatos en cada elección; mientras que el tercero tuvo dos candidatos en los tres procesos.

Producto de la mediatización de las campañas, el fujimorismo ha presentado 5 candidatos mediante cuatro agrupaciones diferentes: *Perú 2000*, *Alianza por el futuro*, *Fuerza 2011* y *Fuerza Popular*; presentando a Keiko Fujimori en tres elecciones consecutivas con las dos últimas agrupaciones. Lo mismo ha sucedido con Ollanta Humala Tasso, quien a través de tres agrupaciones (*Partido Nacionalista*, *Gana Perú* y *Unión por el Perú*) se ha presentado en los años 2006, 2011 y 2016, habiendo ganado en la segunda de ellas. Lo que refuerza la idea que en Perú la intención de voto no se genera por la ideología y propuestas de los partidos –tan debilitados hoy en día–, sino alrededor de personas.

Ilustración N° 1

Postulantes a las elecciones presidenciales según partido político en el periodo 2000-2021

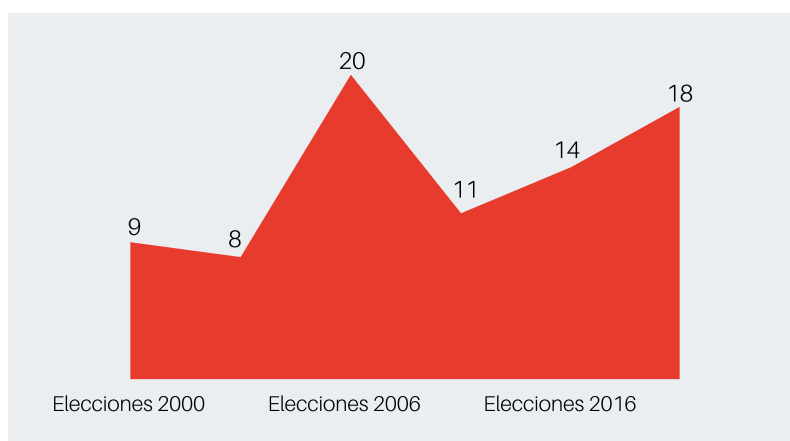


Fuente: ONPE
Elaboración propia

Si ampliamos la lectura de las elecciones presidenciales acontecidas durante todo el siglo XXI en Perú, encontramos que en el 2006 se tuvo 20 candidatos, número mayor a la actual elección; en 2011 se baja a 11 y luego hay una tendencia al alza, teniendo 14 el 2016 y los 18 en 2021. En total 80 postulantes a la presidencia en 6 elecciones presidenciales.

Ilustración N° 2

Número de partidos en elecciones presidenciales del Perú en el siglo XXI



Fuente: ONPE
Elaboración propia

Producto del débil sistema de partidos comentado en las líneas iniciales, 54 de las 80 postulaciones se han realizado una sola vez; mientras que 10 candidatos han congregado 26 postulaciones. El candidato que más veces postuló es Alejandro Toledo que ha participado en 4 elecciones.

Tabla N° 1

Candidato	N° de postulaciones 2000-2021	Años de postulación	Fue presidente
Alejandro Toledo	4	2000, 2001, 2011 y 2016	Sí
Keiko Fujimori	3	2011, 2016 y 2021	--(*)
Ollanta Humala	3	2006, 2011 y 2021	Sí
Ciro Gálvez	3	2001, 2006 y 2021	No
Alan García	3	2001, 2006 y 2016	Sí
Verónica Mendoza	2	2016 y 2021	No
Fernando Olivera	2	2001 y 2016	No
Pedro Pablo Kuczynski	2	2011 y 2016	Sí
Luis Castañeda	2	2000 y 2011	No
Lourdes Flores	2	2001 y 2006	No

(*) Es candidata a la segunda vuelta 2021. Aún no se han cerrado los resultados de las elecciones a la fecha de la entrega del presente trabajo.

Fuente: ONPE
Elaboración propia

De los 10 candidatos con más de una postulación, el 50% no ganó ninguna elección, mientras que el 40% sí lo hizo. Entonces cuatro de seis presidentes del periodo 2000-2021, postularon más de una vez. Maldonado (2013) refiere que la falta de institucionalidad del sistema de partidos políticos trae consigo la falta de identidad partidaria, lo que genera identificación con figuras políticas o candidatos más que con partidos, como ya lo hemos indicado.

II. Los planes de gobierno de las elecciones 2021

tativas de los ciudadanos con el país, juegan un rol importante.

Las propuestas de los distintos candidatos a la presidencia del Perú se plasman en sus planes de gobierno, que se implementarían como acción de gobierno en caso sean ganadores en las elecciones. La virtualidad ha permitido una mayor difusión de los planes de gobierno para informar y contribuir a tomar mejores decisiones a los ciudadanos. En principio, las propuestas de los candidatos deberían ser el factor principal en la decisión de voto; sin embargo, en las encuestas apreciamos que los factores personales o contextuales de los candidatos, así como las expec-

Por ejemplo, en marzo del 2021 IPSOS¹ realizó una encuesta donde evaluó las razones de voto, centrándose principalmente en 7 de los 18 candidatos que lideraban las encuestas en ese momento², en promedio de cada 100 ciudadanos el 15% destacan como razón de voto sus planes de gobierno; mientras que el 85% considera otras razones como acciones frente a los principales problemas, capacidades personales, empatía con el pueblo o considerar al candidato como el mal menor.

¹ Encuesta realizada en marzo a 1207 personas en el ámbito rural y urbano del Perú.

² Ellos son: Daniel Urresti, George Forsyth, Hernando de Soto, Keiko Fujimori, Rafael López Aliaga, Verónica Mendoza y Yohny Lescano.

Tabla N° 2

Razones que orientan el voto en las elecciones peruanas antes de la primera vuelta electoral

Razones	% promedio	% total
Propuestas y plan de gobierno	15%	15%
Acciones frente a problemas principales	Disminuirá la delincuencia	5%
	Luchará contra la corrupción	10%
	Puede activar la economía y dar empleo	11%
	Porque mejora el sistema educativo	1%
Capacidades personales	Es el único con la capacidad de liderar al pueblo	16%
	Tiene un equipo con profesionales de primera	4%
Empatía con el pueblo	Porque entiende al pueblo	4%
	Porque es el candidato favorito de mi familia/amigos	1%
	Porque comparte mis creencias y valores	1%
Es considerado el mal menor	7%	7%
Otras y no precisa	25%	25%

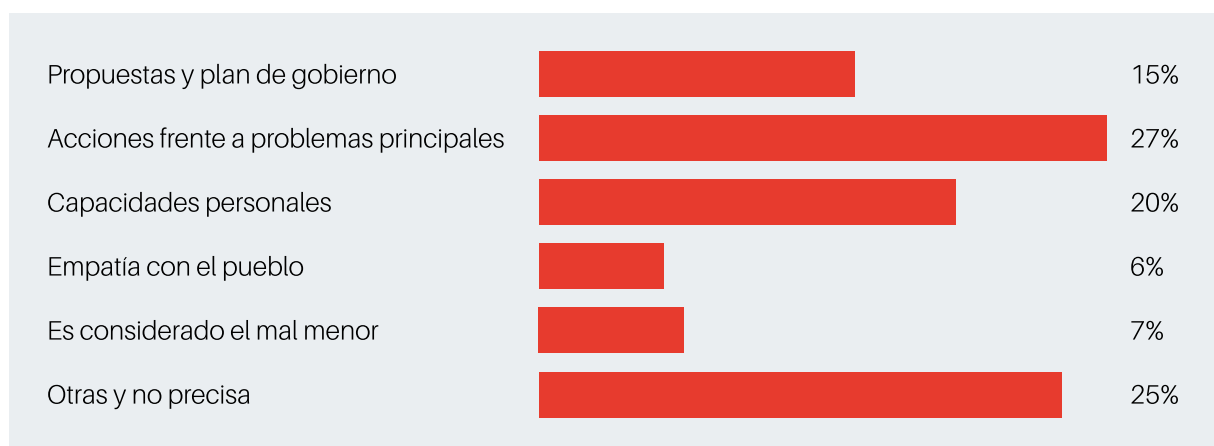
Fuente: IPSOS, 2021

Elaboración propia

Que sólo el 15% de los encuestados sustente su decisión de voto en las propuestas de los planes de gobierno, resulta preocupante, pues los planes elaborados son la hoja de ruta de las acciones que implementará el presidente elegido y el desconocimiento luego impacta en la aceptación de las gestiones presidenciales, tema que puede ser abordado en futuros análisis y estudios.

Ilustración N° 3

Razones del voto en las elecciones presidenciales 2021



Fuente: Encuesta IPSOS marzo 2021

Elaboración propia

II.1. Los planes de gobierno de las elecciones 2021 y su visión de proyecto país

Sólo 14 de 18 planes enuncian una visión de país. De ellos algunos hacen referencia a la visión al término de su gestión, otros al 2050 y terceros al futuro simplemente.

Destaca en las visiones la necesidad de constituir un *pacto social* como fundamento del proyecto país para el Bicentenario. El 36% de los planes que cuentan con *visión* ven en su mayoría al pacto social el camino para un cambio de sistema, es el caso de *Juntos por el Perú*, el *Partido Nacionalista Peruano* y *Renacimiento Unido Nacional*. Por otro lado, la democracia y desarrollo en la visión del proyecto país son dos elementos claves presentes en el 79% de los planes con visión.

II.2. Los planes de gobierno 2021 y la cultura

Existen presencias y ausencias en los discursos sobre identidad y cultura. Encontramos que el 61% de los planes de gobierno (11/18) tiene una política cultural o desarrolla el tema cultural en un eje; y en 39% (7/18) no lo tiene.

Tabla N° 3

¿Tienen los planes de gobierno una política cultural?

Sí	No
Acción Popular	Avanza País
Alianza para el Progreso	Democracia Directa
Frente Amplio para la Justicia, la Vida y la Libertad	Partido Nacionalista Peruano
Fuerza Popular	Podemos Perú
Juntos por el Perú	Partido Popular Cristiano
Partido Morado	Renovación Popular
Partido Político Nacional Perú libre	Unión por el Perú
Perú Patria Segura	
Renacimiento Unido Nacional	
Somos Perú	
Victoria Nacional	

Dentro de los once (11) planes que desarrollan el tema cultural como una política, cuatro (4) lo hacen en vinculación con una política adicional, como la educación (3) y el turismo (1); y siete (7) lo hacen en un acápite independiente. Es decir, sólo el 39% de los planes lo ve como una política cultural en su proyecto. Sin duda, la cultura no se encuentra entre las prioridades de los candidatos a la presidencia; por lo que los antagonismos y la visión de un país fragmentado y que se siente dividido serán aún más difíciles de superar.

En el país y en América Latina se carecen de estadísticas culturales que permitan el desarrollo de análisis y mejores decisiones. En este sentido y como parte del desinterés frente al tema, en algunos programas políticos se sugiere la desaparición del Ministerio de Cultura por considerarlo innecesario. Perú fue el 15° país latinoamericano en crear un Ministerio de Cultura (en 2010) y la ausencia en el discurso político sobre la importancia del tema, hace que once años después de su creación se proponga eliminarlo. A la poca consideración e interés en el debate público del tema, se suma el poco gasto social asignado al sector, que para el 2021 es de sólo 0,7%.

En 2015, el Ministerio de Cultura peruano publicó *los Indicadores UNESCO de cultura para el desarrollo* donde a través de 22 indicadores nos acercan a la comprensión de la cultura en su vinculación con la economía, educación, gobernanza, participación social, igualdad de género, comunicación y el patrimonio.

Sin embargo, el tema cultural no se remite a estos ámbitos solamente, sino también –y principalmente– a la identidad cultural de la población, a la forma como se comprende y se proyecta en la sociedad para desarrollar y/o seguir desarrollando elementos

articuladores que consoliden su identidad; y cómo a partir de esa identificación se proyecta al futuro y a los demás pueblos o naciones. El Perú es un país con una gran riqueza cultural y diversidad, pero con una identidad común. Sólo comprendiendo y asumiendo esto podremos superar la fragmentación social actual.

Cuando indagamos la comprensión de cultura en los planes de gobierno encontramos tres aproximaciones en ellos.

- La cultura es comprendida como la protección al pasado, la historia y los antepasados.

Análisis: Esta comprensión de cultura no se mira en su presente ni en su proyección al futuro. La cultura es dinámica y considerarla sólo como parte de la historia es limitar su comprensión.

- Cuando se habla de cultura, se hace referencia a los pueblos originarios y grupos culturales, es decir de “cultura milenaria” o “nación milenaria”, “pueblos originarios”, “pluralidad cultural” (en oposición a lo que denominan monocultural), patrimonio milenario, etnias culturales. Identidad de pueblos originarios, patrimonio milenario.

Análisis: No hay alusión al presente, sino sólo a lo milenario como algo exclusivo de algunos grupos que mantienen esos elementos. Deja de lado a los no pertenecientes a los grupos culturales originarios.

- La cultura como una condición de la que gozarían sólo algunos, asumida a partir de la diversidad y la mirada a la interculturalidad.

Análisis: es un concepto que excluye a quienes no tienen

una determinada condición cultural.

En estas tres visiones encontramos una mirada sesgada del tema cultural al considerar que la cultura se remite al pasado o está restringida a determinados grupos poblacionales, excluyendo una lectura nacional para su comprensión.

El uso de los conceptos de pueblos originarios, patrimonio milenario, va acompañado de un discurso donde la alusión a la conquista española es un capítulo negativo no superado de nuestra historia y no se la reconoce como parte constitutiva de nuestro ser peruano.

Del total de planes analizados, ocho (8) hacen referencia a la conquista española, es decir el 44%, de ellos, uno la reconoce como parte de nuestra historia y siete (7) lo hacen con una carga negativa. A continuación, presentamos fragmentos de sus planes para una mejor comprensión.

Planes de gobierno que consideran a la conquista española como algo negativo

Acción popular (AP):

AP será el retorno a las fuentes telúricas del Perú Histórico, con el mensaje imperecedero “AMA SUA, AMA LLULLA, AMA QUELLA”. Fortalecer la identidad nacional y acrecentar la autoestima personal, reconociendo y valorando nuestra multiculturalidad y el legado histórico de nuestros antepasados.

Democracia Directa

La construcción de la República exige resolver a plenitud los problemas históricos pendientes que arrastramos como herencia colonial de larga data y que el advenimiento de la República no ha sido capaz de afrontar hasta la actualidad. Estas cuestiones

históricas no resueltas se sintetizan en: falta de identidad histórica, débil soberanía nacional, falta de integración nacional y cohesión social.

Frente Amplio para la justicia, la vida y la libertad

El sistema político que nos rige contiene vicios de origen y ha colapsado. El Estado peruano se creó sobre el despojo y la colonización de nuestras naciones indígenas y originarias. El Perú es el resultado de un proceso de conquista europea e imposición de una organización colonial que luego tuvo variantes en la etapa republicana, pero que en esencia continúa hasta la actualidad bajo formas 'neocoloniales'.

Juntos por el Perú

Es necesario dejar atrás la herencia colonial, definir ejes transversales de tipo intercultural y democrático, capaces de potenciar el arte como aporte a una vida plena. El estado es colonial y monocultural, excluyente de las colectividades, comunidades, naciones, pueblos, nacionalidades.

Partido Nacionalista Peruano

El Partido Nacionalista Peruano, surge en el escenario político con una clara ideología Nacionalista, recogiendo y asumiendo la gran veta Nacionalista de nuestros antepasados desde la época del gran Imperio de los Incas, las luchas libertarias contra la opresión de la colonia española, reivindicando la gesta heroica de Manco Inca y Tupac Amaru II y, en general, del pueblo peruano que históricamente ha demostrado su compromiso con la Patria, siendo siempre los primeros en sacrificarse en defensa del país.

Perú libre

Somos un partido forjado al interior del Perú Profundo, en los Andes del Perú. La historia nos demuestra que, desde Túpac Amaru II, la revolución peruana iniciada por él aún no ha concluido, razón por la cual este proyecto socialista debe evidenciar en sus planteamientos y objetivos la trascendencia histórica del mismo, construyendo con responsabilidad y coherencia un futuro distinto en beneficio de las grandes mayorías del país.

Renacimiento Unido Nacional

Este plan de gobierno está orientado a recuperar nuestra continuidad histórica truncada a partir del coloniaje y que no fue materializada por la república, porque ésta fue fundada solamente por los descendientes españoles sin la participación de los pueblos originarios y más bien manteniéndolos en la misma situación de subalternidad y exclusión a la que fueron confinados desde la invasión española iniciada por Francisco Pizarro en 1532.

El retorno al denominado Perú histórico, específicamente el incaico, supone dejar de lado todos los elementos culturales posteriores a esta época. Considerando que el Perú como nación surge del encuentro cultural hispano-indígena, es inviable hoy en día afirmar nuestra identidad en un imperio de hace más de 500 años. Pensar la conquista como un problema histórico no superado, es una de las principales causas de antagonismos en el país. Al respecto, José Antonio del Busto Duthurburu (2001, p. 12) nos dice:

Nosotros [...] somos peruanos y cometemos un error si en esencia nos identificamos con los vencedores o con los vencidos. Nunca fuimos ni vamos a ser los vencidos ni los vencedores, pero siempre

seremos los descendientes de los vencedores y de los vencidos. Esto, sencillamente, es asumir nuestra realidad sin detrimento de la verdad histórica. Hispanismo e Indigenismo, cuando se dan en exceso, desunen; la corriente peruanista, en cambio, nos explica fríamente lo ocurrido, nos une y nos hermana.

Entonces ver en el surgimiento de nuestra nación un problema, significa no reconocernos en nuestro pasado, ni vernos en el presente como nación. Asumir nuestra realidad, es reconocernos como hijos de incas, pero también de españoles y de todas las demás culturas con las cuáles nuestra nación enriqueció su identidad. Una identidad común, dinámica y que debe ser entendida como una síntesis viviente donde lo biológico, cultural y religioso se constituyen en el ser peruano. Esa peruanidad que Víctor Andrés Belaúnde esbozaba en *Nación y Patria* (1983), como el *conjunto de elementos* que hacen que el Perú sea *patria, nación y estado* y que generan sentimientos de pertenencia o participación.

En esta misma línea, Pedro Morandé refiere que a nivel de un pueblo *"la identidad cultural es la conciencia adecuada a la propia realidad que constituye al hombre presente a partir de la historia que lo vincula indisolublemente a la experiencia de las generaciones anteriores"* (Revista Persona y Cultura, 2015, p. 14); por tanto, toda iniciativa que busque dejar de lado algún capítulo de nuestra historia está simplemente destruyendo la identidad cultural.

Adicional a las tres comprensiones de cultura presentadas en los planes, encontramos que los planes de gobierno usan el término "cultura" para referirse a otras actividades no vinculadas, como:

- a) Cultura relacionada con hábitos y/o habilidades con una apreciación positiva: Cultura de prevención, cultura financiera, cultura tributaria, cultura de cuidado del agua, cultura de organización, cultura nutricional, cultura física, cultura de paz, cultura empresarial, cultura emprendedora, cultura de seguridad vial, cultura anticorrupción, cultura solidaria, cultura de respeto, cultura de identidad digital, cultura emprendedora, cultura de tolerancia, cultura sostenible, cultura de sostenibilidad energética, cultura de previsión y cultura solidaria.
- b) Relacionada a hábitos negativos: cultura de violencia, cultura del delito, cultura machista, cultura de consumo, vieja cultura. Frente a estos se habla de “transformación cultural” que implica un cambio de lo negativo a lo positivo.
- c) Para describir espacios de labor: cultura política, cultura turística, cultura ciudadana, cultura digital o cultura de identidad digital.
- d) La cultura también es vista como una actividad cultural, vinculada al turismo y la economía con la capitalización de la cultura, se habla así de “turismo cultural”, “oferta cultural”.
- e) Cultura como espacios de cultura, es decir de ampliación del conocimiento.
- f) Hace referencia a los patrones socioculturales (vinculado al género). Asociado a la identidad por sexo o género. Cultura machista.
- g) Cuando se habla de desarrollo, se menciona el social, económico, “cultural”, etc.
- h) La cultura también es vista sólo como espacios culturales.
- i) También es vista como una creación, algo que se quiere construir: se construirá una cultura (cultura + hábitos positivos).
- j) También como asociatividad: asociaciones culturales, organizaciones culturales. Nuevas asociaciones: cultura internacionalista.
- k) También vinculado al marco normativo o ejercicio de derechos, se habla de derechos culturales y ciudadanía cultural.
- Sin duda vemos un amplio uso no vinculado a lo que es la cultura, producto también de la falta de importancia que tiene el tema.
- En relación a la actual fotografía electoral, ha resurgido el tema de la fragmentación social en el país por condiciones sociales, culturales y económicas. En los planes de gobierno existen quienes hablan por eso de “nuestra” cultura v/s “su” cultura, sintiéndose parte de, o ajeno a ella, lo que evidencia que la fragmentación se asume también por los candidatos, lo que genera mayores antagonismos. Esas miradas divisionistas que afirman la existencia de otro país, dividen más y no ayudan a consolidar la identidad entendida como una síntesis biológica y cultural de diversas culturas indígenas, españolas, asiáticas, entre otras.
- Y ¿qué se propone en cultura en los planes de gobierno? De los once (11) planes que desarrollan el tema cultural como una política, cuatro (4) lo hacen en vinculación con una política adicional, como la educación (3) y el turismo (1); y siete (7) lo hacen en un acápite independiente. A continuación, presentamos el análisis según partido.

Tabla N° 4

Presencia o ausencia de una política cultural en los planes de gobierno de las elecciones presidenciales en Perú 2021

Partido	Tiene una política de cultural o donde desarrolle el tema cultura
Acción Popular	Sí. Su cuarta política nacional multisectorial es "política nacional, cultura y turismo".
Alianza para el Progreso	Sí. En su política "revolución del estado de bienestar, su tercer tema es la "revolución de la educación, ciencia y cultura".
Avanza País	No se encontró ninguna referencia.
Democracia Directa	No. En la política educativa hace referencia a la identidad nacional, pluriculturalidad pero no desarrolla el tema cultural.
Frente Amplio para la Justicia, la Vida y la Libertad	Sí. En un apartado titulado "cultura". Cuenta además con otro llamado "plurinacionalidad".
Fuerza Popular	Sí. Su eje 3 es educación y cultura.
Juntos por el Perú	Sí. Con el nombre de "culturas, patrimonio cultural, cultura viva comunitaria y artes", dentro de la dimensión social.
Partido Morado	Sí. Dentro de las reformas de conocimiento, la cuarta está referida a la "cultura, interculturalidad y valores para la ciudadanía plena".
Partido Nacionalista Peruano	No.
Partido Político Nacional Perú libre	Sí. Su capítulo IX está dedicado a la cultura y el turismo.
Perú Patria Segura	Sí. Propone una política estatal destinada no solo a defender, conservar y revalorar el conjunto de nuestro patrimonio cultural.
Podemos Perú	No. Sólo tiene un objetivo estratégico referido a cultura.
Partido Popular Cristiano	No.
Renacimiento Unido Nacional	Sí. Dentro de las propuestas de política plantea "Inclusión política de los pueblos originarios". También tiene un apartado de propuestas culturales donde trabaja "la educación" y "retomar nuestra continuidad histórica".
Renovación Popular	No. Solo habla en un objetivo de la protección de comunidades nativas y originarias.
Somos Perú	Sí. Dentro de la dimensión social habla de cultura.
Victoria Nacional	Sí. Dentro de la propuesta para refundar la república peruana, habla de la transformación de la riqueza cultural en ventaja competitiva.
Unión por el Perú	No. Cuando habla del turismo, hace referencia al turismo cultural.

III. Las políticas públicas en cultura

Aun cuando nuestro análisis se realiza sobre la base de los planes de gobierno, resulta importante revisar lo que nos dice la *Política Nacional de Cultura 2030*, para quien el principal problema cultural del país lo constituye la *falta de derechos culturales* y entre los factores históricos que la explican refieren que es la *herencia colonial* la que ha generado *el legado de las estructuras sociales coloniales en la construcción del proyecto de nación republicano, reproduciendo el racismo, el paternalismo y la desigualdad étnico-racial*. (Política Nacional de Cultura 2030, 2020, p. 16) Y este análisis está presente en todos los planes de cultura desarrollado en nuestro país desde 1975.

Ilustración N° 4

Políticas culturales en Perú y su comprensión de país



En 1975 se publica en Perú las *Bases para la política cultural de la Revolución Peruana*, que busca sentar las bases de un *nuevo orden* social, justo y en una educación *desalienante*. En 2002 Alejandro Toledo esbozó la presencia de tres proyectos en la historia nacional: el colonial, el criollo y el que él propone que recoge el rostro del interior del país. En las políticas del 2013, 2017 y 2030, se aprecia una continuidad en la reflexión de ver en el virreinato la causa de nuestros problemas culturales.

La recientemente publicada Política Nacional de Cultura (PNC) 2030 el año 2020, a pesar de la sintonía que presenta con varias reflexiones de muchos planes, sólo es citada por dos de ellos (Juntos por el Perú y PPC); por lo que la ausencia no significa distancia reflexiva. La PNC refiere respecto del virreinato que:

“Los estudios de las ciencias sociales sobre la desigualdad en el Perú, han argumentado sobre la persistencia de los legados coloniales en la construcción del proyecto de nación republicano de nuestro país. Se ha evidenciado en la construcción de la República, la presencia de un Estado excluyente basado en un sistema de jerarquización social que legitimaba las desigualdades sociales y la dominación a través de la violencia, el paternalismo y el racismo republicano frente a determinados grupos, como una prolongación de la dominación colonial (Flores – Galindo, 1988; Callirgos, 1993)” (Política Nacional de Cultura 2030, 2020, p. 25).

La crisis cultural actual no se explica por el racismo y éste tampoco es explicado por la conquista española. La crisis cultural tiene como una de sus causas la falta de reconocimiento de nuestra identidad común surgida a partir del encuentro hispano-indígena, que tuvo sus

aciertos y desaciertos, pero que es finalmente la raíz de nuestra peruanidad. De este modo, el mestizaje se instituyó en parte constitutiva de nuestra nación, forjada en la síntesis viviente.

Las diferencias de acceso a oportunidades a todos los ciudadanos, tampoco está originada en el racismo, ni a los mal llamados *anclajes coloniales*, sino a una deficiente cobertura de servicios a nivel nacional que ha terminado poniendo brechas entre lo urbano y rural; la ciudad y el campo; la costa, sierra y selva. En este sentido el desarrollo de un pacto social, tan usado en este bicentenario, sólo es posible si encuentra su correlato en el reconocimiento de nuestra peruanidad integral, caso contrario tendremos propuestas efímeras.

La universidad juega un rol fundamental para el análisis y desarrollo de propuestas que permitan el levantamiento de información y sirva de base a los políticos actuales. También en el desarrollo de puentes de diálogo que permitan aportar en la reflexión ciudadana sobre la peruanidad y la necesidad de integración social donde las diferencias puedan superarse y el pasado sea visto como parte y clave central de nuestra identidad.

Bibliografía

Althaus de, J. *La promesa de la democracia. Marchas y contra-marchas del sistema político en el Perú*. Editorial Planeta. Lima. Perú.

Belaúnde, V. (1983). Nación y Patria. En *Textos y Testimonios para comprender el Perú en el Bicentenario*. Comp. Cecilia Bákula. Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú. 2019. Lima. Perú.

Busto del, José (2001). *Pizarro*. Tomo II. Editorial Cope. Lima. Perú.

Cornejo, C. (2021) *Democracia y partidos políticos en el Perú*. Suplementos académicos del Fondo Editorial UCSS. Año 5, número 12, febrero, 2021. Lima, Perú.

Instituto Nacional de Cultura (1975). Proyecto de bases para una política cultural de la revolución peruana. Instituto Nacional de Cultura. Lima. Perú.

Ministerio de Cultura (2015). *Indicadores UNESCO de cultura para el desarrollo*. Unesco. Lima. Perú.

Morandé, P. (1994). La religión en la cultura iberoamericana y su contribución a la formación de la identidad histórica. En *Revista Persona y Cultura*. 2015. Arequipa. Perú.

Ministerio de Cultura (2001). *Lineamientos para una política cultural del Perú 2001*. Ministerio de Cultura. Lima. Perú.

Ministerio de Cultura (2003). *Lineamientos y programas de política cultural del Perú (2003-2006)*. Ministerio de Cultura. Lima. Perú.

Ministerio de Cultura (2013). *Lineamientos de política cultural 2013-2016*. Ministerio de Cultura. Lima. Perú.

Ministerio de Cultura (2017). *Política Nacional de Cultura 2017*. Ministerio de Cultura. Lima. Perú.

Ministerio de Cultura (2020). *Política Nacional de Cultura 2030*. Ministerio de Cultura. Lima. Perú.

Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima. Perú.

Tanaka, M. (2007). *El sistema de partidos "realmente existente" en el Perú, los desafíos de la construcción de una representación política nacional, y cómo enrumbar la reforma política*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima. Perú.

Tanaka, M. (2016). *Reforma del sistema político y electoral. Balance de investigación en políticas públicas 2011 - 2016 y agenda de investigación 2017 - 2021*. Consorcio de investigación económica y social. Lima. Perú.

Rojas P. (2021). *¿Qué nos dicen las últimas encuestas de IPSOS?* IPSOS. Lima. Perú.

Seifert, M. (2014). *Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales. Las elecciones regionales y municipales 2002-2010*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. Perú.



2

La identidad nacional en el Perú: un proceso inacabado después de 200 años

Carlos Fernando Timaná Kure

I. Como llega América Latina al Bicentenario

El Perú llega a los doscientos años de independencia once años después de que esta celebración tuviese lugar en Argentina, México, Chile, Colombia y Venezuela, entre otras razones, porque fue aquí donde se selló el destino de la América independiente de la península ibérica, proceso que estuvo cargado de dificultades, contradicciones y múltiples tensiones sociales, políticas y económicas.

Lo primero que hay que señalar es que los puntos neurálgicos de la administración colonial, como lo fueron el Virreinato de Nueva España -México- y el Virreinato del Perú sufrieron fuertísimas crisis al comenzar su nueva vida republicana, por un lado México en escasos treinta años tras su independencia perdió más de la mitad de su territorio en manos de los Estados Unidos de América y prácticamente el siglo XIX se tradujo en gobiernos autoritarios, guerras civiles e injerencia extranjera en su política interna.

El Perú tras las batallas de Junín y Ayacucho observó la creación de la República de Bolivia en el Alto Perú y tras la batalla del Portete de Tarqui renunció a la empresa expansionista hacia el norte, dando paso a múltiples gobiernos de caudillos que sólo lograrían estabilizarse con el inicio de la explotación comercial del guano; que tras un aparente éxito económico mostraría lo efímero que era con los catastróficos resultados que trajo para el Perú la Guerra del Pacífico, donde la fragmentación de las élites, la poca infraestructura del país y la escasa preparación de las Fuerzas Armadas condujeron a tan amargo resultado.

En contraste con los otrora grandes virreinos, los países formados en los territorios que no tuvieron protagonismo durante

la administración peninsular tuvieron mejor suerte a la hora de generar instituciones políticas republicanas, no exentas de múltiples dificultades y contradicciones, como fueron el caso de Argentina, Colombia, Chile y Venezuela, acompañado con un mayor desarrollo económico al insertarse en el comercio internacional a través de la venta de sus materias primas.

El siglo XIX no dejó las bases de un proyecto de nación compartido en el Perú, si bien se trató de un proceso incipiente y débil en América Latina en general; llama la atención que mientras que, en Venezuela, Colombia -Nueva Granada- y Chile se generaron juntas de gobierno que sirvieron para aglutinar a las élites criollas, en el caso del Perú este proceso no fue centralizado, no se crearon amplios consensos entre las élites del Virreinato sobre la conveniencia de la independencia.

Las dubitativas elites limeñas no se terminaron de comprometer con la gesta independentista y a la llegada del General José de San Martín a la capital del Perú, en lugar de brindarle el apoyo necesario para llevar a cabo la campaña de la sierra y así vencer definitivamente al ejército realista que quedaba en sur américa, se encontró con suficientes obstáculos, entre ellos la ausencia de los recursos económicos necesarios y de hombres en armas, no quedándole otra alternativa que negociar con Simón Bolívar en Guayaquil las tropas necesarias para terminar la campaña, pero el Libertador venezolano indicó que de hacerlo, lo haría él solo, ante lo que San Martín accedió y decidió hacerse a un costado (Liévano Aguirre, 2005).

Como lo sostiene Indalecio Liévano Aguirre, Bolívar tenía en mente una república popular y esto exasperó a las élites limeñas, que reconocían que Bolívar era el único que podría terminar

la gesta, pero aborrecían su propuesta de allanar sus privilegios, de allí que después de Junín y Ayacucho la figura del libertador tratara de ser enterrada con la fama de autócrata y de enemigo del Perú por la independencia del Alto Perú con la creación de la República de Bolivia.

La economía extractiva del virreinato no logró generar riqueza compartida por todos los habitantes del territorio peruano, por el contrario se agudizó la concentración de la misma en pocas manos; así mismo, la dispersión territorial de la población en los valles de la costa y las grandes dificultades para unir la agreste sierra generó una fragmentación territorial y poblacional que dificultaron aún más la posibilidad de generar un *nosotros*, un proceso de nación que aglutinara a todos los moradores de estas tierras en un proyecto político compartido, que generara confianza en un mejor futuro para todos.

“El comarquismo que asombró a Sarmiento de Gamboa, o la estructura de archipiélago del espacio social que definió el gran antropólogo John Murra, proceden de lo “arrugado” de la geografía andina y de los estrechos y escasos ríos que interrumpen el desierto costero. Estos determinan una conducta social y un vaivén histórico: la contracción y la repulsión de esos elementos que, cada cierto tiempo –siglos o decenios– se articulan en horizontes culturales –Chavín, Moche, Tiahuanaco, República–, y después se centrifugan, se autonomizan, como

ocurrió, por ejemplo, al llegar los españoles, o al término de la guerra por la independencia. Ese autonomismo es un primer nivel de análisis, pero sobre él hay otro elemento motor que es el conflicto norte-sur” (García, 2019, pág. 26)

Lo señalado por García Pérez sobre los problemas que afrontó el Perú con su realidad poblacional y sobre todo geográfica, las tensiones y diversas dinámicas fueron compartidos por varios países de la región, pero en cada uno hubo matices y elementos que profundizaron la crisis o permitieron una solución por lo menos parcial a los mismos.

Al respecto, se puede señalar que en el caso de Colombia, el siglo XIX intentó con poco éxito establecer el federalismo y el centralismo entre sus diversas regiones, que por la geografía también se encontraban poco cohesionadas y generó no pocas tensiones, pero en su caso, el principal matiz con respecto al Perú, fue el amplio consenso entre sus élites de tener gobiernos civiles y no militares³, así como la generación de un bipartidismo prematuro tras la radicalización de las reformas liberales tras la muerte del General Francisco de Paula Santander (1792-1840) y lastimosamente la generación de violencia política cuando la competencia entre las élites no se arreglase por vías institucionales⁴.

En el caso de México, por el contrario, no se generó una estructura partidista, sino que tuvieron lugar una sucesión de

regímenes autoritarios a lo largo del siglo XIX, como fórmula para generar orden en la pugna de sus élites por el tipo de régimen político del país, como indican Daron Acemoglu y James Robinson “México experimentó una inestabilidad prácticamente constante durante sus primeros cincuenta años de independencia” (2012, pág. 26), que junto a la traumática guerra con los Estados Unidos que hizo que el país perdiera más de la mitad de su territorio.

Las tensiones territoriales, sociales y políticas condujeron a arreglos autoritarios, que no impidieron que se alcanzara el momento álgido de la Revolución mexicana, tras la cual, con un sistema en la práctica unipartidista capaz de generar una estabilidad política suficiente para evitar más derramamiento de sangre, es en ese contexto que comenzará un florecer del nacionalismo mexicano y sus principales manifestaciones artísticas y culturales, que aún hoy pueden apreciarse.

II. Dos aproximaciones a la identidad nacional: el mestizaje en México y el indigenismo en Perú

A lo largo de estos doscientos años, se ha generado una polarización sobre el lugar que el legado español tiene en la identidad latinoamericana, quienes consideran que con sus luces y sombras dicho legado es innegable y hace parte de lo que somos han optado por reivindicar el *mestizaje*, la unión étnica, artística y cultural entre España y América.

³ Sobre este asunto, Indalecio Liévano Aguirre indica que esto se debía sobre todo a que los interesados en la sucesión de Bolívar que se encontraban en Colombia y no habían participado en la campaña del sur, en la independencia del Perú, no quería que los ascensos militares decretados por el Libertador en el Perú fueran reconocidos por el Congreso de Colombia para evitar la competencia de los héroes militares en dicha campaña contra sus aspiraciones políticas tras la muerte de Bolívar (2005, pág. 496).

⁴ El primer magnicidio que tuvo lugar en la política colombiana fue el del Mariscal Antonio José de Sucre (1795-1830), quien había sido voceado por Simón Bolívar como su sucesor, él murió asesinado en la localidad de Berrecoos en el departamento de Nariño al sur de Colombia, buscando volver a Ecuador donde vivía con su esposa; sobre los autores intelectuales del mismo, se investigó a José María Obando (1795-1861) y a José Hilario López (1798-1869), quienes serían posteriormente presidentes de Colombia.

Por el contrario, quienes han considerado como idílico el periodo precolombino y han manifestado que sino todos, la mayoría de los problemas de Latinoamérica provienen del periodo virreinal y la forma como se deben de atender los problemas en la región pasa por una remoción del elemento español y una reivindicación exclusiva del elemento indígena, esto sería el *indigenismo*.

El proceso de generación de identidad nacional tanto en México como en Perú tiene un ingrediente común: las amplias poblaciones indígenas que habitaban sus respectivos territorios, siendo los principales enclaves poblacionales del imperio español en América y por lo tanto resulta relevante la postura que tomaran frente al elemento español (mestizaje o indigenismo) en la creación de su identidad nacional.

La apuesta de las autoridades de México y Perú han sido divergentes, por lo menos en el siglo XX, mientras en México se tomó una postura a favor del mestizaje, en Perú se tomó una postura a favor del indigenismo⁵. Es importante aclarar que no se trata de posturas monolíticas en ambos países, ha habido matices de gobierno a gobierno, pero en líneas generales se puede observar una apuesta por un enfoque u otro; de hecho, en el siglo XXI parece que el indigenismo está siendo una apuesta relevante en el discurso de Andrés Manuel López Obrador⁶.

Para apreciar los resultados contrastantes que se han obtenido entre ambas posturas en los dos países durante el siglo XX no es posible establecer que fenómenos muy extendidos

como el racismo o el clasismo han sido superados o aumentados por sostener una de las dos posturas en materia de educación, tampoco se podría sostener que el proceso de nación en uno u otro país esté más maduro, ya que en el ámbito latinoamericano dicha construcción está a medio hacer sin ningún país en excepción, pero sí en la posibilidad de generar una propuesta de integración que sea propositiva para el presente y el futuro.

Sobre la apuesta mexicana, se tomará como hito el momento posterior a la Revolución Mexicana (1911-1920), el gobierno de transición de Adolfo de la Huerta (1920) nombró a José Vasconcelos (1882-1959) como rector de la Universidad Autónoma de México, él sería quien dispondría el lema que acompaña el escudo de dicha institución hasta nuestros días "*por mi raza hablará mi espíritu*", que como fórmula sintetizará su legado antropológico, educativo y cultural y que para los fines de este trabajo configura el *mestizaje*.

En alguna medida, se trata de una respuesta al positivismo que primó en el gobierno previo a la Revolución mexicana, convirtiendo el propio reconocimiento en una apuesta trascendente que surge del elemento particular, la raza, y conduce hacia lo compartido por todo el género humano, el espíritu. Se trata de un aporte desde la particularidad en la diversidad que tiende hacia la unidad, lo compartido por todos; dicha raza, no es sólo mexicana, sino que comprende a toda la realidad latinoamericana.

Pero será bajo el gobierno del Presidente Álvaro Obregón (1920-1924) que se crearía la

Secretaría de Instrucción Pública, de la que Vasconcelos sería su artífice (García Benavente, 2017), y desde allí emprendió una política educativa nacional en la tercera década del siglo XX que dejó profundas raíces que aún perduran, el núcleo de ese proyecto donde reivindica el encuentro de dos mundos, el Europeo y español con el indígena y americano, el mestizaje se convertía así en el fundamento del nacionalismo mexicano, que recogería la grandeza de la síntesis cultural española e indígena y la proyectaba como una nueva creación que generaba, encuentro, orgullo y reconocimiento.

Su análisis de la realidad mostraba la situación precaria que en materia educativa padecía el país, así como las profundas desigualdades sociales y económicas, para atender ambos problemas Vasconcelos piensa en la figura del maestro que se presenta como un nuevo *héroe*, aquel que es capaz de una entrega que sea capaz de inspirar a las nuevas generaciones y que enseñe a que los que tienen más puedan ayudar a los menos dotados, desde una perspectiva de subsidiariedad y de bien común compartido.

[Los que quieran instruirse. [...] Nuestra ciencia encerrada en las cuatro paredes de unos cuantos colegios, ha sido vana y servil, y nuestra acción intermitente y desorientada, no ha sabido dedicarse a hacer iguales a nosotros a las antiguas razas conquistadas, a los que, siendo nuestros hermanos, serán eternamente una carga ruinosa, si nos desentendemos de ellos, si los mantenemos ignorados y pobres; pero que, en cambio, si los educamos

⁵ Sobre la posición tomada por el Perú, me remito a lo dispuesto por Pamela Cabala en el capítulo que preside a este trabajo y que lleva el título de *¿El Perú comparte una identidad nacional? Reflexiones en torno a la identidad cultural en los planes de gobierno de los candidatos a las elecciones presidenciales 2021*.

⁶ En más de una ocasión Andrés Manuel López Obrador le ha pedido tanto a la Monarquía Española como a la Santa Sede que se disculpen por los excesos que tuvieron lugar en la Conquista de México (DW, 2020).

y los hacemos fuertes, su fortaleza sumada a la nuestra nos hará invencibles (Aguirre Beltrán y Cantón Arjona. 2002) como se citó en (García Benavente, 2017, pág. 19).

Esto también se observa cuando identifica lo que significa para él un aristócrata.

[E]n el fondo el verdadero aristócrata para el Maestro de América, no será el rico, sino el que sirve mejor a su patria y a todas las personas a partir de lo que sabe. Se debe cambiar una visión paternalista del que da todo al otro, por una visión subsidiaria, en donde el que puede y sabe se pone al servicio del que no puede ni sabe para ayudarlo a superarse (García Benavente, 2017, pág. 30).

Lo anterior se confirma cuando sus estudiosos sostienen que como “-fin de la educación Vasconcelos establece el desarrollo y la autonomía del individuo, pero en el marco de la vida social de la cual se torna deudor y sujeto obligado a colaborar a favor de los más débiles” (García Benavente, 2017, pág. 21) y es que para Vasconcelos tampoco es necesario hacer un borrón y cuenta nueva de la historia, sino unir todas las piezas, así que si bien acepta los principios de individualismo e igualdad de la modernidad, no confina al hombre en ellos al no cerrarse a los fines antropológicos, porque el hombre sigue siendo hombre ayer como hoy “se educa para liberar a la persona de todos sus vicios y para llevarla de la virtud a la unidad y a la totalidad del Absoluto” (García Benavente, 2017, pág. 23).

Y es que para Vasconcelos la conciencia ilustrada es capaz de juzgar “por encima del tiempo;

ni vieja ni nueva; permanente y total; presente siempre” (García Benavente, 2017, pág. 25); con lo que la educación recobra su sentido más profundo y conduce al alumno a la pregunta por el ser y es allí que ocurre la magia del educar que “consiste en juntar, en síntesis viva, la tradición y el impulso” (Vasconcelos, 2002) como se citó en (García Benavente, 2017, pág. 26) asumiéndose y renovándose al mismo tiempo.

Con lo expuesto queda clara la apuesta de Vasconcelos en unir y sintetizar tanto lo material como lo temporal con una apuesta antropológica, cultural y educativa que trasciende e integre todo lo que ha configurado dicha identidad, la mexicana, siempre en conexión con la latinoamericana. Sobre este último punto, quisiera traer a colación la forma, el cómo se dio a la tarea a la que se entregó con tanto ahínco por un espacio de tres años que duró en el cargo de Secretario de Instrucción Pública de México y que logró calar en la educación mexicana hasta nuestros días, a pesar de los esfuerzos posteriores de sus opositores por aminorar su obra y legado.

Para Vasconcelos no había muchos recursos en un país empobrecido por la violencia de la Revolución y una economía internacional resentida por la I Guerra Mundial, decidió priorizar y lo hizo al darle un especial énfasis al perfil del maestro, para él el “maestro se constituye en causa instrumental de un proceso de renovación moral, de modo semejante a como Santo Tomás lo entiende como causa instrumental del conocimiento” (García Benavente, 2017, pág. 36), de allí que se proponga como método “educar con el ejemplo”, el maestro debería ser el “vehículo de una espiritualidad nueva

capaz de transformar y regenerar el *alma nacional*” (García Benavente, 2017, pág. 36).

Para ello, Vasconcelos buscó promover a los profesores en protagonistas de las *misiones culturales*, las cuales buscaron integrar el país tras la I Guerra Mundial.

[L]a nueva raza iberoamericana, que ha surgido del mestizaje, necesita conformar su propia filosofía, la cual no debe ser producto de la imitación, sino que debe comprender la totalidad de la cultura y principalmente su propia manera de pensar. Defendió la idea de que la educación debe ser la principal empresa del Estado; por ello, cuando ocupó el cargo de Secretario de Instrucción Pública de México, convirtió esta empresa en una verdadera cruzada misional. Impulsó un tipo de Nacionalismo cultural mexicano, el cual se proyectó en una verdadera escuela de irradiación continental, uno de cuyos ejemplos fue el muralismo mexicano en la pintura, con temas indígenas, mestizos y auténticamente americanos (Ocampo López, 2005. Vol 7, pág. 142).

En el caso del Perú, la reivindicación del proceso de mestizaje como el encuentro de dos mundos quedó expuesto como tesis en la obra de Víctor Andrés Belaúnde (Belaúnde, 2010), pero no logró inspirar políticas educativas o culturales⁷ ya que su legado académico no fue recogido por un proyecto político con raigambre popular como ocurrió con la obra de José Carlos Mariátegui en la izquierda peruana y Víctor Raúl Haya de la Torre en el partido Aprista Peruano.

Por lo anterior, en el siglo XX del Perú la reivindicación indígena

⁷ Si bien Belaúnde es uno de los más importantes exponentes del socialcristianismo en el Perú y contribuyó a la creación del Partido Acción Popular en 1956, al tratarse de un *catch-all party*, el pragmatismo que asumiría como doctrina del partido, no le permitirían a sus postulados influir decisivamente en la formulación de políticas.

-indigenismo- cobró un mayor protagonismo sobre todo en el discurso político, que puede observarse en la obra de José Carlos Mariátegui ([1928] S.F., pág. 19) y en las políticas educativas y culturales durante el gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada de Juan Velasco Alvarado (1968-1975), que se tomará como hito de análisis para la posición indigenista en el gobierno peruano.

En el caso del gobierno de Juan Velasco Alvarado la cultura en lugar de servir para un lugar de encuentro, se interpretó como un campo de *dominación*; esta lectura de la realidad y de la historia no sólo se apoyaba en una concepción que partía desde los principios del materialismo dialéctico, sino también por la poca participación y representación ciudadana en las instituciones políticas del país, así como la escasa legitimidad que gozaba el derecho vinculante tanto en su fuente, con una representación del pueblo que se dificultaba por los autoritarismos, la democracia restringida y censitaria; como en su finalidad, que sus disposiciones se dirigieran a materializar un bien común compartido por todos, en lugar de mantener un *statu quo* en el marco jurídico.

Durante el *Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada* bajo la dictadura de Juan Velasco Alvarado (1968-1975), se puede identificar que el propósito de la educación y la cultura será la liberación del pueblo, mediada por la participación de las comunidades, en detrimento del ciudadano individual y un direccionamiento vertical por parte del Estado hacia la sociedad.

La valoración del elemento español que se realiza desde esta concepción se puede rastrear en los documentos de política educativa, como el Decreto Ley N° 19326 Ley General de Educación de 1972, el cual dentro del

diagnóstico que realizaba sobre la situación del sector indicaba que buscaba corregir “la necesidad de relacionar estrechamente la educación con el trabajo, tradicionalmente menospreciado, especialmente en su forma manual por prejuicios de una mentalidad colonial y aristocratizante” (Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, 1972, pág. 2).

Aquí se puede observar la interpretación de que el elemento español tuvo una “mentalidad colonial” y de diferencia de clases “aristocratizante”, ya no se concibe como alguien que puede hacer más por los demás sino que se valora como un sustentador de privilegios, que no permitió valorar el trabajo como debería de ser, dando así un contexto para la reforma que buscaba, “no puede ignorar las condiciones históricas reales en que se cumple el proceso educativo. Las del Perú son las de un país sub-desarrollado, en el que prevalecen poderosos nexos de dependencia interna y externa, en perjuicio de las grandes mayorías marginadas y con riesgo permanente de la soberanía nacional” (Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, 1972, pág. 2).

Junto a lo anterior, el enemigo del pueblo es tanto interno como externo, la propuesta no es unir a todo el país para avanzar juntos, sino liberar al pueblo de las dependencias, se vive con un enemigo exterior y se convive con quien quiere hacer depender a la mayoría - ¿élite? -, en definitiva, no hay un todos compartido.

También en el discurso gubernamental se enfatiza que “los fines propios de la educación peruana reformada: [son] educación para el trabajo adecuado al desarrollo integral, para la transformación estructural y el perfeccionamiento de nuestra sociedad y para la autoafirmación nacional” (Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, 1972, pág. 2),

para ello buscará generar agentes del “proceso histórico de cancelación de las estructuras de dependencia y dominación y hombres libres comprometidos con el futuro del país” (Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, 1972, pág. 3).

Para alcanzarlos se propone “superar la actual castellanización violenta y el menosprecio de las lenguas aborígenes mediante el sistema de alfabetización bilingüe como proceso previo a una más fácil, segura y permanente castellanización y la comprensión y revalorización de los patrones culturales de cada grupo étnico” (Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, 1972, pág. 4).

Esta aproximación está consignada en tal vez el principal discurso que brindó Velasco Alvarado durante su gobierno, el de la promulgación de la Ley de Reforma agraria el 24 de junio de 1969, donde indicaba que su expedición se debía “al clamor de justicia y al derecho de los más necesitados, es que la Ley de Reforma Agraria ha dado su respaldo a esa gran masa de campesinos que forman las comunidades indígenas que, a partir de hoy -abandonando un calificativo de resabios racistas y de prejuicio inaceptable- se llamarán Comunidades Campesinas” (Servindi, 1969).

De hecho, la política de Reforma agraria si bien pudo acabar con prácticas de servidumbre que evitaban la movilidad social y el progreso material entre las comunidades campesinas, sobre todo en la sierra, sus frutos económicos fueron amargos, la producción agropecuaria nacional se desplomó y se aceleró el proceso de urbanización. La Reforma no tuvo una fórmula donde todos ganaran, sino que tuvo unos claros perdedores, aquellos a quienes se consideraba que habían generado la dependencia

interna y de quienes se necesitaba liberar al pueblo.

III. Lecciones locales e internacionales para una identidad nacional compartida que permiten enfocar fortalezas del mestizaje

Es apremiante hacer la tarea, madurar nuestro proceso de nación, hay países que han logrado mejorar muchísimo la calidad de vida de sus habitantes hasta en la cuarta parte del tiempo de nuestros doscientos años de vida republicana⁸, han podido desarrollar esa conciencia de un *nosotros* que los integra en medio de historias de encuentros y desencuentros, para ello es importante que todos, empezando por los líderes políticos se tomen la tarea en serio, pero no sólo ellos, todos los actores sociales deben apoyar esta actualización de nuestra identidad compartida y así poder mirar el futuro juntos.

El renovado orgullo nacional mexicano que se plasmó en las formas estéticas de la escultura popular tras la Revolución Mexicana, con sus murales y que posteriormente también quedaría grabado en las piezas del cine mexicano de la década del 50, donde se observa un *nosotros* orgulloso, inspirado en el mestizaje, la manifestación del espíritu y hasta una vocación continental

nos muestran que se puede construir desde la síntesis y desde el encuentro, más que desde la revancha.

A esta tarea también se puede contribuir desde el plano regional y local, como lo atestiguan los casos de éxito como el de Nuevo León y su capital Monterrey en México; como también la de Antioquia y su capital Medellín en Colombia⁹, donde la misma pertenencia e identidad de su población ha sido capaz de generar capital social¹⁰ y confianza entre sus habitantes, lo que ha facilitado con el tiempo que los industriales se entiendan a sí mismos y también sean vistos como protagonistas del desarrollo social y económico de sus comunidades, en el plano subsidiario que le daba Vasconcelos a la "aristocracia" o a las élites en general.

El fruto de ese esfuerzo, es la generación de confianza, reciprocidad, e incluso empatía, sostenibilidad en las iniciativas de desarrollo porque sus frutos son compartidos y se materializa en la calidad y acceso de los bienes públicos y una preponderancia de la persona y su promoción, de allí que tanto la cultura y la educación estén al servicio de su desarrollo, se trata de llenar de consecuencias éticas la identidad, la pertenencia a una comunidad, que de arriba hacia abajo genera subsidiariedad y de abajo hacia

arriba procura una cultura meritocrática¹¹ que premia la agencia personal y familiar de sus miembros y que sus instituciones se soporten sobre el trabajo arduo que es bien recompensado.

En el caso de Monterrey y Medellín, esos procesos de generar identidad regional fuerte llena de consecuencias éticas podrían explicar que sus empresas públicas busquen ofrecer servicios de buena calidad, incluso mejor que los que se ofrecen en las capitales de ambos países o que sus universidades ocupen los primeros puestos en los rankings internacionales, como le ocurre al Tecnológico de Monterrey y a la Universidad de Antioquia respectivamente.

En la trayectoria de ambas regiones y de sus respectivas identidades se puede observar un notable aporte cristiano que inspira esta promoción humana, si bien en el caso del Perú, no son pocas las críticas que se han elaborado e incluso se ha dispuesto a la evangelización como una empresa de dominación, que incluso explicaría las raíces de la violencia de Sendero Luminoso (Portocarrero, 2015) en el departamento de Ayacucho; este aporte podría ser valorado de otra manera.

En el mestizaje propuesto por José Vasconcelos en México,

⁸ Aquí llama la atención los casos de Corea del Sur, Taiwán y Singapur, que cuando alcanzaron su independencia tenían ingresos *per cápita* mucho menores que el peruano, pero que en este momento lo cuadruplican en el menor de los casos.

⁹ El investigador Jorge Morel, ha desarrollado un estudio comparado "*Sector privado como sociedad civil: Trayectorias divergentes de las élites empresariales en Antioquia (Colombia) y Arequipa (Perú)*" (Morel Salman, 2021) que muestra el compromiso y horizonte de los empresarios antioqueños en generar una sociedad civil comprometida con el desarrollo territorial, económico, político y social.

¹⁰ Para comprender el concepto de capital social que aquí expongo propongo la obra de Robert D. Putnam *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana* (2000).

¹¹ La meritocracia a la que me refiero es la visión clásica donde se premia el esfuerzo personal en un marco amplio de participación que busca ampliar en la sociedad la igualdad de oportunidades por medio de unas condiciones compartidas, en que se premia el esfuerzo, permitiendo el ascenso social, laboral y económico. Michael Sandel (2021) ha elaborado un análisis señalando fallas en la forma como la meritocracia se ha materializado, sobre todo en la experiencia de los Estados Unidos que es relevante para corregir los problemas y alcanzar los objetivos sociales que busca materializar, más aún en América Latina, donde los contrastes son todavía más marcados que en otras sociedades.

los aportes de los elementos de la fe cristiana como el perdón, el amor al prójimo -con un especial énfasis en los más vulnerables-, las bienaventuranzas, entre muchos otros elementos, puede convertirse en una inspiración para perdonar y reconciliar las heridas abiertas en nuestra sociedad y reconocernos en la grandeza de nuestra raza -en términos de Vasconcelos-, de tal forma que ya no busquemos más razones en el pasado para seguir divididos en el presente, sino que tomando nuestra historia, todo lo que somos y todos los que estamos, nos propongamos juntos conquistar el futuro.

Bibliografía

Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Bogotá: Deusto.

Belaúnde, V. A. (2010). *Hispanoamérica*. Arequipa: Fondo Editorial Universidad Católica San Pablo.

DW. (10 de 10 de 2020). *AMLO pide a Iglesia y monarquía española que se disculpen por "atrocidades" a pueblos originarios*. Obtenido de <https://www.dw.com/es/amlo-pide-a-iglesia-y-monarqu%C3%ADa-espa%C3%B1ola-que-se-disculpen-por-atrocidades-a-pueblos-originarios/a-55230873>

García Benavente, J. F. (2017). José Vasconcelos creador de la educación social en México. Su concepción educativa. *bol.redipe [Internet]*, 4 (10), 17-41.

García, A. (2019). *Metamemorias*. Lima: Planeta.

Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada. (21 de 03 de 1972). *Ley General de Educación. Decreto-Ley N° 19326*. Obtenido de <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/19326.pdf>

Liévano Aguirre, I. (2005). *Bolívar*. Caracas: Fundación Editorial El perro y la rana.

Mariátegui, J. C. ([1928] S.F.). *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Amauta.

Morel Salman, J. (2021). *Sector privado como sociedad civil: Trayectorias divergentes de las élites empresariales en Antioquia (Colombia) y Arequipa (Perú)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Ocampo López, J. (2005. Vol 7). *José Vasconcelos y la educación mexicana*. Rhela, 137-157.

Portocarrero, G. (2015). *Profetas del odio. Raíces culturales y líderes de Sendero Luminoso*. Lima: PUCP.

Putnam, R. D. (2000). *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Sandel, M. J. (2021). *La Tiranía del mérito ¿Qué ha sido del bien común?* Debate.

Servindi. (24 de 06 de 1969). *Histórico discurso de Juan Velasco al promulgar la Ley de la Reforma Agraria en Perú*. Obtenido de <https://www.servindi.org/actualidad/107407>

LA GESTIÓN DE LOS CONFLICTOS SOCIALES EN EL PERÚ.

I JORNADAS NACIONALES DE ANÁLISIS POLÍTICO: BICENTENARIO DEL PERÚ

EL PROCESO DE DIÁLOGO Y LOS CONFLICTOS SOCIALES

LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO
TIENE UN ENFOQUE DE PREVENCIÓN, PROTEGIENDO Y GARANTIZANDO LOS DERECHOS HUMANOS.

INTERVENCIÓN
SUPERVISIÓN PREVENTIVA
INTERMEDIACIÓN DEFENSORIAL
ACCIONES LEGALES
ACCIONES HUMANITARIAS

LA OFICINA DE DIÁLOGO, y SOSTENIBILIDAD.
ENFOQUE:
PROCESO ENTRE 2 ó MÁS ACTORES INDEPENDIENTES QUE REALIZAN ACCIONES FRENTE A LA CONTRAPOSICIÓN DE SUS INTERESES Y NECESIDADES, QUE GENERA UNA AMENAZA AL ORDEN PÚBLICO y GOBERNABILIDAD.

CATEGORÍAS:

1. DIFERENCIAS
2. LOS CONFLICTOS SOCIALES
3. EL ESTADO DE CRISIS.

FASES:
TEMPRANA
ESCALAMIENTO
CRISIS
DESCALAMIENTO

LA SECRETARÍA DE GESTIÓN SOCIAL Y DIÁLOGO.
PREVIENE LA CRISIS, LA MALA GESTIÓN O LA NO ATENCIÓN AL CONFLICTO. ES LA RESPONSABLE DE LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.

ETAPAS
PRE-CONFLICTO
CONFLICTO
CRISIS
POST-CONFLICTOS

SISTEMAS DE ALERTAS
• VIGENTE
• ACONTECIMIENTO
• ACTIVADO
• CASO NUEVO

INSTITUCIONES ENCARGADAS:

¿CÓMO GESTIONA EL PERÚ, LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL?

MAG. KATLEEN MORALES

3

La gestión de los conflictos sociales en el Perú: reflexiones sobre las intervenciones del gobierno

Katleen Connie Morales Tejada

I. El conflicto

Si bien el conflicto es parte de la vida humana lograr definirlo resulta una tarea compleja, dado que, es un “fenómeno natural en toda sociedad, es decir, se trata de un hecho social consustancial a la vida en sociedad” (Silva García, 2008, pág. 29). El conflicto, también es como “(...) parte del combustible que permite poner en marcha la maquinaria social” (Yubero Jiménez, 1999, pág. 117), ya que al ser una interacción social¹² colabora con la identidad de grupo, a la cohesión o tejido social de una comunidad. De otro lado, en el imaginario popular el conflicto se entiende como “combate, lucha, pelea”¹³.

Con el fin de ofrecer una definición, esta se realizará a través del género próximo y la diferencia específica, en tal sentido, la relación social se subsume en el primero y la incompatibilidad de objetivos de las partes de la relación en la segunda (Entalman, 2005, págs. 45-49). Además, hay que mencionar, la interdependencia¹⁴ como el principal elemento que existe en todo conflicto tanto en su origen como en su solución (Morales Tejada, 2018, pág. 10). En suma, para el análisis de este trabajo es menester definir el conflicto y el conflicto social, ambos se entenderán desde la perspectiva positiva¹⁵ del conflicto. Por ende, en relación al conflicto este es un proceso que surge de la interacción en la que una parte percibe¹⁶ que la otra afecta o puede afectar negativamente algunos de

sus intereses u objetivos y que constituye una oportunidad de ajuste o cambio en la interacción; respecto al conflicto social, este se caracteriza por el hecho de que los actores toman acciones para demostrar el antagonismo entre sus intereses, lo que puede afectar la gobernabilidad, el interés u orden público. Debido a esta posibilidad, el Estado es un actor clave cuya adecuada actuación puede prevenir su escalamiento a crisis.

II. Entidades que se encargan de la gestión del conflicto social

En nuestro país -a lo largo de su historia- se han determinado dos entidades públicas que cuentan con competencia para la resolución y gestión de los conflictos sociales: 1) una entidad relacionada con la estructura del Poder Ejecutivo, en específico con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y 2) la Defensoría del Pueblo (en adelante DP) -que goza de autonomía constitucional-, a través de su Adjuntía para la Prevención de los Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. A continuación, se desarrolla las actuaciones de ambas para comprender sus enfoques, funciones y metodologías.

II.1. Defensoría del Pueblo

La DP -conocida internacionalmente como *Ombudsman*- es un “organismo constitucionalmente autónomo, creado para defender los derechos fundamentales, supervisar el cumplimiento de

¹² Este pensamiento fue desarrollado por autores como Georg Simmel o Lewis Coser.

¹³ Definición de la Real Academia de la Lengua Española.

¹⁴ John Lederach destaca la paradoja de la interacción del conflicto, que implica que los actores compiten por sus intereses a la vez deben de cooperar para llegar a acuerdos. Esta interdependencia hace ver el conflicto como primordial y necesario para el crecimiento y desarrollo de la persona o actor.

¹⁵ Se entiende que esta perspectiva busca ofrecer mecanismos para entenderlos lógicamente, criterios científicos para analizarlos, así como metodologías (creatividad, empatía y no violencia) para transformarlos (Calderón Concha, 2009, pág. 67). En esa línea, una resolución constructiva del conflicto beneficiará al grupo entero y a las personas individualmente. Se fortalecerán las relaciones entre los miembros del grupo, se reforzará la identidad y el sentido de crecimiento del grupo (Fhiser, y otros, 2000).

¹⁶ Enfatizando la importancia de la percepción sobre la oposición de objetivos, ya que no siempre es real.

los deberes de la administración estatal, así como la eficiente prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional" (Constitución Política del Perú 1993: Art. 161).

Bajo ese marco, en el ámbito de la conflictividad social, el llamado a la acción surge de su deber de mantener vigente el mínimo necesario para la convivencia social, el respeto a la institucionalidad pública y garantizar los derechos humanos; dado que todo ello puede verse afectado con el desarrollo del conflicto social inadecuadamente atendido.

Por ello, el enfoque de la DP es de Derechos Humanos, (2012) conforme a "sus facultades de defensa y supervisión para prevenir e intermediar a fin de abrir el camino a procesos de diálogo que ayuden a solucionar el conflicto" (Defensoría del Pueblo, 2015, pág. 31). En resumen, su enfoque tiene como objetivo promover el diálogo para proteger derechos fundamentales, contribuir a la gobernabilidad y al desarrollo del país, así como a la consolidación de una cultura de diálogo y paz.

II.2. Secretaría de Gestión Social y Diálogo

La Secretaría de Gestión Social y Diálogo (en adelante SGSD), es un órgano de línea con autoridad técnico reguladora a nivel nacional, reporta al viceministerio de gobernanza territorial y tiene temas de prevención, gestión de diálogo territorial y solución de los conflictos sociales en el Perú. La SGSD se encarga de conducir los procesos de diálogo, mediación, negociación, entre otros mecanismos con los diversos actores involucrados con el fin de contribuir a la solución de los conflictos sociales con la finalidad de consolidar una cultura de paz y respeto al Estado de Derecho (Decreto Supremo 126-2021-PCM, 2021). Para ello, está compuesta por

tres subsecretarías: (1) Secretaría de Prevención y Gestión de Información, (2) Secretaría de Gestión de Diálogo, y (3) Secretaría de Seguimiento y Gestión de Compromisos (Secretaría de Gestión Social y Diálogo, Manual operativo: Secretaría de Gestión Social y Diálogo, 2021, pág. 5).

Asimismo, es menester mencionar que la SGSD fue establecida durante el gobierno del Pedro Pablo Kuczynski Godard como una reforma a la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (en adelante ONDS) creada durante del gobierno de Ollanta Moisés Humala Tasso, que a su vez fue una transformación de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales.

Bajo ese contexto -su antecesora- la ONDS fue creada como un órgano especializado encargado de dirigir el proceso de diálogo con los diversos actores con el objeto de prevenir controversias, diferencias y conflictos sociales y contribuir a su solución. Fue producto de una reforma que planteaba el cambio al enfoque de tratamiento integral de los conflictos, incidiendo especialmente en la prevención, adelantándose al escalamiento y crisis del conflicto su objetivo era contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el desarrollo del país, rescatando la relación entre el ciudadano y el Estado en la transformación de los conflictos sociales en oportunidades (Decreto Supremo 106-2012-PCM, 2012).

A diferencia de la DP, la SGSD realiza su trabajo desde once enfoques como son: 1) *el enfoque de derechos humanos* que implica que el Estado y la sociedad civil -especialmente la empresa- deben promover acciones, planes, normas e intervenciones para proteger, asegurar y restituir los derechos de las personas frente a las actividades empresariales. 2) *El enfoque de*

prevención de conflictos busca prevenir la escalada del conflicto evitando acciones destructivas o violentas que podrían amenazar la gobernanza y las personas. 3) *El enfoque de gestión de crisis* se enfoca en el manejo adecuado y constructivo de los conflictos sociales, reduciendo la tensión y la violencia con el fin de promover la desescalada del conflicto consiguiendo menos efectos negativos. 4) *El enfoque transformativo* propone procesos de cambio constructivo que busquen intervenir de manera integral desde múltiples niveles a favor de la participación de todas las partes considerando al conflicto en un corto y largo plazo para lograr la construcción de la paz. 5) *El enfoque construcción de paz* pretende que las partes del conflicto trabajen colaborativamente en iniciativas, medidas o políticas para lograr una paz duradera y sostenible en sus comunidades mediante la prevención de los efectos negativos del conflicto. 6) *El enfoque dialógico* implica un código de conducta que utiliza la palabra y las interacciones para crear un ambiente de empatía, de respeto y apertura a las diferentes perspectivas de los actores. 7) *El enfoque de interculturalidad* valora e integra las diversas concepciones culturales sobre el bienestar y desarrollo que los diferentes grupos étnicos, culturales, pueblos originarios y comunidades pueden tener para brindar una atención diferenciada y pertinente. 8) *El enfoque de género* entiende que toda jerarquía basada en diferencias culturales y de género debe eliminarse para garantizar la plena realización de los derechos de hombres y mujeres. 9) *El enfoque multiactor* permite la coordinación y el trabajo en conjunto con otras entidades y actores provenientes del sector público privado y sociedad civil. 10) *El enfoque de acción sin daño* busca decisiones con el menor impacto posible aprendiendo de experiencias pasadas. Y, 11) *el enfoque de*

sensibilidad al conflicto busca evaluar el contexto y la responsabilidad de los impactos positivos y negativos para maximizar los primeros y reducir los segundos (Resolución 008-2021-PCM/SGSD, 2021).

III. Intervenciones estatales en los conflictos sociales en el Perú

Ahora, habiendo sido definidas la DP y la SGSD y expuestos sus enfoques para la gestión de los conflictos sociales, se procederá a desarrollar la metodología de gestión de cada una que incluye la conceptualización del conflicto social, la identificación de las partes, las fases o estados del conflicto social, su clasificación y las intervenciones que estas realizan.

III.1. Concepto del conflicto social

Para la DP, el conflicto social es “un proceso complejo en el cual sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios y esa contradicción puede derivar en violencia” (Defensoría del Pueblo, 2015). En otras palabras, comprende a los conflictos sociales como “hechos en los que se amenazan o violan derechos fundamentales” (Defensoría del Pueblo, 2012, pág. 24) y a partir de esta concepción interviene en su gestión con el fin de garantizar el Estado de Derecho.

Por su lado, la SGSD lo entiende como:

“Un proceso complejo y dinámico en el que dos o más actores estatales, sociales o privados con capacidad de impacto en la esfera pública tales como el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y Locales, organizaciones de la sociedad civil, comunidades campesinas y nativas, sindicatos, gremios,

colectividades de la ciudadanía, empresas, entre otros, perciben que sus objetivos, intereses, necesidades, preocupaciones, aspiraciones o valores son contradictorios o incompatibles y despliegan acciones que podría constituir un riesgo y/o amenaza a la gobernabilidad democrática, a la gobernanza territorial, a los derechos humanos y el orden público; y podría derivar en un posible escenario de violencia” (Secretaría de Gestión Social y Diálogo, 2021, pág. 5).

En definitiva, hay dos aspectos que es necesario destacar: el primero está relacionado con el vínculo preciso que establecen ambas instituciones entre el conflicto social y el proceso, ya que el concepto de este último hace alusión a un conjunto de fases o sucesiones de conductas, que se desarrollan a lo largo del tiempo con un fin determinado; tal como sucede en el desarrollo de un conflicto social donde las partes realizan una serie de acciones en un periodo y contexto concretos para lograr sus objetivos. El segundo, es el abordaje correcto de la conflictividad social a partir del reconocimiento de la complejidad a la que se refiere la DP, debido a que el conflicto social puede configurarse según el número de actores principales y secundarios, la multiplicidad de causas, las situaciones de poder, las idiosincrasias de la población, los intereses y las pugnas políticas, etc. En otras palabras, son los aspectos sociales, económicos y políticos que rodean a cualquier conflicto social los que agregan complejidad.

III.2. Clasificación de las partes del conflicto social

La DP ha clasificado a los actores involucrados en el conflicto de la siguiente manera: **1) actores primarios** que son aquellos que participan directamente en el

conflicto; **2) actores secundarios** que pueden ser grupos que apoyan a alguna de las partes; también se considera aquí a instituciones, organizaciones de la sociedad o personas que colaboran en la canalización del conflicto, o podrían impedirlo; y **3) actores terciarios** que son personas u organizaciones percibidas como imparciales que tienen la posibilidad de actuar como mediadores o negociadores (Defensoría del Pueblo, 2012). Esta clasificación es un ejercicio solo de identificación de actores, porque no hace ninguna conexión con sus necesidades, su situación de poder, su relación con los demás, sus necesidades, sus roles, etc.

A diferencia de la DP, la SGSDS continúa la metodología de la ONDS que utiliza herramienta de análisis del *mapa de actores* estableciendo las posiciones, intereses, necesidades, roles y jerarquizando el poder de cada actor involucrado (Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, 2014). Esto le permite tener un panorama claro de todos los involucrados para plantear las acciones de gestión, determinar quiénes participan y hacerse una idea esquematizada de sus posiciones e intereses. Esto ayuda a desarrollar mejores estrategias para abordaje de un conflicto social (Secretaría de Gestión Social y Diálogo, 2021, pág. 17).

III.3. Fases o estado del conflicto social

La DP determinó categorías de *fases y estados del conflicto* para su intervención en la conflictividad social. Las primeras se enuncian en términos de la intensidad con la que el conflicto se desarrolla, planteando así cuatro fases: temprana, escalamiento, crisis, desescalamiento; y la segunda categoría muestra tres estados: activo, latente y resuelto.

A continuación, se desarrollará las fases: **1) la fase temprana** comienza cuando el desacuerdo se expresa abierta y pacíficamente a través de memoriales, quejas en medios de comunicación, vía o trato directo, acciones administrativas, judiciales, quejas o pedidos ante las autoridades. Después, en **2) la fase de escalamiento** se producen hechos que incrementan “la energía de la protesta social que busca influir en el ánimo de las instituciones o autoridades llamadas a atender las demandas y también en la opinión pública” (Defensoría del Pueblo, 2015, pág. 31). Posterior a ello, en **3) la fase de crisis**, se producen actos violentos por parte de los actores que, claramente, afectan derechos fundamentales. Finalmente, en **4) la fase de desescalamiento**, la intensidad de las acciones de violencia y la tensión han disminuido entre las partes, el conflicto puede convertirse en una oportunidad para el diálogo¹⁷.

En cuanto a las etapas, el conflicto estará **latente** cuando no haya sido expresado públicamente, por lo que el conflicto permanecerá latente, silencioso o inactivo; esto a pesar de que el problema fue percibido y sus actores fueron identificados por la comunidad. En la segunda etapa, el conflicto está activo cuando una de las partes haya señalado públicamente, a través de medios formales o informales, sus demandas o reclamaciones; esto puede suceder, por ejemplo, mediante declaraciones en los medios de comunicación o manifestaciones ante las autoridades (Huároc Portocarrero, 2017). Finalmente, el conflicto está **resuelto** cuando se encuentre

una solución que satisfaga los intereses de las partes, que puede concretarse mediante acuerdo, promulgación de reglamentos, solución judicial o administrativa, etc.

La SGSD establece que el conflicto social tiene las siguientes etapas¹⁸: **1) el pre-conflicto** es cuando la situación está en etapa de germinación de un potencial conflicto social, donde se evidencia malestar, tensión y/o desacuerdo entre dos o más actores sociales, y que es expresada a través de mecanismos formales e institucionales. Luego, **2) el conflicto**: está caracterizada por el desacuerdo entre dos o más actores sociales que es expresada a través de acciones públicas de protesta poniendo en riesgo el orden público y acceso a los derechos de la población. Posteriormente, **3) la crisis** será el quiebre del orden jurídico, donde las partes del conflicto social generan disturbios públicos mediante el uso de la fuerza, de medidas de violencia o presión política, que afectan el acceso a bienes y servicios, y al ejercicio de los derechos de los grupos involucrados y/o de terceros. Finalmente, en el **4) Post-conflicto** se restablecen las condiciones afectadas y el orden jurídico, asegurando la reinserción sostenible de personas y colectivos involucrados, por lo que las demandas de los actores de canalizan a través de los entes competentes (Secretaría de Gestión Social y Diálogo, 2018).

Es pertinente, recordar el carácter dinámico del conflicto que lo expone a situaciones que logran que escale a crisis o que logren desescalarlo a un contexto que

favorece el proceso de diálogo. Esta característica cíclica está contenida en las metodologías de la DF y de la SGSD.

III.4. Tipología del conflicto social

Como se mencionó, los diversos aspectos involucrados en el conflicto, como el económico, político, cultural y otros, lo hacen diverso y complejo. En vista de esto, la DP, primero identifica áreas temáticas en las que puede categorizar problemas sociales, y luego, desempeñando rol de supervisor, identifica las responsabilidades estatales frente a estos problemas, por lo que, desarrolló una tipología que combinaba el ámbito temático con las competencias legales (Defensoría del Pueblo, 2015). Específicamente, las categorías son: comunal, electoral, laboral, socio ambiental por asuntos de gobierno local, regional o nacional entre otros.

Por su parte, es necesario recordar que la ONDS elaboró una tipología basada únicamente en la temática de la conflictividad social con la característica de **numerus apertus** (Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, 2014). Sobre esta base, SGSD ha ido más allá, desarrollando un modelo en el que se identifican escenarios de conflictividad social que combinan la materia con las demandas de gestión del conflicto que requieren estos casos y, por tanto, exigen del Estado la adopción de roles específicos y la identificación de las entidades responsables (Secretaría de Gestión Social y Diálogo, 2021). En la siguiente tabla se observan los escenarios y la tipología propuesta:

¹⁷ Este consiste en el proceso comunicativo directo o mediado, orientado a construir acuerdos de solución entre las partes.

¹⁸ Al respecto, cabe mencionar que, la ONDS realizaba una categorización basada en el proceso de escalamiento mediante la cual concluye tres tipos de tensiones: i) Diferencias, ii) Controversias, y iii) Conflictos Sociales. Entonces, para la ONDS no toda tensión social es un conflicto social en estricto, en cambio para la DP, esto sí es así diferenciando únicamente el estado de desarrollo (Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, Manual de Capacitación para la Gestión del Diálogo, Módulo 1. El conflicto social y el diálogo: enfoques y conceptos, 2014).

Tabla N° 1

Escenarios y tipología de los conflictos sociales

Escenarios	Tipología
Demandas socioeconómicas	Actividad: Gestión Pública, Industrial, Comercial, Agropecuaria, Transporte, Infraestructura. Naturaleza: Laboral (informalidad laboral, gremios sindicales), Acceso a Vivienda (invasión de terrenos, demanda de viviendas), Asistencia Social (programas sociales, bonos pandemia), Reactivación económica (PYME, productores agrarios, y sector informal)
Relaciones entre comunidades y grandes / medianas empresas	Actividad: Industrial, Minero, Hidrocarburos, Energético. Naturaleza: Socioambiental (inclusión en AID, participación ciudadana, fiscalización y resarcimiento por afectación ambiental y modos de vida, rechazo a la actividad), Laboral (empleo local, sindical), Socioeconómico (proveedores locales y beneficios), Sociocultural (reclamos por omisión a la Consulta Previa o Consulta Previa para las modificaciones al EIA)
Impacto socioambiental	Actividad: Minero, Hidrocarburos, Industrial, Gestión Pública. Naturaleza: Socioambiental (contaminación ríos, aire, suelos, ganado y agricultura, afectación a la salud humana por metales pesados, cierre de operaciones), Socioeconómico (afectación a los modos de vida), Hídrico (acceso y derechos de uso del agua)
Demarcación y ordenamiento territorial	Actividad: Gestión Pública, Minería, Hidrocarburos, Industrial, Infraestructura. Naturaleza: Sociopolítico (gestión político administrativa de procesos de distritalización, demarcación y delimitación entre localidades y/o regiones), Socioeconómico (beneficios vinculados a la presencia de un proyecto económico)
Gestión de los recursos públicos	Actividad: Gestión Pública. Naturaleza: Sociopolítico (demanda de transferencias de recursos públicos a nivel local, redistribución canon, demanda de infraestructura pública y provisión de bienes y servicios), Administrativo (aprobación, financiamiento y ejecución de PIP)
Actividades informales e ilegales	Actividad: Gestión Pública, Minería, Industrial. Naturaleza: Socioambiental (afectación de ecosistemas por minería informal y tala ilegal), Sociocultural (afectación a derechos colectivos de pueblos indígenas), Socioeconómico (disputas entre grupos en competencia de recursos)

Fuente: Secretaría de Gestión Social y Diálogo.

Respecto a la tipología de los conflictos resulta curioso la identificación del conflicto social con el tipo de conflicto socio ambiental que existe en el imaginario general de la sociedad peruana; de tal manera que, se configura un reduccionismo sobre la pluralidad temática de los conflictos sociales. Probablemente, esto se deba a que los casos más destacados y mediáticos de conflictividad social involucren disputas sobre el acceso, control y uso de los recursos naturales en las industrias extractivas. No obstante a ello, se requieren acciones comunicativas para sensibilizar a la ciudadanía sobre los diversos tipos de conflictos, las diversas causas, las respuestas o intervenciones del Estado que se generan alrededor de la gestión de conflicto social con el propósito de lograr una convivencia social pacífica y con justicia.

III.5. Rol de la Defensoría del Pueblo

En cuanto a las actividades que se realizan en la gestión del conflicto, la DP tiene cuatro modalidades de intervención: supervisión preventiva, intermediación defensorial, acciones legales y acciones humanitarias (Defensoría del Pueblo, 2005, pág. 25). Estas actividades pueden implicar: la interposición de buenos oficios, la participación en mesas de diálogo o en comisiones de alto nivel, la mediación, la supervisión -como instrumento preventivo-, el desarrollo de propuestas generales y los reportes mensuales de conflictos sociales.

En esa línea, *la supervisión preventiva*, se desarrolla ex ante con el propósito de controlar la calidad del trabajo del Estado y

comparar las prácticas institucionales con la normativa que las rigen, para lo cual, es necesario efectuar un continuo análisis de posibles situaciones conflictivas que puedan surgir a raíz de ello. Se lleva a cabo a través de: la colaboración en el acceso a la información, las visitas de inspección, las entrevistas con los actores involucrados en el conflicto social, reuniones de intercambio de información (exposición de opiniones y percepciones), talleres de trabajo, alertas tempranas y *amicus curiae*.

Por otro lado, la *intermediación defensorial* tiene como objetivo reducir las tensiones en los conflictos sociales y transformar la violencia en negociación. Para ello, desarrolla las siguientes formas de intermediación defensorial: interposición de buenos oficios, comisión de alto nivel, participación en mesas de diálogo y conducción directa del mecanismo de diálogo. Asimismo, emprende acciones legales a través de la verificación de la situación de las personas detenidas y la evaluación sobre la pertinencia de interponer acciones de garantía.

Finalmente, las acciones humanitarias tienen como meta preservar la vida, la integridad y la salud de las personas. Estas acciones implican la elaboración de listados públicos sobre la identidad de las personas heridas o en situación de riesgo en el contexto de los conflictos sociales violentos, o las coordinaciones con entidades estatales y particulares (Ministerio de Salud, gobiernos locales y regionales, Policía Nacional, Ministerio Público Cruz Roja, compañías de bomberos y otros).

III.6. Intervención de la SGSD

Para abordar este tema, resulta útil recordar que, anteriormente la ONDS trabajaba con la metodología de la *Gestión del diálogo*, que era “un conjunto de pasos mediante el cual el Estado peruano implementa espacios de diálogos entre los actores sociales y él, con el fin de identificar alternativas de solución y preservar la gobernabilidad y el desarrollo sostenible de toda la comunidad” (Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, 2014, pág. 14), proceso que implicaba cuatro pasos¹⁹. Actualmente, la SGSD se guía por la *Gestión social*, que es el proceso que permite la construcción de espacios para que se establezca las relaciones de múltiples actores sociales, a través de distintos mecanismos (diálogo, participación, consulta, coordinación, convocatorias, reuniones, mesas, otros) que promuevan el desarrollo de la persona y la sociedad.

Por ende, la SGSD ha establecido que el procedimiento a aplicar en un escenario de conflicto social comienza con un análisis y diagnóstico multisectorial, luego con esa información se elabora un plan de intervención en un segundo paso. Y, si resulta pertinente, se brindará asistencia técnica intersectorial.

Estas fases de su intervención implican, en relación al *1) análisis y diagnóstico multisectorial*, la toma de conocimiento del escenario de conflictividad social, verificar y ponderar la información con múltiples fuentes²⁰. Esto sustentará el diagnóstico del conflicto social y la propuesta del plan de intervención para la gestión de dicho conflicto social. Posterior a este análisis, la

¹⁹ Estos eran la identificación de casos de conflictividad social, la elaboración del Plan de Trabajo o estrategia para la gestión del diálogo, la implementación del plan de trabajo o estrategia, el arribo a acuerdos finales y el seguimiento de estos.

²⁰ Cabe precisar que esta información debe ser incorporada a la Plataforma Digital para la Gestión de Conflictos de la SGSD

SGSD o el órgano responsable de la gestión deberá realizar la **2) elaboración del plan de intervención** que incluye: los objetivos, los actores involucrados, las condiciones existentes y las condiciones que se esperan alcanzar, la metodología de intervención, las fases en las cuales se desarrollará el Plan, el cronograma de las actividades planificadas, los responsables detallando sus roles, y, finalmente, las posibles alternativas de solución. En tercer lugar, la SGSD puede brindar **asistencia técnica intersectorial** a las entidades gubernamentales conforme a sus competencias y con el propósito de que lideren la gestión del conflicto social o el proceso de diálogo. (Secretaría de Gestión Social y Diálogo, 2021)

Asimismo, podrá intervenir en un conflicto social a través de diversos roles como monitoreo, acompañamiento y asistencia técnica, coordinación y articulación, garante, generador de condiciones, cofacilitación, facilitación y evaluador (Secretaría de Gestión Social y Diálogo, 2021) En esa línea, es importante señalar que la primera respuesta al conflicto es responsabilidad de los gobiernos regionales o locales como miembros del Poder Ejecutivo. Además, cada ministerio asume la intervención y dirección en la gestión social conforme a sus competencias y especialidad, siempre en coordinación con los otros niveles de gobierno.

Dentro de los mecanismos de diálogo²¹ se determinó que cada proceso tiene diversas finalidades y características pudiendo ser:

1) Procesos de diálogo entre actores estatales y organizaciones de la sociedad civil ante una situación de conflicto; aquí la SGSD desempeña los roles de facilitación, mediación y de coordinación multinivel. **2) Procesos de concertación sobre temas de desarrollo** se llevan a cabo entre los actores antes mencionados con el fin de conversar sobre la ejecución o pedidos de proyectos de desarrollo. Para esto, también se convoca al sector privado. Y, **3) Procesos de negociación bilateral** entre empresas y organizaciones de la sociedad civil, gremios o comunidades en las que el Estado, a través de sus distintas instituciones puede actuar como facilitador, convocante, observador o cualquier otro rol que sea aceptado por las partes (Secretaría de Gestión Social y Diálogo, 2021).

Ahora bien, respecto a los espacios de diálogo²² utilizados por la SGSD (ABC de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, 2018) se destacan: **1) la mesa de diálogo** es el espacio cuya tarea es reunir a los actores sociales involucrados, así como a las entidades estatales competentes, para trabajar juntos en la construcción de soluciones pacíficas e institucionales a los problemas y necesidades. **2) Mesa de desarrollo** surge con posterioridad a la primera, con el propósito de

generar oportunidades de desarrollo integral mediante la realización de inversiones públicas en los lugares donde hay riesgos de conflictividad social, las empresas también participan. **3) Mesa técnica** es un espacio para la resolución de problemas específicos de carácter técnico e integración de expertos cuyo objetivo es formular alternativas de solución²³. **4) la Comisión multisectorial** tiene como finalidad que los ministerios²⁴ desarrollen funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos sobre materias de su competencia. **5) El grupo de trabajo** es un mecanismo utilizado para solicitar un espacio de diálogo por parte de autoridades locales o de la sociedad civil cuyo objetivo es que los ministerios conforme a sus funciones analicen y gestionen las demandas expuestas. Y, **6) El comité de seguimiento** se implementa para asegurar el cumplimiento de los acuerdos y compromisos adquiridos en los espacios de diálogo a través de reuniones de monitoreo con los actores involucrados.

En ese orden de ideas, cabe destacar que actualmente, la SGSD hace uso de plataformas digitales para almacenar la información generada sobre las medidas adoptadas en la gestión de los conflictos sociales. Este uso representa un avance porque se almacena toda información recabada y se puede vincular con otras, a fin de detectar posibles

21 Recordemos que la ONDS decidió “instaurar el diálogo como la vía privilegiada para prevenir y solucionar diferencias, controversias y conflictos” (Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, 2012, pág. 09), en esa línea, se creó el Sistema Nacional de Prevención de Conflictos Sociales, cuyos ejes estratégicos fueron: “el Sistema de Alerta y Respuesta Temprana, la Identificación de zonas de riesgo para la intervención preventiva y la Institucionalización de la política de prevención en los tres niveles de gobierno” (Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, 2014, págs. 48-49).

22 La ONDS contempló los siguientes mecanismos: la mesa de diálogo, la mesa de desarrollo, la mesa técnica y el grupo de trabajo multisectorial

23 Para ello se elaboran informes, estudios, investigaciones o evaluaciones que permitan contar con información sustentada sobre las temáticas en cuestión.

24 Suelen estar vinculados a las Mesas de Desarrollo, en las que diferentes sectores asumen compromisos para viabilizar inversiones en un determinado territorio, la constitución de una Comisión Multisectorial facilita la toma de decisiones por parte del Estado al respecto.

situaciones sensibles o escenario de riesgo social (Manual operativo: Secretaría de Gestión Social y Diálogo, 2021, pág. 23)

IV. Colofón

Los enfoques en la gestión del conflicto de la DP y la SGSD son distintos, ya que la primera centra su trabajo desde la vigencia y el respeto de los derechos humanos, mientras que la SGSD trabaja desde diferentes enfoques para gestionar los conflictos con el fin que estos no afecten la gobernabilidad y el orden público. No obstante, el enfoque de la DP resulta complementario al trabajo realizado por la SGSD en materia de conflictividad social.

Dentro de las diferencias encontradas resaltan las siguientes: la distinta formulación de concepciones de conflicto, la clasificación, los estados o fases del conflicto e intervenciones, lo que resulta en dos lenguajes para el tratamiento de la conflictividad social en el Perú. Asimismo, ambas instituciones elaboran informes o reportes sobre la conflictividad utilizando su propia metodología sin realizar un trabajo articulado que permita una gestión eficiente de los conflictos sociales.

Finalmente, si bien son hitos importantes los lineamientos y manual aprobado por SGSD en materia de gestión de la conflictividad, se evidencia la necesidad de contar con un sistema unificado de intervención en la gestión de conflictos sociales, en el que se determine un mismo lenguaje, categorías y que se incluyan articuladamente la atención que brinda tanto la SGSD y como la DP, con el fin de no duplicar esfuerzos sino generar alianzas que sumen a la respuesta que como Estado peruano se debe dar a la conflictividad social. En esa línea, la propuesta de intervención realizada cuenta con una visión de trabajo coordi-

nado en la gestión de conflicto con protocolos, lineamientos y manuales son un importante avance en la respuesta sistematizada del Estado.

Bibliografía

Calderón Concha, P. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revista paz y conflictos*.

Defensoría del Pueblo, D. (2005). *Ante todo, el diálogo*. Lima: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo, D. (2012). *Informe N° 156*. Lima: Resolución Defensorial N° 009-2012/DP.

Defensoría del Pueblo, D. (2015). *Protocolo de Actuación defensorial en Conflictos Sociales*. Lima: Resolución Administrativa N° 006-2015/DP-PAD.

Defensoría del Pueblo, D. (2015). *Protocolo de Actuación defensorial en Conflictos Sociales*. Lima.

DW. (10 de 10 de 2020). *AMLO pide a Iglesia y monarquía española que se disculpen por "atrocidades" a pueblos originarios*. Obtenido de <https://www.dw.com/es/amlo-pide-a-iglesia-y-monarqu%C3%ADa-espa%C3%B1ola-que-se-disculpen-por-atrocidades-a-pueblos-originales/a-55230873>

Entalman, R. F. (2005). *Teoría de conflictos*. Barcelona: Gedisa editorial.

Fhiser, S., Ludin, J., Williams, S., Smith, R., Abdi, D. I., & Williams, S. (2000). *Trabajando con el conflicto. Habilidades y estrategias para la acción*. Guatemala: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Democracia (CEPADE) y el Consejo de Investigaciones para el Desarrollo de Centroamérica (CIDECA) en asociación con Responing to Conflict (RTC).

Huároc Portocarrero, J. C. (2017). *¿Es un rol mediador el que efectivamente cumple la defensoría del pueblo de Perú en los conflictos sociales?* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Morales Tejada, K. C. (2018). *Gestión del conflicto social en el Perú: una propuesta de intervención sincrética más allá de los métodos tradicionales*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.

Morel Salman, J. (2021). *Sector privado como sociedad civil: Trayectorias divergentes de las élites empresariales en Antioquia (Colombia) y Arequipa (Perú)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, O. (2012). *Informe Willaqniki N°1*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, O. (2014). *Manual de Capacitación para la Gestión del Diálogo, Módulo 1. El conflicto social y el diálogo: enfoques y conceptos*. Lima: GMC Digital SAC.

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, O. (2014). *Manual de Capacitación para la Gestión del Diálogo. Módulo 2. Guía Práctica para la gestión del diálogo desde gobiernos regionales y locales*. Lima: GMC Digital SAC.

Secretaría de Gestión Social y Diálogo, S. (22 de junio de 2018). *ABC de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo*. Obtenido de Página web de la PCM: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/ABC-de-la-SGSD.pdf>

Secretaría de Gestión Social y Diálogo, S. (2021). *Lineamientos y protocolos para la intervención del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Locales, en materia de gestión social y diálogo*. Lima: Resolución N° 008-2021-PCM/SGSD.

Secretaría de Gestión Social y Diálogo, S. (2021). *Lineamientos y protocolos para la intervención del Poder Ejecutivo,*

Gobiernos Regionales y Locales, en materia de gestión social y diálogo. Lima: Resolución N° 008-2021-PCM/SGSD.

Secretaría de Gestión Social y Diálogo, S. (2021). *Manual operativo: Secretaría de Gestión Social y Diálogo*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.

Silva García, G. (2008). La teoría del conflicto, un marco teórico necesario. *Prolegómenos- Derechos y valores*, XI (22), 29-43.

Yubero Jiménez, S. (1999). El conflicto entre grupos profesionales. En F. Morales, *El grupo y sus conflictos* (págs. 117-136). Cuenca: Universidad de Castilla - La Mancha.

Legislación

Decreto Supremo 106-2012-PCM

Decreto Supremo 126-2021-PCM

Resolución 008-2021-PCM/SGSD

Constitución Política del Perú del 1993

RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO: LAS LEYES SIN CONSENSO

I JORNADAS NACIONALES DE ANÁLISIS POLÍTICO: BICENTENARIO DEL PERÚ

REFORMA POLÍTICA E INSTITUCIONAL

EN EL PERÚ EL SISTEMA ES PRESIDENCIALISMO PARLAMENTARIZADO

Mag. MILAGROS CAMPOS

SUS OBJETIVOS DEBEN ESTAR ALINEADOS CON LA GOBERNABILIDAD (POLÍTICAS PÚBLICAS EFICACES) Y ESTABILIDAD.

NOS ACOSTUMBRAMOS A TENER GOBIERNOS SIN MAYORÍA.

EN ESTOS 200 AÑOS DE VIDA REPUBLICANA, LOS CICLOS DEMOCRÁTICOS NO HAN SIDO MAYORES A 20 AÑOS.

EL MARCO NORMATIVO, PUEDE CONTRIBUIR A LA GOBERNABILIDAD.

ES UN MECANISMO QUE PROCURA REDUCIR EL PODER DEL PRESIDENTE Y FORTALECIENDO AL PARLAMENTO EN EL CONTROL POLÍTICO.

ES DIFÍCIL QUE TENAMOS BUENOS GOBIERNOS, SIN BUENOS INSTRUMENTOS DE GOBIERNO.

PROPUUESTAS PLANTEADAS:

- LA ELIMINACIÓN DEL VOTO DE INVESTITURA (SUSTENTACIÓN DEL PLAN DE GOBIERNO), QUE SE MANTIENGA EL DEBATE PERO NO SUJETA A VOTO.
- LA ELIMINACIÓN DE LA VACANCIA POR PERMANENTE INCAPACIDAD MORAL. SUSTITUYÉNDOLA POR JUICIO POLÍTICO Y LA AMPLIACIÓN DE CAUSALES.
- LA REGULACIÓN DE LA DISOLUCIÓN DEL CONGRESO. SE REQUIERE PONER CANDIDOS A LA DISOLUCIÓN DEL CONGRESO.

2016
CRISIS POLÍTICA.

SE ELIJE UN GOBIERNO DIVIDIDO. UN EJECUTIVO QUE TENÍA UN CONGRESO CONTROLADO POR UN SOLO PARTIDO.



4

Relaciones entre ejecutivo y legislativo: las leyes sin consenso

Milagros Campos Ramos

Los gobiernos sin mayoría no lograban concluir sus mandatos por los golpes de Estado que interrumpieron períodos de gobierno constitucional (Tuesta Soldevilla, 1995) (Hakansson, 2019). A partir del siglo XXI, asistimos a gobiernos sin mayoría que lograron formar coaliciones, aunque fueron débiles, les permitieron concluir su mandato.

En el año 2016, se eligió un gobierno dividido, de acuerdo con la definición de Sartori, el Congreso estaba controlado por un partido político distinto al oficialista (Sartori, 2003). Por primera vez, en la historia republicana, el ejecutivo se encontraba con un Congreso con una mayoría absoluta, un solo partido de oposición. Aunque no había una gran distancia ideológica entre el poder ejecutivo y el legislativo, el escenario descrito generó una crisis política en la que el conflicto entre poderes escaló. Lo hizo a través de mecanismos constitucionales que, si bien canalizaron el conflicto, no lograron contenerlo. La disolución del Congreso en 2019 y la elección del nuevo, para completar el periodo hasta 2021, fueron hechos inéditos en la historia. La relación del nuevo Congreso con el ejecutivo se desarrolló en el marco de una triple crisis sanitaria, económica y política.

El artículo aborda un aspecto de esta crisis, las leyes sin consenso y con ello el diseño de la Constitución de 1993 en el ejercicio de la función legislativa. El artículo desarrolla en una primera parte el contexto político en el que se conforma el Congreso complementario y la relación con el ejecutivo, el diseño constitucional de la función legislativa y las leyes del Congreso de 2020-2021 para concluir con una reflexión sobre la gobernabilidad democrática.

I. Contexto Político

En el año 2016 llegarían varias experiencias inéditas. La primera, el Ejecutivo lograría 14% de escaños, mientras que Fuerza Popular, obtuvo el 56% de escaños. El gobierno de Pedro Pablo Kuczynski no solo carecía de mayoría, como ocurriera con Billinghurst (1912-1914) Bustamante y Rivero (1945- 1948) Belaúnde (1963-1968) en el siglo XX, y que terminaran en golpe de estado, sino que tampoco logró coaliciones parlamentarias como las que formaran los presidentes Toledo (2001-2006), García (2006-2011) o Humala (2011-2016) en escenarios sin mayoría, pero con congresos más fragmentados (Campos Ramos, 2020).

En setiembre de 2017, el presidente del consejo de ministros presentó una cuestión de confianza que fuera denegada. El 22 de diciembre del mismo año, Kuczynski libró la primera moción que pretendía declarar su vacancia por permanente incapacidad moral motivada por información recibida por la comisión investigadora del caso Lavajato que pondría en evidencia la falta de verdad en las declaraciones del Presidente de la República.²⁵ El 9 de marzo de 2018 se presentó una nueva moción para declarar su vacancia por la causal de permanente incapacidad moral. El fundamento sería por “ocultar la verdad sobre sus relaciones contractuales con el grupo Odebrecht”²⁶. Pedro Pablo Kuczynski declaró ante la comisión investigadora el día 16 de marzo, el 21, ante su inminente vacancia, presentó su carta de renuncia. En ella, Kuczynski expresó que “la oposición ha tratado de pintarme como si fuera una persona corrupta y ha conseguido hasta afectar a un grupo de trabajadores sencillos

25 Moción de Orden del Día 4170

26 Moción de Orden del Día N° 5295

y honestos que laboran en mi domicilio, involucrándolos injustamente en esta artimaña de demolición en contra del Gobierno". El Congreso aceptó su renuncia al día siguiente rechazando "los hechos y calificativos que el señor Pedro Pablo Kuczynski Godard expresa en su carta de renuncia, puesto que no admite que la crisis política actual que lo ha conducido a renunciar es consecuencia de actos indebidos en los que el propio Presidente ha incurrido y que se exponen sustentadamente en la moción de orden del día en la que se propone la vacancia presidencial²⁷".

El 22 de marzo de 2018 asumió Martín Vizcarra, su vicepresidente. Su gabinete juró el cargo el 2 de abril. Al momento en que asume la presidencia Vizcarra, la conformación del Congreso ya había cambiado. Con excepción de Acción Popular y la Célula Parlamentaria Aprista, todos los grupos parlamentarios se habían reducido. Fuerza Popular había pasado de 73 a 59 congresistas, Peruanos por el Cambio de 18 a 15.

Vizcarra propuso una reforma al sistema de justicia, impulsó un referéndum y solicitó adelantar elecciones generales. Sus gabinetes recurrieron a cuestiones de confianza respecto de proyectos de ley. Se llegó a plantear la cuestión de confianza respecto de reformas constitucionales y de una ley orgánica.

El 29 de setiembre, Martín Vizcarra disolvió el Congreso al considerar que había denegado de manera fáctica la cuestión de confianza, invocando el artículo 134 de la Constitución y convocó a elecciones parlamentarias complementarias para el 26 de enero de 2020. Al momento de la disolu-

ción del Congreso, el gobierno contaba con solo 4% de escaños.

El nuevo Congreso se instaló el 16 de marzo, al día siguiente de la declaratoria de estado de emergencia debido a la pandemia. Nueve partidos políticos lograron representación parlamentaria. Se trataba del congreso con mayor fragmentación al inicio del periodo, a pesar de la aplicación de la barrera electoral de 5%. Fuerza Popular obtuvo el 11.5% de escaños, mientras que el partido Peruanos por el Cambio que modificó el nombre a Partido Político Contigo, no obtuvo representación. Acción Popular obtuvo la primera minoría con 19%, Alianza para el Progreso 17%, Frente Amplio y el Partido Morado cada uno 7%. Ingresaron nuevos actores parlamentarios como Frepap con 11.5%, Podemos 8:5% y regresaron Unión por el Perú 10% y Somos Perú 8.46%. Las relaciones del nuevo Congreso con el poder ejecutivo se pusieron tensas por las medidas para controlar y combatir la pandemia. Sin embargo, hubo momentos de cooperación importantes como la delegación de facultades legislativas. Un hecho reveló el punto de inflexión en la relación entre ambos poderes, la denegación de la cuestión de confianza al gabinete Cateriano, en el marco del debate y votación al inicio de la gestión, en cumplimiento del artículo 130 de la Constitución, el 4 de agosto de 2020.

En setiembre de 2020, Martín Vizcarra libró una primera moción de vacancia por permanente incapacidad moral²⁸. Una segunda moción se presentó el 20 de octubre por hechos vinculados a la gestión como gobernador de Moquegua²⁹. El 9 de noviembre el Congreso aprobó la moción y asumió el Presidente

del Congreso, Manuel Merino. Lo hizo en cumplimiento de la sucesión constitucional establecida en el artículo 115. Previamente, el Congreso había aceptado la renuncia irrevocable de Mercedes Araoz, segunda vicepresidenta de la República.

El 15 de noviembre Manuel Merino renuncia al cargo luego de protestas y la lamentable muerte de dos jóvenes. El Congreso eligió al congresista Francisco Sagasti, quien fue elegido al día siguiente. El Perú estuvo un día sin presidente.

Bien podría graficarse en la teoría de juegos como un choque de trenes. Así, la crisis política vivida en este periodo se muestra con cuatro presidentes en cinco años, dos congresos y alta rotación de ministros en sectores claves. En ese contexto, la reflexión sobre el presidencialismo parlamentario peruano es sobre las condiciones del diseño constitucional para favorecer la gobernabilidad democrática en el país. Al escalamiento del conflicto contribuyen también los actores políticos un contexto de partidos políticos débiles y poco representativos (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019).

Si el diseño contribuye a la gobernabilidad o si son otros los factores determinantes como las actitudes de los actores políticos, los partidos políticos, no es una disyuntiva excluyente: Como explica Sartori, "...es claro que las instituciones y Constituciones no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno". Sin embargo, al describir el sistema estadounidense explica que funciona "porque los estadounidenses están decididos a hacerlo funcionar" porque la maquinaria

27 Resolución Legislativa del Congreso 008-2017-2018-CR

28 Moción de Orden del Día 12090

29 Moción de Orden del Día 12684

constitucional esta “diseñada para la parálisis gubernamental, defecto que surge con toda su fuerza cuando se exporta su presidencialismo” (Sartori, 2003).

En el año 2019, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política propuso modificaciones al sistema de gobierno a fin de optimizar la gobernabilidad. Entre ellas se planteó el retorno a la bicameralidad, renovación por mitades de la cámara de diputados, elección del congreso en la fecha prevista para la segunda vuelta de la elección presidencial, iniciativas legislativas exclusivas del ejecutivo en materia presupuestal, elevar la votación calificada de dos tercios para aprobar una ley por insistencia, eliminar la cuestión de confianza obligatoria, racionalizar la censura ministerial y la cuestión de confianza, eliminar la vacancia por la causal de permanente incapacidad moral y ampliar las causas por las que puede acusarse al Presidente de la República de conformidad con el artículo 117 de la Constitución y regular de manera más restrictiva la disolución de la cámara de diputados. Asimismo, se planteó eliminar la prohibición de reelección parlamentaria (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019).

II. La función legislativa en la Constitución de 1993

La tensión entre los poderes ejecutivo y legislativo es parte del juego político en el que se sostiene el constitucionalismo democrático. Como explica Loewenstein, desde 1789, la historia del gobierno constitucional no es sino la búsqueda de la fórmula mágica para crear y mantener el equilibrio estable entre gobierno y parlamento. El autor explica que la separación de poderes, la atribución de funciones estatales a diferentes detentadores que ejercen sus funciones con autonomía debe complementarse con el control

político. De manera que “la distribución entre diversos detentadores significa para cada uno de ellos una limitación y control a través de los checks and balances–frenos y contrapesos” (Loewenstein, 1976).

El artículo 43 de la Constitución establece el diseño del Estado peruano, consagra el principio democrático y el de la separación de poderes. En la función legislativa la Constitución le da un rol protagónico al Congreso. El Ejecutivo tiene amplias facultades legislativas, pero son complementarias. El Presidente, con el debido refrendo ministerial, tiene competencia para presentar iniciativas legislativas, puede solicitar delegación de facultades, dictar decretos de urgencia en materia económica y financiera de manera extraordinaria cuando así lo requiere el interés nacional; puede celebrar o ratificar tratados ejecutivos siempre que no aborden temas de derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del estado, defensa nacional, obligaciones financieras del estado o si crean, modifican o suprimen tributos, todo ello con cargo de dar cuenta al Congreso. También legisla mediante decretos de urgencia extraordinarios durante el interregno parlamentario (Campos Ramos, 2020). Por su parte, las autógrafas son remitidas al ejecutivo para su promulgación y publicación en el diario oficial El Peruano, sobre las que puede pronunciarse formulando observaciones que el Congreso puede reconsiderar –y aprobar por insistencia – con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso (artículo 108, Constitución). Es decir que el diseño constitucional otorga un rol rector al Congreso, pero en el marco de relaciones de control y colaboración.

De acuerdo a la Constitución, tienen iniciativa legislativa, el Presidente de la República y los

congresistas. Los otros poderes del Estado, los órganos constitucionalmente autónomos, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y los colegios profesionales también la tienen en las materias que les son propias. Se reconoce asimismo el derecho de iniciativa popular (artículo 107, Constitución).

Las iniciativas del Ejecutivo pueden versar sobre cualquier asunto y de manera exclusiva le corresponde la autorización para legislar por decretos legislativos, demarcación territorial, tratados internacionales, consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras, declaración de guerra y firma de la paz y autorización para salir del país. Los proyectos que presentan los congresistas no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público, salvo durante el debate presupuestal.

La presentación de una iniciativa legislativa supone una decisión política para que intervenga el Estado mediante un acto normativo. Una legítima demanda ciudadana es atendida mediante la intervención del Congreso, cuya solución política busca brindar un equilibrio a una situación conflictiva para procurar paz social (Campos Ramos, 2018).

En el caso de Perú, la Constitución señala que los proyectos enviados por el Ejecutivo con carácter de urgencia tienen preferencia del Congreso (artículo 105, Constitución); sin embargo, no se ha previsto sanción alguna para el incumplimiento. Hay sin embargo una importante presencia durante todo el proceso de debate y aprobación de las leyes de los coordinadores parlamentarios del Ejecutivo (Campos Ramos, 2015). La participación del Ejecutivo no solo se restringe a la iniciativa pues los ministros pueden ser invitados a sustentar una iniciativa ante una comisión. También pueden participar de una sesión y participar

del proceso deliberativo, pues el artículo 129 prevé que el Consejo de Ministros en pleno, o los ministros por separado, puedan concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar. Esa limitación no se aplica a los ministros que sean también parlamentarios.

III. La facultad de observar

El veto fue introducido por la Constitución Francesa de 1791, posteriormente se limitó a exigir una nueva deliberación de las Cámaras. En Estados Unidos se ha convertido en un arma del presidente para imponer su participación en las decisiones del Congreso aplicándose para leyes no deseables (Loewenstein, 1976). El autor refiere que con ello el Presidente se convierte en un partner activo en el proceso legislativo en lugar de ejecutor de la voluntad del Congreso. En Estados Unidos, los escritos del federalista justifican este poder de veto relativo pues no sirve únicamente “de escudo al Ejecutivo, sino que proporciona una garantía más contra la expedición de leyes indebidas. Con ella se establece un saludable freno al cuerpo legislativo, destinado a proteger a la comunidad contra los efectos del espíritu de partido, de la precipitación o de cualquier impulso perjudicial al bien público, que ocasionalmente domine a la mayoría de esa entidad”. Así el Ejecutivo “tendrá un derecho limitado de veto frente a los actos del cuerpo legislativo” a diferencia del que poseía el rey absoluto (Hamilton, Madison, & Jay, 2015).

La Constitución Política de 1993, en el capítulo sobre aprobación y promulgación de las leyes ha establecido la facultad del Presidente de observar una autógrafa que se le hubiera remitido el Congreso de la República. Encargar la promulgación al

Presidente de la República y establecer la facultad de observar una autógrafa ha sido un mecanismo de control entre estos dos poderes del Estado. En efecto, “la insistencia y el allanamiento son consecuencia de una posición de confrontación o de concordia parlamentaria en relación con el Gobierno. Se insiste cuando el Congreso discrepa de las observaciones y se mantiene en los términos de la ley que aprobó. Hay allanamiento en caso de que el Congreso conceda y consienta con las razones que el Gobierno presenta como causa para no sancionar la ley aprobada” (Delgado Guembes, 2020).

Los antecedentes de este artículo se encuentran en las primeras constituciones del siglo XIX, de manera que se trata de una de las instituciones que forma parte de la tradición constitucional. Aunque la Constitución no denomina a esta facultad veto, la observación presidencial es un veto relativo, pues puede ser derrotada con una mayoría del número legal de miembros. En tal caso el Presidente del Congreso la promulga. Debido a esta mayoría la votación de las insistencias es indelegable a la Comisión Permanente, independientemente de la materia.

En los antecedentes constitucionales, sin embargo, en congresos bicamerales, las mayorías fueron más exigentes. Así, por ejemplo, en la Constitución de 1834, la insistencia requería de una votación de dos tercios de los miembros presentes en la Cámara de origen y por la mayoría absoluta de la otra (artículo 55, Constitución 1834). La de 1839, exigía una “mayoría absoluta de una y otra” (artículo 60, Constitución 1839). La Constitución de 1979, antecedente inmediato de la Constitución vigente establece “más de la mitad del número legal de miembros de cada Cámara” (artículo 193, Constitución 1979). La misma fórmula se mantuvo en 1993, aunque se trataba

de un congreso unicameral, lo cual fortalecía la posición del Congreso frente al Ejecutivo.

En los casos de Chile y Colombia, siendo sus parlamentos bicamerales, la insistencia debe darse con mayorías en las dos cámaras. El Congreso chileno debe insistir con dos tercios de sus miembros presentes en cada Cámara. En Colombia, si el proyecto fuere objetado por inconstitucional, pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto. En Argentina y México la mayoría requerida es de dos tercios, en congresos bicamerales; también Costa Rica en congreso unicameral. En el caso de Ecuador, una objeción del presidente supone la postergación de la reconsideración hasta después de un año contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, la ratificación requiere del voto a favor de dos terceras partes de sus miembros. Esta es una de las razones por las que se considera que los poderes legislativos del presidente en el Perú no son fuertes pese a contar con iniciativa, delegación de facultades y legislación de emergencia en materia económica y financiera.

La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política propuso reestablecer la bicameralidad. Dentro de esa estructura del Congreso, recomendó que la insistencia sea con el voto de más de dos tercios del número legal de cada Cámara. La propuesta de elevar la mayoría se fundamenta en el equilibrio de poderes, siguiendo el estándar de los presidencialismos de la región (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019).

IV. Las leyes del Congreso de 2020-2021

El Congreso extraordinario elegido luego de la disolución para completar su periodo ha estado en funciones durante dieciséis meses. Ha sido un año particularmente convulsionado como se comentó en la primera parte de este artículo, debido a la crisis política, económica y sanitaria. Ello explica el alto número de iniciativas parlamentarias que a la fecha superan los 3100, en promedio seis diarias. El número es un poco menor a las presentadas durante todo el periodo 2011-2016, 4650; o 3719, durante el 2006-2011. En el caso del periodo 2001-2006, el número es mayor-13653- pero no es comparable por muchas razones, la principal es que las iniciativas legislativas eran individuales; desde 2006, por grupo parlamentario.

El número de leyes también ha sido mayor. A la fecha se han publicado 282 leyes. Al 30 de junio se habían observado 92 autógrafas de las 333 aprobadas, el 24%. De ellas, 64 fueron aprobadas por insistencia, el 77%. El número de normas aprobadas por insistencia es mayor, sin embargo, pues se aprobaron autógrafas observadas en el periodo previo a la disolución del Congreso. A estos datos debe añadirse 60 leyes promulgadas por el Congreso ante la omisión del Ejecutivo en promulgarlo. Debe entenderse que se trata de un disentimiento suave.

Cabe precisar que durante el periodo concurren tres mandatos presidenciales, el de Martín Vizcarra hasta el 9 de noviembre de 2020, el de Manuel Merino hasta el 16 de noviembre y el de Francisco Sagasti. El Ejecutivo liderado por Martín Vizcarra observó 25 autógrafas, mientras que al presidente Sagasti corresponde 58 observaciones.

A partir de estos resultados preliminares, pues el periodo termina el 28 de julio, el 60% de las leyes se aprobaron sin consenso. Este no solo es un hecho inédito, sino que se configura en el escenario de un congreso fragmentado. El grupo parlamentario que configura la primera minoría cuenta con 25 congresistas; para insistir se requieren 66 votos.

V. Razones que sustentan las observaciones a las autógrafas

El Presidente remite sus observaciones al Congreso en un oficio que recoge los fundamentos, consolidando los comentarios de los distintos sectores del ejecutivo. En ocasiones, se plantean textos alternativos en el oficio. Los argumentos de las observaciones recaídas en las autógrafas observadas pueden clasificarse en cuatro categorías, sin que en algunos casos sean concurrentes. Estas son i) argumentos constitucionales; ii) argumentos de orden presupuestal; iii) políticas públicas; iv) otros argumentos.

Los argumentos son constitucionales cuando la observación cuestiona la compatibilidad de la autógrafa con la Constitución y con ello su inserción pacífica de la norma en el sistema legislativo. En estos casos, en opinión del Poder Ejecutivo se vulneran normas y principios de la Constitución Política del Estado; con ello se afecta el principio de supremacía constitucional, directa o indirectamente, formal o materialmente. Los argumentos constitucionales más recurrentes están vinculados a la vulneración del principio de competencia, principio de equilibrio presupuestal e iniciativa de gasto.

Los argumentos son presupuestales cuando afectan los ingresos o generan gasto no previsto en el presupuesto anual afectando el principio de equilibrio presupuestal. En el caso de iniciativas

que generen gasto, coincide el argumento presupuestal con el constitucional, pues se sustenta en los artículos 78 y 79 de la Constitución. Aunque se tratan de argumentos constitucionales, por estar incorporados en la constitución económica, por su carácter específico y reiterado en las observaciones, se ha considerado como una categoría diferente. Los argumentos de políticas públicas refieren a la aplicación de una función condicional desde las interacciones políticas y económicas hacia una acción concreta (Morón & Sanborn, 2007). Las políticas en el gobierno se respaldan en estudios técnicos y asumidos por el gobierno en planes o políticas específicas para concretar mejoras en sectores específicos. En este caso del periodo analizado, las políticas públicas incluyen argumentos de políticas de empleo público y acceso a la carrera, lucha contra la violencia hacia la mujer y salud pública entre otros. En la categoría otros argumentos, se da cuenta de problemas de técnica legislativa, ausencia de un análisis costo beneficio o la sobrerregulación.

VI. Análisis de casos específicos

Caso de creación de distritos

De acuerdo a lo establecido por el numeral 7 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú, el Congreso tiene como atribución aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo. El Reglamento del Congreso de la República, que es parte del bloque de constitucionalidad, precisa en el artículo 76 que al Presidente de la República le corresponde la iniciativa exclusiva en legislación demarcatoria territorial. No obstante ello, durante el periodo analizado se ha aprobado siete leyes por insistencia con el objetivo de crear distritos en el territorio nacional. Debido al marco normativo citado, ha sido

una práctica reiterada de parte de los grupos parlamentarios presentar iniciativas legislativas a fin de declarar de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos, no crearlos. Los casos señalados en este periodo se justifican debido a que tienen su origen en iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo presentadas dictadas durante el periodo 2011-2016. El gobierno solicitó retirarlas, en lugar de ello, estas fueron actualizadas a pedido de algunos grupos parlamentarios. En tal sentido habiendo asumido competencia el congreso, siguieron su trámite. El ejecutivo las observó y fueron aprobadas por insistencia.

La limitación del gasto público

El artículo 79 de la Constitución Política del Perú dispone que los representantes ante el Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. Dicha disposición es repetida en el artículo 76 del Reglamento del Congreso. La prohibición constitucional tiene como objetivo asegurar el principio de equilibrio presupuestal. Se trata de una "excepción a la capacidad de iniciativa legislativa que poseen los miembros del Congreso, según la cual se encuentran inhabilitados para plantear cualquier proyecto de dispositivo o de reforma a alguna norma preexistente que directamente implique generar un nuevo egreso presupuestal no previsto o el incremento de uno previsto en quantum menor" (Morón Urbina, 1999). Está vinculado al principio de competencia como principio informador del régimen presupuestario del Estado, por el cual, "actualmente predomina el criterio de que la iniciativa de gasto solo puede surgir del poder Ejecutivo, limitando al Congreso poder aceptar o

modificar la estructura de gasto o de su financiamiento dentro del proyecto global o disminuir el proyecto de presupuesto, pero nunca incrementarlo" (Kresalja & Ochoa, 2017).

El antecedente de esta limitación se encuentra en la Constitución de 1920, cuyo texto dispuso que "el Congreso no podrá otorgar gracias personales que se traduzcan en gastos del Tesoro, ni aumentar el sueldo de los funcionarios y empleados públicos sino por iniciativa del Gobierno" (artículo 85). La Constitución de 1933 estableció una disposición similar (artículo 120). En la Constitución de 1979, se tomó la decisión de que el Poder Ejecutivo "estuviera libre para la administración de la hacienda pública y exonerado de la "interferencia" que suponía la iniciativa en el gasto a cargo de los parlamentarios. Así, la iniciativa de gasto sólo puede nacer del Poder Ejecutivo, limitando al Poder Legislativo a poder rechazar, modificar la estructura de gasto o de su financiamiento dentro del proyecto global o disminuir el proyecto de presupuesto, pero nunca incrementarlo" (Morón Urbina, 1999). Así estableció que los representantes a Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (artículo 199), salvo su propio presupuesto.

El Tribunal Constitucional ha precisado que del protagonismo del Ejecutivo en el diseño constitucional "...se colige que nadie puede entrometerse en la administración de la hacienda pública y de la reserva de contingencia - en función del presupuesto público aprobado para cada año fiscal (artículos 77 y 118.1 de la Constitución)- por ser una atribución que corresponde única y **exclusivamente** al Poder Ejecutivo, a través del MEF. Ni siquiera el Congreso de la República

puede tener iniciativa para crear e incrementar el gasto público sin previa coordinación con el Poder Ejecutivo, cuya inobservancia constituye la violación del artículo 79 de la Constitución"³⁰. El Tribunal ha advertido sobre las "graves consecuencias que afectarían a los demás sectores pues se alteraría la cadena de pagos del sistema financiero, ya que, al exigirse el desembolso de una determinada cantidad de dinero para favorecer a unos, podría dejarse de cubrir necesidades de otros, con el resultado de incumplimiento de determinados objetivos trazados, lo que produciría un desbalance financiero. Es necesario tener presente aquí que cada organismo del Estado programa sus gastos, es decir que en base a su presupuesto planifican los objetivos a realizar. La obligación que el legislativo crea al Ministerio de Economía y Finanzas afecta a no dudarle el equilibrio financiero del Estado, puesto que aun en su literatura no dice crear un gasto, en cambio dispone de un monto determinado que hará o podría hacer un forado en la caja fiscal capaz de alterar los objetivos trazados, lo que traería graves consecuencias, hablando en términos financieros, al Estado"³¹.

Más recientemente, ha señalado que "este Tribunal ya tiene establecido que la prohibición contenida en el artículo 79 de la Constitución constituye un límite al legislador para crear nuevas universidades públicas". La creación legal de una universidad pública que no respete dicha exigencia incurre en una inconstitucionalidad tanto de forma como de fondo. Se "incurre en una inconstitucionalidad de forma dado que la ausencia del respectivo informe previo del MEF constituye la omisión de un acto que, por imperio del artículo 79 de la Constitución, concreti-

30 STC 0002-2013-PI/TC Fundamento 62.

31 STC 00032-2008-PI/TC Fundamento 16.

zado por el artículo 5 de la Ley 23733 entonces vigente (ahora por los artículos 26 y 27 de la Ley 30220), necesariamente debe formar parte del procedimiento legislativo que antecede a la expedición de la ley que crea una universidad. Del mismo modo, se incurre en una inconstitucionalidad de fondo toda vez que la ley así expedida será violatoria de la prohibición prevista en el artículo 79 de la Constitución, es decir, de la prohibición de iniciativa de gasto público que tienen los congresistas, salvo en lo referente a su presupuesto³².

Sin embargo, la limitación no es absoluta, como señala en otro pronunciamiento: “Lo expuesto no significa que toda ley que sea fuente de obligación de gasto para el Estado resulte per se constitucional. En primer lugar, no puede desatenderse que el artículo 79° de la Constitución, establece que “[e]l Congreso no tiene [] iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”. Ello significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, *ex novo*, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118°, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, “administrar la hacienda pública”.

VII. Gobernabilidad democrática

El sistema de gobierno debe tender hacia la gobernabilidad democrática, si bien el diseño institucional y del balance de poderes puede contribuir, se requiere de actores políticos comprometidos con el sistema, con una ética de la responsabilidad. El balance entre poderes del Estado nunca será perfecto y, dependerá de las mayorías y

minorías que resulten del proceso electoral, evitar un gobierno sin controles o un bloqueo institucional. Así “el aumento del poder del Parlamento tiene que ser acompañado por un aumento de la capacidad cooperativa de sus integrantes, los grupos políticos. Si no se corre el riesgo de no tener gobierno” (Nohlen, 2009).

En el contexto de las leyes aprobadas sin consenso, el Ejecutivo ha recurrido al Tribunal Constitucional mediante acciones de inconstitucionalidad. Algunas de estas fueron ya resueltas. El **órgano** de control de la constitucionalidad de las leyes ha jugado también un rol de **árbitro** entre ejecutivo y legislativo. El Tribunal ha reconocido que “en nuestro diseño constitucional, el Congreso de la República goza de autonomía para cumplir con la función legislativa que le asigna la Constitución... La atribución constitucional de aprobar leyes implica un nivel de deliberación y confrontación entre propuestas legislativas. De ahí que el Congreso no se encuentre obligado a coincidir con la observación que realiza el Poder Ejecutivo. Un razonamiento contrario implicaría desconocer las facultades legislativas asignadas por la Constitución al Congreso de la República”. Con ello reconoce que la aprobación por insistencia *per se*, contradiciendo los argumentos que se formulan “no vulnera, en principio, la estructura del Estado constitucional” (Tribunal Constitucional, 2021).

Sin embargo, en el control de constitucionalidad, al menos tres de las leyes materia de acción de inconstitucionalidad, han sido declarados fundadas a la fecha. Se trata de la Ley 31018, “Ley que suspende el cobro de peajes en la red vial nacional, departamental y local concesionada, durante el estado de emergencia nacional, declarado a causa del brote del

COVID-19”; la Ley 31039, que regula los procesos de ascenso automático en el escalafón, el cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, el nombramiento y cambio a plazo indeterminado de los profesionales, técnicos, auxiliares asistenciales y personal administrativo de salud y la Ley 31083, Ley que establece un régimen especial facultativo de devolución de los aportes para los aportantes activos e inactivos bajo el Decreto Ley 19990 administrados por la Oficina de Normalización Previsional (ONP). Todas ellas fueron aprobadas por mayoría más alta a los 66 votos requeridos: 103, 105, 88 respectivamente.

VIII. Conclusiones

El Perú ha desarrollado a través de sus constituciones un presidencialismo parlamentarizado. La reflexión sobre los problemas de gobernabilidad democrática apunta a una reforma del diseño constitucional. No obstante, la influencia del tipo de partidos políticos que logran representación parlamentaria, la selección de candidaturas, la posibilidad de ser reelectos influirá en la conducta de los actores políticos.

El Presidente tiene la facultad de observar las autógrafas, el posible bloqueo se resuelve en favor del Congreso que puede aprobar la autógrafa si reúne una mayoría calificada. En el Perú, se trata de una mayoría absoluta. Es decir que el legislador constituyente resuelve el conflicto en favor del Congreso, manteniendo la fórmula de la Constitución de 1979, tratándose de un congreso unicameral.

El número de autógrafas observadas, leyes aprobadas por insistencia o promulgadas por el Congreso, así como el incremento de acciones de inconstitucionalidad declaradas fundadas se ha

incrementado en un contexto de congresos fragmentados. Las leyes sin consenso pueden ser menos efectivas y sugieren la necesidad de implementar mecanismos de calidad regulatoria así como reforzar el proceso deliberativo.

Bibliografía

Bernales Ballesteros, E. (1989). El funcionamiento del sistema político en la Constitución del 79. En E. Bernales Ballesteros, & e. al, *La constitución 10 años después* (págs. 137-166). Lima: Fundación Friederich Naumann.

Campos Ramos, M. (2015). Las facultades legislativas de los presidentes: los casos de Chile, Colombia y Perú. *VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*. Lima.

Campos Ramos, M. (2018). MÁS NORMAS, MENOS SEGURIDAD: EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD JURÍDICA EN TODO PROCESO DE REFORMA. *VOX JURIS* 35, 117-125.

Campos Ramos, M. (2020). La Parlamentarización del Presidencialismo. En C. Landa, *Actas de las V Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales* (págs. 15-35). Lima: Palestra Editores.

Campos Ramos, M. (2020). Los decretos de urgencia del interregno parlamentario. *Gaceta Constitucional*, 93-108.

Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, C. (2019). *Hacia la Democracia del Bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Delgado Guembes, C. (2020). *Introducción al Derecho Parlamentario*. Lima: Fondo Editorial Universidad San Ignacio de Loyola.

Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (2015). *El federalista*. Madrid: Editorial Akal.

Kresalja, B., & Ochoa, C. (2017). *Derecho constitucional económico*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.

Morón Urbina, J. C. (1999). *Los fundamentos constitucionales de la administración financiera peruana*. Themis, 157-187.

Morón, E., & Sanborn, C. (2007). *Los desafíos del Policymaking en el Perú: actores, instituciones y reglas de juego*. Lima : CIUP Documento de Trabajo 77.

Nogueira, H. (2017). La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa. *Estudios Constitucionales, Año 15, N° 2*, 15-82.

Nohlen, D. (2009). El Poder Ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate. En A. Ellis, & J. O. Zovatto, *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial* (págs. 33-43). México DF: Nohlen, Dieter (2009): "El Poder Ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate", en AAVV: *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*. Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad.

Rubio Correa, M. (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Sartori, G. (2003). *Ingeniería Constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

Tribunal Constitucional, Expediente 00016-2020-PI/TC (Tribunal Constitucional 8 de febrero de 2021).

DESCENTRALIZACIÓN
PROPUESTAS PARA UN
PROCESO INACABADO

I JORNADAS NACIONALES DE ANÁLISIS POLÍTICO: BICENTENARIO DEL PERÚ



Mag. YAMILA
OSORIO DELGADO

¡NO HAY
DESCENTRALIZACIÓN!
... LO QUE SÍ HAY ES
DESCONCENTRACIÓN
ADMINISTRATIVA



UNIDAD y DESCENTRALIZACIÓN

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

ES NECESARIA LA TRANSFERENCIA
DEL PRESUPUESTO A LOS GOBIERNOS
SUB NACIONALES.



SE REQUIERE AUTONOMÍA.

SOMOS DEPENDIENTES DEL CANON y REGALÍAS MINERAS.
LOS POBRES RECIBEN MENOS.
NO HAY CAPACIDAD DE EJECUCIÓN.
EL CRECIMIENTO INCLUSIVO ES EL DESAFÍO.

GOBERNANZA MULTINIVEL SE NECESITA DIALOGO, CONCERTACION Y ACUERDOS.

HAY DESARTICULACIÓN ENTRE EL GOBIERNO
NACIONAL CON LOS LOCALES Y REGIONES.



APOYO INSTITUCIONAL A LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

PARA LA GESTIÓN DE UN SERVICIO CIVIL
PROFESIONALIZADO.

LOGRAR UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EFICIENTE, ÁGIL Y QUE RESPONDA A LOS
OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN.



5

Descentralización: propuestas para un proceso inacabado

Yamila Osorio Delgado

I. Introducción

La descentralización está presente en la agenda política de nuestro país desde hace muchos años. En las tres últimas décadas el Perú ha experimentado gobiernos centralizados y descentralizados. Fue durante el primer gobierno de Alan García que tuvo lugar el primer intento de descentralización y regionalización con la conformación de doce regiones sobre la base de la integración de dos o tres departamentos en los que se constituyeron gobiernos regionales de tipo parlamentario. Sin embargo, la acelerada transferencia de competencias a los gobiernos regionales en un contexto de transición de gobierno y de grave crisis política, social y económica, no otorgó las garantías para que este proceso continuara durante el gobierno de Alberto Fujimori. Es así que, como parte de las medidas del cinco de abril de 1992, se intervinieron los gobiernos regionales y se pasó a la creación de los consejos transitorios de administración regional (CTAR) liderados por una autoridad designada por el Ministerio de la Presidencia. Si bien la Constitución de 1993 estableció los lineamientos para un nuevo proceso de descentralización que preveía entre otros la elección de las máximas autoridades de cada región por voto popular, en la práctica, esto no sucedió sino hasta el 2002.

La caracterización centralista del gobierno de los 90, una vez que ocurrió la caída del régimen fujimorista, conllevó a que el relanzamiento del proceso de descentralización se priorice en la agenda política del país y se convirtiera en una demanda reivindicatoria de permanente presencia en los discursos políticos. Alejandro Toledo, como candidato presidencial, promovió una intensa campaña a favor de la descentralización y posteriormente en su gobierno se dieron reformas

legales sustanciales a la legislación que le otorgaron un marco institucional. En el debate público se le concibió como la vía para garantizar el acceso de los ciudadanos de las zonas más remotas y aisladas de nuestro país a mejores servicios públicos y a posibilidades de desarrollo.

Según Polastri (2006, pp. 757-758) hasta el 2002 el Perú era uno de los países más centralizados de América Latina, con más de un 97% de la recaudación fiscal en manos del Gobierno Nacional. La descentralización surge como una respuesta necesaria a la excesiva concentración de la actividad económica en la capital del país y a las marcadas desigualdades regionales. El desarrollo homogéneo del territorio nacional es uno de los objetivos principales de la descentralización (Dulanto, 2017, p. 207).

De acuerdo a la OCDE (2016, p. 161), las metas de la descentralización en el Perú están enfocadas en mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, así como en reducir las injusticias, en mejorar la calidad de los servicios públicos y en reducir las serias y persistentes desigualdades regionales en todo el territorio. Asimismo, Polastri (2006, p. 758) añade entre éstas, al desarrollo económico, la competitividad y la asignación de competencias de los servicios públicos en niveles más próximos a los usuarios.

Sin embargo, a más de 18 años de iniciado el proceso de descentralización que hoy rige, las aspiraciones, objetivos y metas de ésta no parecen estar cerca de ser alcanzados. Aunque el Perú ha tenido un crecimiento económico sostenido en casi dos décadas, se mantienen las disparidades regionales y la concentración de la pobreza en zonas de sierra y selva. La comparación del Índice de Desarrollo Humano 2018, revela que la diferencia que existe entre Huancavelica y Lima

es similar a la que existe entre Estados Unidos y Haití [Ganoza y Augusto, 2021, citado por (Barco, Chávez y Oliva, 2021, p. 2)]; asimismo, de acuerdo al Índice de Competitividad Regional 2020 publicado por el Instituto Peruano de Estudios (2020, p. 16) las regiones más competitivas continúan siendo las de la costa (Lima, Moquegua, Tacna), quedando relegadas como en anteriores evaluaciones, las de sierra y selva (Loreto, Cajamarca, Puno, Huancavelica).

La imperiosa necesidad de transformar esta realidad, constituye un desafío que debe ser abordado prioritariamente a través de una reforma de la administración pública y de un replanteamiento del proceso de descentralización, actualmente inacabado, cuyas principales deficiencias se atribuyen a la acelerada transferencia de competencias y funciones realizada a favor de los gobiernos subnacionales para la prestación de servicios públicos y promoción del desarrollo de sus circunscripciones territoriales. Como lo describe Álvarez y Molero (2011, p. 41) sobre España, los criterios económicos de eficiencia tuvieron menos importancia que los de índole política e institucional en el acelerado proceso de transferencia competencial.

En este texto, sugiero que tal replanteamiento debe empezar por retomar el proceso de **descentralización fiscal** que se encuentra suspendido y condicionado a la creación de regiones, proceso que por consulta popular fue rechazado en 2005. Como veremos más adelante, los gobiernos subnacionales aún dependen mayoritariamente de las transferencias presupuestales del gobierno nacional que limita y condiciona sus intervenciones, asemejándolas más a un modelo de desconcentración administrativa que a uno descentralizado.

Un segundo aspecto que merece atención es el fortalecimiento de la **gobernanza multinivel**, es decir, de las relaciones intergubernamentales para la concertación, monitoreo y seguimiento de las metas del proceso de descentralización. La articulación de esfuerzos entre los diferentes niveles de gobierno para planificar y coordinar intervenciones para el desarrollo territorial es imprescindible. Sin embargo, los mecanismos de gobernanza recién se vienen institucionalizando a pesar de estar previstas en la legislación con mucha anterioridad.

Finalmente, para garantizar que los gobiernos subnacionales cumplan con las responsabilidades otorgadas en el marco del proceso de descentralización, es fundamental que cuenten con los **recursos humanos** en la cantidad y calidad adecuada para la eficiente provisión de servicios y ejecución de inversiones orientadas al cierre de brechas. Para este fin es necesario también **un sistema de contrataciones públicas** menos burocrático.

En el desarrollo de este documento, se presenta un diagnóstico sobre cada uno de los aspectos mencionados y se plantean las medidas que pueden implementarse para que las aspiraciones y metas que impulsaron el proceso de descentralización se realicen.

II. Descentralización Fiscal

La descentralización fiscal se refiere al concierto institucional que delimita una óptima asignación de recursos o facultades de ingresos entre los diferentes niveles de gobierno (central o nacional, regional o departamental, local o municipal) para que éstos puedan ejercer sus competencias. Este nivel óptimo se vincula a la necesidad de que los recursos estén en consonancia con las competen-

cias asignadas a cada nivel de gobierno. (PCM, 2010, p. 31).

Los gobiernos subnacionales, debido al proceso de descentralización, han asumido responsabilidades importantes en cuanto al gasto público que se encuentran vinculadas a las inversiones públicas y a la prestación de los servicios públicos esenciales. En el caso de los gobiernos regionales los servicios más relevantes a su cargo son los de salud y educación y de los gobiernos locales, los de limpieza, ornato y transporte urbano. Para cumplir sus funciones precisan de una cantidad adecuada de recursos recaudados directamente y transferidos desde el gobierno nacional, así como la autonomía para su administración y ejecución.

El modelo peruano de descentralización fiscal, para estos fines, otorga la facultad a los gobiernos locales de recaudar determinados impuestos como los de alcabala, vehicular, predial y, asimismo, tasas, derechos y contribuciones a los que se denomina recursos directamente recaudados o ingresos propios. En el caso de los gobiernos regionales, a la fecha no cuentan con tal facultad, debido a que la implementación de su coparticipación en los ingresos procedentes de la recaudación del impuesto a las ventas y a la renta quedó suspendida por la frustrada conformación de macrorregiones, desde el 2005. Pero sí están habilitados para cobrar tasas, contribuciones y derechos. Esta situación ha generado que actualmente la mayoría de los impuestos sean recaudados por el Gobierno Nacional que luego los redistribuye a los gobiernos subnacionales (a través de transferencias fiscales intergubernamentales), según reglas técnicas y criterios de discrecionalidad.

El peso de las transferencias fiscales intergubernamentales

en la composición del presupuesto de los gobiernos subnacionales es tan relevante que, según información extraída del Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas, para el período 2015 – 2018, representó en promedio el 84%, siendo los ingresos propios apenas el 16%. Las transferencias del gobierno nacional se realizan en la forma de los ingresos de recursos naturales (Canon y regalías), los fondos de compensación de gobiernos municipales o locales (FONCOMUN), u otras transferencias, como las de recursos ordinarios, para la ejecución de determinados programas principalmente de tipo

social, proyectos de inversión u otros fines.

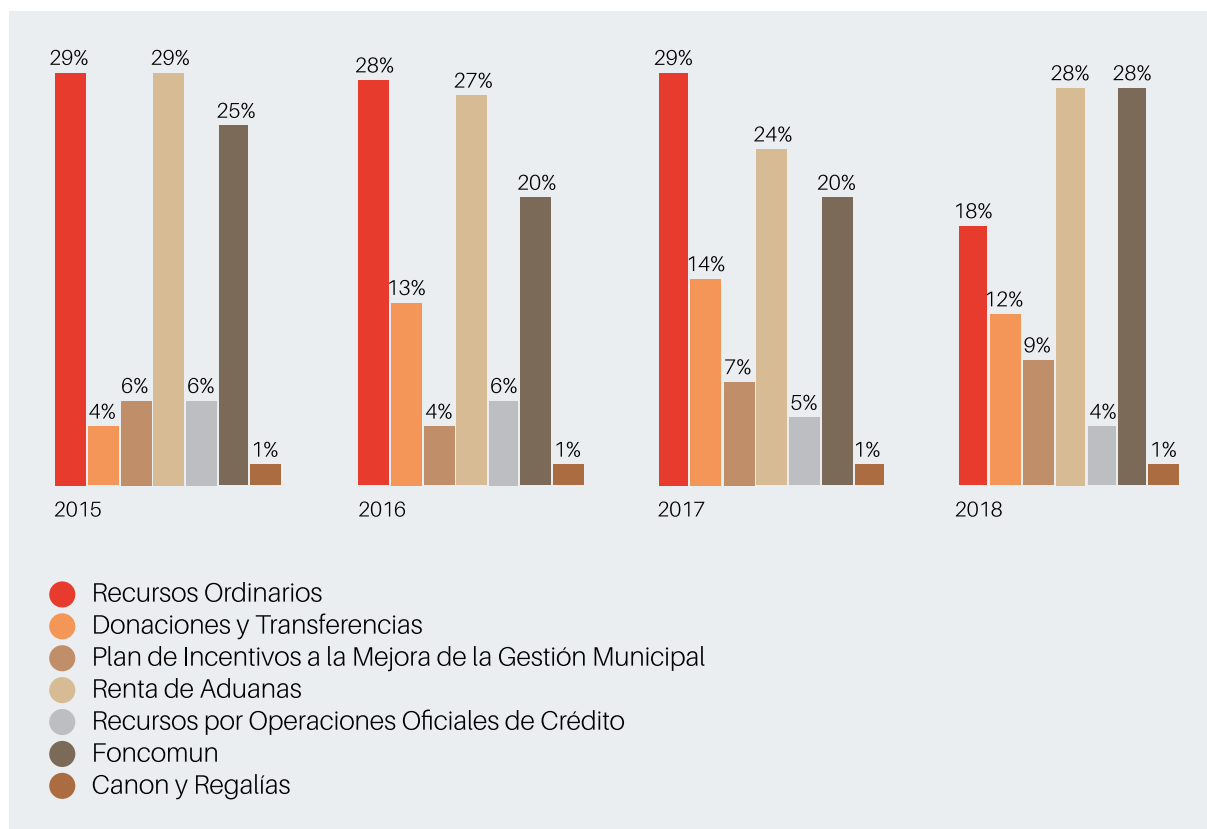
Sin embargo, la operación de este sistema de transferencias viene generando ciertas distorsiones porque, por ejemplo, para el caso de los gobiernos regionales, su principal fuente de ingresos, que son los recursos ordinarios, se transfiere siguiendo criterios discrecionales, que no necesariamente responden a las mayores necesidades que tiene una región, pues es muy frecuente que se impongan referencias a data histórica o negociaciones intergubernamentales para su distribución. Asimismo, las distorsiones se agravan si tomamos en consideración que el canon y las

regalías mineras, que son una de las fuentes más importantes de los gobiernos locales, sólo beneficia a las regiones que poseen recursos naturales (mineros, gasíferos y petroleros).

En efecto, en el siguiente gráfico se muestra que entre las siete fuentes de las transferencias fiscales que componen el presupuesto de los gobiernos locales, tienen especial relevancia las correspondientes a FONCOMUN, recursos ordinarios y canon y regalías, con un porcentaje promedio de participación en el período evaluado de 27%, 26% y 23% respectivamente.

Gráfico N° 1

Composición por fuentes de las Transferencias Fiscales de los Gobiernos Locales, 2015-2018



Fuente: Elaborado con información del Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas, extraída de <https://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx> (Consultado 12/05/2021)

Sin embargo, la distribución de estos recursos es bastante heterogénea. Como se aprecia en el gráfico No. 2, mientras que los departamentos de Cusco y Moquegua registran las mayores asignaciones per cápita promedio anual en el período 2015-2018, con S/. 1,440 y S/. 1,211, respec-

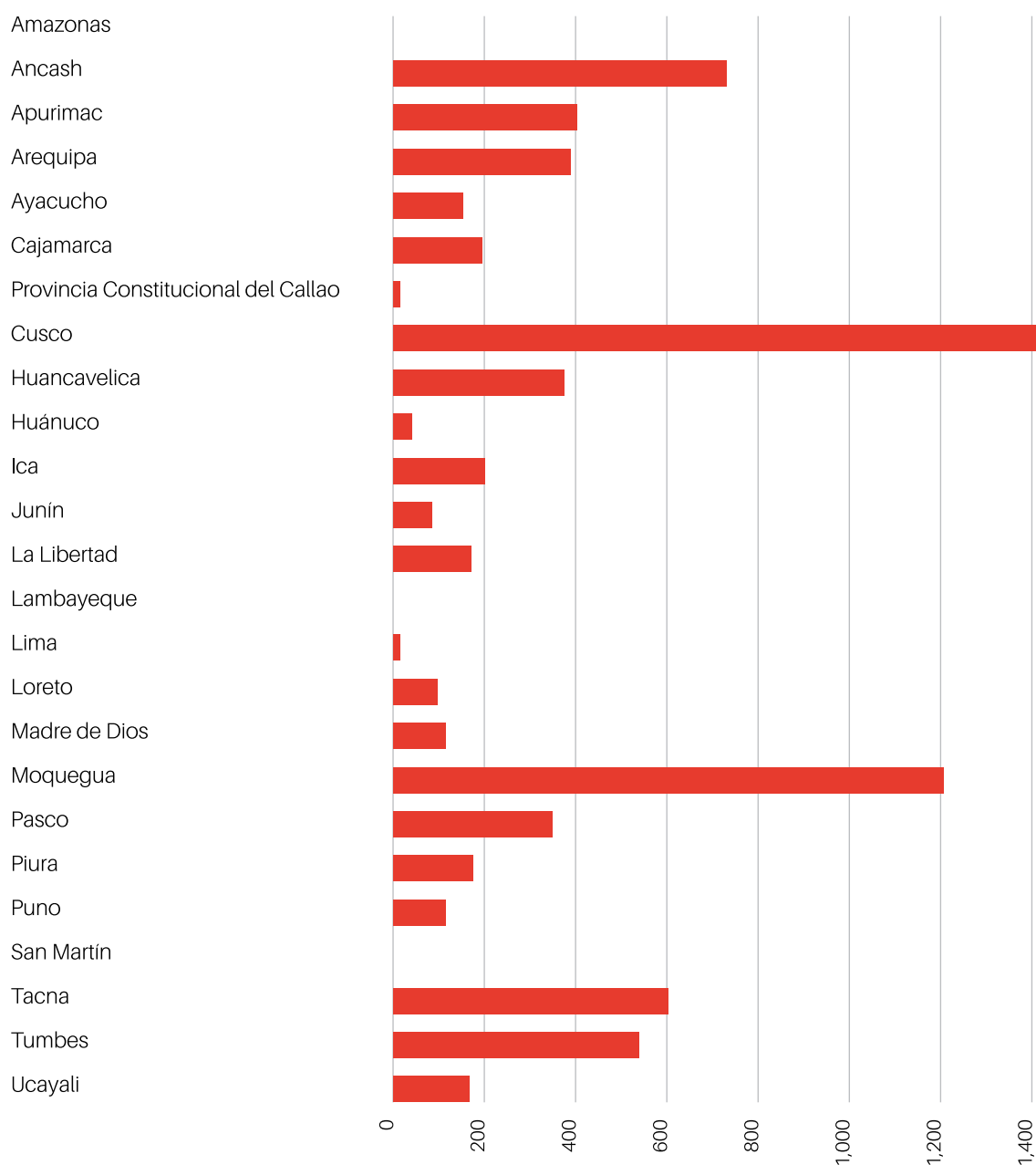
tivamente, seguidos de Áncash con S/.732 y Tacna con S/. 611; los departamentos de Amazonas y Lambayeque no se beneficiaron de estos recursos, y San Martín apenas recibió S/2.00.

Dada la importancia porcentual del canon y regalías en el presu-

puesto público, este esquema de asignación podría estar contribuyendo a generar desigualdades horizontales (entre regiones) en el acceso al presupuesto, si la distribución de los recursos procedentes de otras fuentes de financiación no equilibra estas disparidades.

Gráfico N° 2

Distribución per cápita promedio anual de canon y regalías mineras a los gobiernos subnacionales, por departamento, 2015 - 2018



Fuente: Elaborado con información del Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas, extraída de <https://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx> (Consultado 12/05/2021).

Investigaciones precedentes de Herrera (2008) y Neyra (2010) han realizado una estimación de las transferencias que deben asignarse a las municipalidades cuando se consideran capacidades tributarias y requerimientos de gastos, y han hallado que existe un exceso de recursos asignados a gobiernos locales ubicados en territorios mineros, registrándose las mayores asignaciones en regiones como Moquegua y Tacna. Asimismo, las regiones que no alcanzan a cubrir sus necesidades fiscales de gasto per cápita son aquellas con alta carga poblacional y escasas explotaciones de recursos naturales como Piura, Lambayeque y Huánuco. En el caso de estos gobiernos regionales recibieron casi un tercio menos de lo que necesitaban para cubrir la demanda de servicios públicos en sus respectivas regiones.

De otro lado, un reciente estudio de Osorio (2020) para identificar si los recursos asignados discrecionalmente contribuyen a compensar a las regiones menos beneficiadas con canon y regalías mineras, da cuenta de que para el período 2015-2018 no se halló una correlación estadísticamente significativa entre ambas variables, no hubo una tendencia global porque no todos los gobiernos locales de los departamentos que recibieron menos recursos por canon y regalías mineras, a su vez recibieron mayor presupuesto por recursos ordinarios, aunque existen casos puntuales que registran coincidencias.

Finalmente, un último aspecto a considerar es que de acuerdo a Huanqui (2019), la distribución actual del canon es altamente inequitativa, y ni siquiera responde a criterios de pobreza, por el contrario, las mayores transferencias (per cápita) tienen una relación negativa con los niveles de pobreza.

Por tanto, un primer aporte en relación al actual sistema de descentralización fiscal radica en la necesidad de mitigar las distorsiones que se vienen dando en la asignación de recursos, según lo expuesto anteriormente. En este sentido, se propone rediseñar el sistema de transferencias intergubernamentales de tal manera que consideren la estimación de las necesidades de gasto fiscal, capacidades tributarias y los niveles de pobreza de las jurisdicciones de los gobiernos subnacionales. Asimismo, para atender las disparidades generadas por la distribución del canon y regalías debe incorporarse criterios de equidad y compensación transversales. Este nuevo diseño debe estar orientado a lograr que los servicios públicos que se brindan en todas las regiones cumplan estándares homogéneos y que el cierre de brechas de infraestructura a través de la inversión pública mejore su avance similarmente en todas las regiones.

En relación a los gobiernos regionales, como se adelantó anteriormente, no recaudan tributos propios, sus ingresos directamente recaudados están apenas compuestos por las tasas y derechos que cobran por los trámites administrativos, lo cual evidentemente les resta autonomía. La principal fuente de recursos transferidos por el gobierno nacional son los recursos ordinarios que en su mayoría se destinan al pago de gastos de personal y obligaciones sociales especialmente de los servidores de los sectores salud y educación que son los sectores más relevantes transferidos en el marco del proceso de descentralización. Otra porción de estos recursos se asigna en la modalidad de transferencias para la ejecución de proyectos de inversión pública relacionados a infraestructura, los cuales están orientados por criterios de discrecionalidad y negociación entre autoridades. A su vez, los proyectos de inversión

pública también son financiados por las fuentes de canon y regalías mineras.

El esquema actual del financiamiento de los gobiernos regionales no permite afirmar que estamos ante un modelo real de descentralización fiscal, sino de uno que se asemeja más a una desconcentración administrativa. Los recursos que perciben los gobiernos regionales se asignan para determinados fines, ya sea para el pago de planillas o ejecución de proyectos con nombre propio. Esto genera que el margen de acción de los gobiernos regionales sobre iniciativas que respondan a sus realidades territoriales y que no sean específicamente proyectos de inversión pública, esté restringido. Las reglas vigentes para la disposición de los recursos asignados son muy rígidas. La situación es tal que suele suceder que, si un gobierno regional precisara de contratar más personal de salud o educación tiene que solicitar recursos al gobierno nacional para dicho fin, aunque por la fuente de canon existiera los recursos para cubrir tal necesidad.

La descentralización fiscal en el Perú no se ha consolidado, su avance condicionado a la conformación de macrorregiones que, como se ha referido anteriormente, no prosperó y resulta muy complicado que a futuro se dé, obliga a levantar estos condicionamientos para avanzar en lograr que los gobiernos regionales pasen de ser meros administradores de recursos a convertirse en verdaderos agentes protagonistas del desarrollo territorial de sus jurisdicciones.

En este sentido, planteo la flexibilización de las normas de uso de determinados recursos como los de canon y regalías, que podrían contribuir a cubrir otras demandas que no necesariamente estén vinculadas a

proyectos de inversión pública. Asimismo, resulta imperioso que se plantee una nueva estructura del sistema de financiamiento regional asentado en los tributos existentes, de tal manera que los gobiernos regionales cuenten con una base de recursos propios. Esto podría darse, como sugiere Barco, Chávez y Olivas, (2021, p. 11) con la modificación de la ley del impuesto a la renta para establecer una sobretasa cuyos recursos financien a los gobiernos regionales.

III. Gobernanza Multinivel

La Constitución Política del Perú establece que la descentralización tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. A su vez, la Ley de Bases de la Descentralización, destaca como su finalidad, el desarrollo integral, armónico y sostenible, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.

La descentralización además de una forma de organización democrática constituye una política permanente de Estado. Uno de los cuatro ejes de las políticas de Estado aprobadas por el Foro del Acuerdo Nacional, es lograr un Estado eficiente, transparente y descentralizado. A su vez, la descentralización efectiva para el desarrollo es uno de los cinco ejes de la Política General de Gobierno al 2021 y, la Visión del Perú al 2050 aspira a la consolidación de un Estado moderno, eficiente, transparente y descentralizado que garantiza una sociedad justa e inclusiva, sin corrupción y sin dejar a nadie atrás.

El logro de la finalidad y objetivos de la descentralización requiere de la concurrencia de esfuerzos de los tres niveles de gobierno a través de relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, permanentes y continuas,

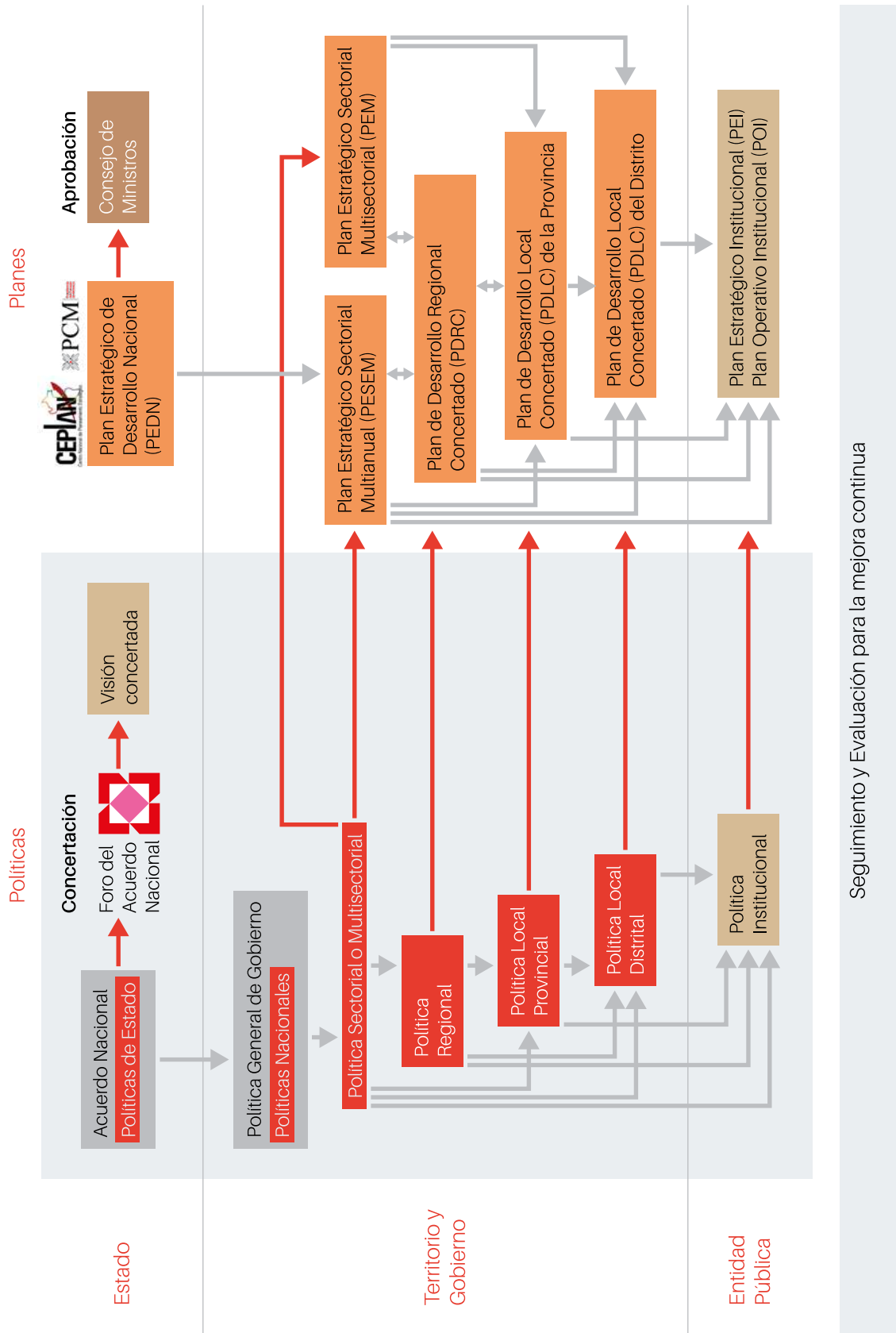
que dentro del marco de las autonomías y competencias articulen el interés nacional con los de las regiones y localidades.

En el gráfico No. 3 elaborado por CEPLAN, se muestra cómo esa articulación se da a partir del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, que orienta la formulación de los planes de desarrollo territoriales. Asimismo, a través de las políticas nacionales que a su vez otorgan los lineamientos para la formulación de las políticas regionales y locales en aras de alcanzar la Visión del Perú 2050. Su complejidad, sin duda, demanda de un mecanismo de gobernanza multinivel que garantice el adecuado funcionamiento de este esquema.

La gobernanza multinivel, denominada también "relaciones intergubernamentales", de acuerdo a OCDE (2016, p.159), se refiere al intercambio explícito o implícito de experiencias en materia de políticas, así como al diseño de servicios y la responsabilidad en su ejecución en los distintos niveles administrativos en las jurisdicciones territoriales del país. Por lo tanto, la gobernanza multinivel se enfoca en las interacciones verticales entre las órdenes de los gobiernos local, regional y nacional y horizontalmente entre las unidades administrativas subnacionales en un determinado territorio funcional. En el Perú, en este aspecto, sigue siendo un gran desafío mejorar la comunicación intergubernamental y esclarecer competencias por sectores entre niveles de gobierno, para una mejor definición de roles.

Gráfico N° 3

Esquema de articulación intergubernamental



Seguimiento y Evaluación para la mejora continua

La comunicación intergubernamental ha tenido pocos avances en lograr su institucionalización y los mecanismos de coordinación que se han instaurado entre los tres niveles de gobierno no han funcionado con regularidad en gran medida por la inestabilidad política de los últimos años. Sin embargo, actualmente la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, como órgano articulador entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, viene haciendo esfuerzos para revertir esta situación.

Lo afirmado anteriormente se sostiene considerando que recién el pasado marzo se ha publicado el Decreto Supremo No. 050-2021-PCM que aprueba el Reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI). Este Consejo, desde su creación en 2007 con la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, no ha logrado ser puesto en operación por falta de consenso en sus reglas de funcionamiento y de representación, al menos hasta antes de la emisión del mencionado decreto.

El CCI es de significativa relevancia por constituir el foro de coordinación intergubernamental más elevado que tiene por finalidad fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento en tanto Política de Estado. Su inoperatividad no ha permitido que el Poder Ejecutivo avance institucionalmente en dicha responsabilidad. Esto ha generado que el proceso de descentralización aún mantenga serias deficiencias, que no haya avanzado ordenadamente y que la planificación, monitoreo y evaluación de las intervenciones de todo nivel de gobierno, siga estando pendiente.

Con la aprobación reciente del decreto que norma su estructura y funcionamiento, es tarea urgente que su puesta en marcha

se concrete en aras de fortalecer la gobernanza, conducción y seguimiento del proceso de descentralización y de coadyuvar al desarrollo territorial, facilitando y garantizando el alineamiento de políticas, objetivos, orientaciones, prioridades y recursos en los territorios.

Conforme al artículo 5° del D.S. 050-2021-PCM, el CCI permitirá, entre los aspectos más importantes:

- Impulsar políticas nacionales, regionales y locales, estrategias e intervenciones públicas que garanticen el logro de los objetivos de la descentralización, en el marco de las reformas institucionales y políticas del Acuerdo Nacional.
- Contribuir a ampliar, institucionalizar y escalar mecanismos sostenibles de articulación intergubernamental en ámbitos nacional, macro regionales, regionales y municipales, en beneficio del desarrollo de los territorios.
- Coordinar la construcción, implementación y seguimiento de acuerdos entre los niveles de gobierno.
- Coordinar, articular y concordar intervenciones e iniciativas de construcción y gestión de agendas de desarrollo territorial a nivel regional y provincial; teniendo en cuenta las vocaciones y/o potencialidades territoriales, las dinámicas sociales - económicas - ambientales, y las características particulares de los territorios, alineadas a las políticas nacionales.

Es importante destacar la amplia representación que integra el Comité Directivo del CCI, conformado por: el Presidente del Consejo de Ministros, quien lo preside, cinco Ministros, Presidente y Vicepresidente de la

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, Presidente de la Asociación de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú y de la Red Nacional de Mujeres Autoridades, el Viceministro de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, y el Presidente Ejecutivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

Asimismo, la inclusión del Gore Ejecutivo, Muni Ejecutivo, Mancomunidades Municipales y Regionales, Encuentro de Alcaldesas y otros encuentros intergubernamentales como instancias operativas del CCI, constituye un gran avance en la institucionalización ordenada de mecanismos que ya venían operando desde hace varios años. Los Gore Ejecutivo y Muni Ejecutivo fueron una innovación del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski para tener mayor acercamiento con las autoridades de los gobiernos subnacionales en aras de coordinar y concertar las intervenciones en el territorio. Las Mancomunidades Municipales y Regionales, se han venido constituyendo desde el año 2007 y requieren mayor respaldo e incentivos para garantizar su consolidación. Con este nuevo reglamento, parece abrirse un nuevo camino en materia de gobernanza multi-nivel en el Perú.

Este paso importante sugiero que debe complementarse con el funcionamiento de las comisiones sectoriales intergubernamentales. Otro de los grandes desafíos de la descentralización es la clarificación de competencias entre los tres niveles de gobierno, que pasa necesariamente por fortalecer el rol rector que tienen los Ministerios de los sectores que comparten competencias con los gobiernos subnacionales. Las comisiones sectoriales intergubernamentales, lideradas por el ministerio de línea correspondiente e integrada por los gobiernos regionales y locales

se crearon para ese fin en 2009, sin embargo, según OCDE (2016, p. 173), si bien en 2015 se habían creado 14 de estas comisiones en sectores clave como Trabajo y Promoción del Empleo, Energía y Minas, Vivienda, Construcción y Saneamiento, Producción, Comercio y Turismo, Comunicaciones, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Salud, Agricultura, Educación y Medio Ambiente; su funcionamiento no ha sido regular ni homogéneo. Sólo la comisión de salud ha tenido cierta continuidad y hasta el 2016 tuvo un rol activo para coordinar con los gobiernos regionales la planificación de la inversión pública en establecimientos de salud estratégicos.

La garantía del funcionamiento de los foros de coordinación intergubernamental dependerá del desempeño y compromiso de la Presidencia del Consejo de Ministros, que dada la relevancia y necesidad de fortalecer el proceso de descentralización podría evaluar la elevación de la Secretaría de Descentralización a nivel de Viceministerio adscrito a su pliego. Este órgano debe priorizar el inicio de un procedimiento para determinar la capacidad de gestión efectiva de los gobiernos subnacionales para el cumplimiento de las competencias transferidas y fijar un plazo para el logro de estándares determinados en la provisión de servicios relacionados a sus competencias. En caso de no alcanzar dichos estándares se podría contemplar la posibilidad de regresar al nivel central las competencias que no se cumplan por un determinado período y, de otro lado, otorgar incentivos fiscales como reconocimiento al desempeño de aquellos gobiernos subnacionales que logren adecuarse a tales estándares. Finalmente, como lo que no se mide no se puede mejorar, otra tarea urgente en este aspecto es la emisión de un Informe Anual de Descentralización con indicadores de desempeño sobre la

descentralización, por regiones y, sobre el impacto de ésta en la mejora de la calidad de los servicios. Con estas medidas puede encaminarse seriamente la culminación del proceso de descentralización.

IV. Apoyo Institucional

El cumplimiento efectivo de las competencias transferidas por los gobiernos subnacionales depende de una adecuada descentralización fiscal, como se ha explicado previamente, pero además precisa de una adecuada capacidad institucional y de organización. Esta última está vinculada al profesionalismo, capacidad y cantidad necesaria de los recursos humanos de las entidades, en relación a los cuales se realizará un análisis y se propondrán recomendaciones a continuación.

Asimismo, para la eficiente provisión de los servicios públicos y ejecución de obras públicas que contribuyan al desarrollo competitivo de los territorios a través del cierre de brechas de infraestructura, es necesario contar con un sistema de contrataciones y adquisiciones que contribuya a la respuesta oportuna del Estado ante las necesidades de su población. Este aspecto también será desarrollado en el presente apartado.

V. Servicio Civil

La transferencia de competencias y funciones a favor de los gobiernos subnacionales no se dio en mérito a una certificación de capacidades de gestión efectiva de los gobiernos regionales y locales. Si bien se aprobaron planes de capacitación y asistencia técnica para su fortalecimiento, en la práctica se dieron apenas talleres y cursos discontinuos, desarticulados y poco efectivos. Por ello, aún enfrentan dificultades para cumplir sus responsabilidades con eficiencia.

Según el “*Estudio del Proceso de Descentralización en el Perú*” de la Contraloría General de la República (2016, p. 236) el desarrollo de capacidades ha sido una de las más grandes debilidades a lo largo del proceso de descentralización. Perú ocupa uno de los últimos puestos en cuanto al diseño y desempeño de su servicio civil. Aunque por sí solo el servicio civil no comprende totalmente el desarrollo de capacidades, resulta un indicador pertinente para analizar la situación del país en este aspecto.

Esta deficiencia contribuye a que el Estado tenga poca capacidad para mejorar la prestación de sus servicios públicos. Si bien la prestación óptima de estos servicios demanda de recursos financieros, humanos y organizacionales, de acuerdo al Consejo Privado de Competitividad (2021, p. 68) el estancamiento en cuanto a la gestión pública se podría deber, principalmente, a la burocracia existente y a la baja eficiencia del personal a cargo. Esta última está asociada estrechamente a la contratación de personal no capacitado, a la alta rotación en los cargos de directivos públicos y a la falta de coordinación intersectorial para la formulación e implementación de políticas públicas.

La falta de capacidades técnicas se evidencia con los resultados de las pruebas de aptitud de Servir - 2020, que dan cuenta que el 51% de los funcionarios públicos no las aprobaron. Asimismo, según Castilla (2021) el índice de rotación de jefes de recursos humanos 2019 fue elevado en programas (89.2%) y proyectos (104.8%) que están principalmente a cargo de los gobiernos subnacionales, lo cual ha sido disruptivo para el aprendizaje y gestión de los funcionarios. Estas cifras se dan en un contexto de cambio de mandato político tras los procesos electorales, que es cuando se dan los mayores

cambios en el personal de los gobiernos subnacionales.

La deficiencia de capacidades se agrava si se compara los resultados de la evaluación de conocimientos de los servi-

dores públicos, por regiones. Según el gráfico No. 4, en seis de los siete Sistemas Administrativos evaluados por Servir, Lima presenta el mayor número de servidores que obtuvieron resultados mayores al 71% de

respuestas correctas en la Evaluación de Conocimientos, mientras que los niveles más bajos de desempeño los representa la región Oriente.

Gráfico N° 4

Resultados de Evaluación de Conocimientos: Distribución porcentual de servidores por rangos de evaluación, según zona geográfica

Sistema	Zona Geográfica	Total	0-50%	51-70%	71-85%	86-100%
Gestión de Recursos Humanos (2012)	Centro	100	27	58	13	2
	Lima	100	18	51	24	6
	Norte	100	29	56	14	2
	Oriente	100	42	49	8	1
	Sur	100	27	57	15	2
Inversión Pública (2013)	Centro	100	37	39	21	13
	Lima	100	33	26	27	14
	Norte	100	34	13	22	10
	Oriente	100	44	28	16	11
	Sur	100	39	28	21	12
Presupuesto Público (2014)	Centro	100	32	45	19	4
	Lima	100	17	37	31	15
	Norte	100	29	45	19	6
	Oriente	100	39	42	14	5
	Sur	100	28	43	23	6
Planeamiento Estratégico (2014)	Centro	100	53	41	6	1
	Lima	100	31	47	19	3
	Norte	100	46	39	12	3
	Oriente	100	51	42	8	0
	Sur	100	48	42	8	2
Modernización de la Gestión Pública (2014)	Centro	100	56	42	3	0
	Lima	100	32	45	20	3
	Norte	100	46	45	9	0
	Oriente	100	59	38	3	0
	Sur	100	47	45	7	1
Abastecimiento (2014)	Centro	100	33	45	19	3
	Lima	100	17	37	32	14
	Norte	100	25	42	25	8
	Oriente	100	40	43	15	3
	Sur	100	34	42	19	5
Contabilidad (2015)	Centro	100	70	28	1	0
	Lima	100	61	38	1	0
	Norte	100	68	31	1	0
	Oriente	100	70	29	1	0
	Sur	100	67	32	1	0

Fuente: SERVIR - Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento del Servicio Civil (GDCRSC), extraído de http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2016/11/PPT_CONGRESO.pdf (Consultado 14/05/2021).

Para mejorar la calidad y capacidades del servicio civil, en 2008 se creó Servir que es la entidad que cumple el rol rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado. Asimismo, en 2013 se publicó la nueva Ley del Servicio Civil (N° 30057), con la finalidad de lograr un servicio civil meritocrático y profesionalizado, con un régimen de remuneraciones ordenado. En esta tarea, Servir tiene un rol estratégico como órgano técnico encargado de supervisar su implementación.

Sin embargo, pese a los esfuerzos de esta entidad tanto en la formación de gerentes públicos, profesionales altamente capacitados para asumir cargos estratégicos en los tres niveles de gobierno, así como en la implementación de evaluaciones de conocimientos y capacitaciones, la reforma efectiva del servicio civil sigue siendo un gran pendiente de la reforma del Estado. Su implementación ha sido y sigue siendo lenta, en sus dos componentes: en la reestructuración organizacional de las entidades y en el tránsito de los servidores públicos al nuevo régimen. Asimismo, la cantidad de gerentes públicos y su desempeño no ha cubierto las expectativas.

Luego de siete años de publicación de la Ley, según el Consejo Privado de Competitividad (2020, p. 76), a noviembre de 2020, de un total de 2000 entidades (incluyendo municipalidades) sólo 494 se encuentran en tránsito al régimen de la Ley de Servicio Civil y solo 91 tienen "resolución de inicio". Estas últimas se encuentran desarrollando su manual de perfil de puestos para elaborar el cuadro de puestos, y con ello realizar concursos de selección abiertos. A esta última etapa solo han llegado siete entidades.

Dados estos resultados resulta de suma urgencia que Servir replantee la estrategia para

agilizar el tránsito de las instituciones públicas al nuevo régimen, podría evaluarse algún tipo de incentivos que mejoren estos resultados. Asimismo, debe continuar con el diagnóstico y evaluación de conocimientos de los servidores públicos, pero debe garantizar que, en base a estos resultados, se implemente efectivamente un plan sostenible de capacitación y desarrollo de capacidades que reduzca las brechas de conocimientos. Finalmente, debido a que las responsabilidades de los gobiernos subnacionales en torno a la ejecución de proyectos estratégicos de infraestructura vienen creciendo, debe facilitarse la contratación de personal calificado en cargos relevantes de la administración, mediante concurso y con nombramiento regulado que garanticen su estabilidad condicionada al cumplimiento de metas.

VI. Inversión Pública

Desde el inicio del proceso de descentralización a la fecha, la participación de los gobiernos subnacionales en el presupuesto público ha venido registrando un incremento sostenido. Esto se ha dado especialmente por el aumento del canon y regalías que desde el próximo año volverá a registrar una notable alza relacionada al precio del cobre. Sin embargo, la ejecución del presupuesto sigue siendo una traba para el avance en la ejecución de proyectos de inversión que reduzcan las brechas de infraestructura y aporten a la competitividad de las regiones.

Según información extraída del portal de transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas, entre el 2015 y 2020, los tres niveles de gobierno dejaron de ejecutar en promedio anualmente, S/. 15, 823 millones de soles. La ineficiencia en la inversión, además de lo relacionado a la carencia de personal cali-

ficado para su ejecución, está vinculado al sistema de contrataciones públicas.

Las deficiencias de este sistema, ha generado que en los últimos años el Gobierno Nacional acuda a mecanismos de contratación internacionales como "acuerdos Gobierno a Gobierno", que se empleó con motivo de los Juegos Panamericanos Lima 2019, y actualmente se está aplicando a otros proyectos estratégicos como la ejecución de la carretera central. Asimismo, con motivo de la reconstrucción de la región norte del país, se creó un sistema especial denominado "reconstrucción con cambios" que está generando resultados positivos en relación a la reducción de los plazos de los procesos de contratación y puesta en marcha de las obras de inversión.

Las deficiencias de la aplicación del vigente sistema de contrataciones públicas, se hallan especialmente en las etapas que van desde la convocatoria del proceso de selección hasta su adjudicación. Así, según el Consejo Privado de Competitividad (2020, p. 122), en el período 2015-2018, el retraso en el período de adjudicación de proyectos fue de 229 días, y en el 2019 fueron 178, registrándose los períodos más largos en los gobiernos subnacionales. Si bien existe una reducción de días de retraso, éstos no dejan de ser elevados considerando las graves carencias de infraestructura que aún registra nuestro país.

En este sentido, es indispensable que se reforme el sistema de contrataciones públicas adoptando las mejores experiencias del sistema "Gobierno a Gobierno" y del de "reconstrucción con cambios". Paralelamente a la reforma, urge que se otorgue la posibilidad a los gobiernos subnacionales para que los proyectos estratégicos a su cargo puedan ejecutarse provi-

sionalmente con los mecanismos internacionales que el gobierno ya viene empleando.

Bibliografía

Álvarez, José Luis & Molero, Juan Carlos (2011), "Federalismo fiscal y descentralización: España, un caso atípico". Extraído de https://www.researchgate.net/profile/Jose_Alvarez_Arce/publication/278036510_FEDERALISMO_FISCAL_Y_DESCENTRALIZACION_ESPANA_UN_CASO_ATIPICO/links/557b12c308aeb61eae21c58c/FEDERALISMO-FISCALYDESCENTRALIZACION-ESPANA-UN-CASO-ATIPICO.pdf, (Consultado 29/04/2021).

Barco, Daniel; Chávez, Paulo & Olivas, Karina (2021), "Promoviendo mayor eficacia y menor desigualdad a través de la descentralización", extraído de <https://cies.org.pe/index.php>, (Consultado 10/04/2021).

Consejo Privado de Competitividad (2021), "Informe de Competitividad 2021", Lima.

Contraloría General de la República (2014), Estudio del proceso de descentralización en el Perú, Lima.

Dulanto, Alfonso (2017), Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano. Universidad de Navarra. Tesis doctoral.

Herrera, Pedro (2008). "¿Quitarle a los ricos para darle a los pobres? Una propuesta de redistribución de los recursos del canon y regalías mineras a nivel municipal", Documento de Trabajo 268, Lima, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Instituto Peruano de Economía (2020), "Índice de Competitividad Regional 2020", extraído de <https://www.ipe.org.pe/portal/>, (Consultado 20/04/2021).

Neyra, Gonzalo (2010), Determinación de las necesidades de

gasto fiscal en el nivel regional, Lima, CIES.

OCDE (2016), "Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo". Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Lima, OCDE.

Osorio, Yamila (2020), La gestión del canon minero y regalías mineras en el Perú. Estudio comparativo entre departamentos a nivel nacional y estudio de caso en la provincia de Arequipa. Universidad de Navarra. Trabajo de fin de máster.

Polastri, Rossana y Rojas, Fernando (2006), "Descentralización", en Banco Mundial, Perú: la oportunidad de un país diferente, Lima, Banco Mundial, pp. 757-774.

Presidencia del Consejo de Ministros del Perú (2010), "Propuesta técnica de descentralización fiscal", Lima, PCM.

Noticias de prensa

Huanqui, Silvana (26/02/2019), "El permanente problema de la redistribución del canon (II)", RPP. Extraído de <https://rpp.pe/columnistas/silvana-huanqui/el-permanente-problema-de-la-redistribucion-del-canon-ii-noticia-1184725> (Consultado 30/04/2021 en url).

Castilla, Luis Miguel (13/05/2021), "La descentralización más allá de la retórica electoral", Diario Gestión. Extraído de <https://gestion.pe/opinion/luis-miguel-castilla-la-descentralizacion-mas-alla-de-la-retorica-electoral-noticia/>, (Consultado 13/05/2021 en url).

Legislación

Constitución Política del Perú.

Decreto Legislativo No. 955. "Descentralización Fiscal".

Ley No. 27972. "Ley Orgánica de Municipalidades".

Ley No. 27867. "Ley Orgánica de Gobiernos Regionales".

Ley No. 29158. "Ley Orgánica del Poder Ejecutivo".

Ley No. 27783. "Ley de Bases de la Descentralización".

Decreto Supremo No. 050-2021-PCM. "Decreto supremo que aprueba el Reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI)".

Sitios web

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, "Visión del Perú al 2050", página web oficial del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Extraído de <https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/> (Consultado 20/04/2021).

Ministerio de Economía y Finanzas, "Consulta amigable de Ejecución del Gasto", página web oficial del Ministerio de Economía y Finanzas. Extraído de <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx> (Consultado 24/04/2021).

Ministerio de Economía y Finanzas, "Consulta de transferencias a los gobiernos regionales, locales y EPS", página web oficial del Portal de transparencia económica. Extraído de <https://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/gr/default.aspx>, (Consultado 12/05/2021).

Secretaría de Descentralización, "Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública", página web oficial de la Secretaría de Descen-

tralización. Extraído de http://www.descentralizacion.gob.pe/wpcontent/uploads/2016/11/PPT_CONGRESO.pdf (Consultado 14/05/2021).

LA IDIOSINCRASIA COMUNITARISTA DE LA JUSTICIA PERUANA

I JORNADAS NACIONALES DE ANÁLISIS POLÍTICO: BICENTENARIO DEL PERÚ

LA HISTORIA DEL BICENTENARIO

MUNDO ANDINO PRE-HISPÁNICO
 HISTÓRICAMENTE, LA JUSTICIA EN EL PERÚ ESTABA BASADA EN CRITERIOS TRADICIONALES Y COMUNITARIOS.
 EL MODELO JURÍDICO DEL PERÚ ES COMUNITARIO.

INFLUENCIA HISPÁNICA SIGLO XVI
 SANACIÓN LIBERACIÓN de ERRORES MEDIACIÓN

SIGLO XIX
 ES UN MODELO DE LEYES
 EL JUEZ BASA SU TRABAJO EN CUMPLIR PROCEDIMIENTOS Y REGLAS
 SON LEJANOS DILATORIOS Y GENERALMENTE ABSURDOS LEGALES
 ES MÁS ABSTRACTA
 LA LEY ES CREADA POR UN PODER SOBERANO (LEGISLATIVO) DE ESPALDAS A LA REALIDAD.

ACTUALIDAD
 JUSTICIA CASTELLANA
 SE VENDE CARA A LOS ACTORES Y A LA REALIDAD
 LA VISION DE LA JUSTICIA ESTA DESTACREDITADA
 UNA DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO MAS CONTOVERTIDAS ES EL PODER JUDICIAL.
 EN CRISIS NO GRANES JUSTICIA= PAZ

PRINCIPIOS
 • ORALIDAD
 • INMEDIATEZ

ES CERCAÑA AL PUEBLO
 ES UN MODELO DE HOMBRES (PERSONAS)
 ENFATIZA SOLUCIONES Y ACUERDOS
 ES CONCRETA EFICAZ Y REAL.
 HAY UNA LOGICA RESTITUTORIA PARA ENTICAR EN ARMONIA, DEJANDO PRECEDENTES
 LAS PERSONAS SON IMPRTANTES NO LAS LEYES
 JUSTICIA BASADA EN HOMBRES Y CRITERIOS TRADICIONALES

Mag. CÉSAR BELÁN

SI REVISAMOS LA FORMA DE SER ANDINA y PRE-HISPÁNICA, QUE PERVIVE Y ESTA LATENTE, ES LA FORMA DE SER COMUNITARIA.

6

La idiosincrasia comunitarista de la justicia peruana

Cesar Belán Alvarado

Introducción

La administración de Justicia en el Perú viene sufriendo una fuerte crisis de aceptación y legitimidad en tiempos recientes. Un proceso escriturario, ritualista y alejado a la población incide en que ella no se vea representada por sus instituciones. Por otra parte, muchos rasgos de justicia oral, inmediata y concentrada se pueden encontrar en los procesos llevados en el seno de las Comunidades Campesinas y Nativas, y en fenómenos para-legales como la denominada «justicia popular» que se advierte en sectores urbanos periféricos o marginales; características que diferencian positivamente estas formas de justicia frente a las taras latentes de la administración estatal. Muchos de estos caracteres procesales proceden de la tradición jurídica prehispánica todavía vigente. El presente artículo pretende analizar algunas de las características más importantes del derecho procesal en tiempo precolombino, enfocando fundamentalmente aquellos aspectos que inciden en el carácter oral, inmediato y concentrado, típico de un procedimiento consuetudinario.

Luego, basándonos en la relevancia que el Derecho basado en la costumbre ha alcanzado y aún mantiene en la actualidad, afirmaremos que la práctica normativa que imperó en el Perú precolombino –y especialmente en el Tahuantinsuyo– fue la de un derecho de tipo consuetudinario enraizado en tradiciones locales. De igual forma, ya en un ámbito más específico, nos orientamos a asegurar que el procedimiento penal propio de aquel periodo era de corte oral y acusatorio. Ambos atributos que se acomodan más adecuadamente a las exigencias de una justicia de corte comunitario y que guardan distancia

de la tradición del Derecho Civil Romano-Canónico imperante en la actualidad. Estas características, paradójicamente, encuentran más estrechas correspondencias con tradiciones legales ajenas a nuestro medio, como es la del *Common Law*, sistema en el que el legalismo propio de la doctrina jurídica ilustrada –nacido a la luz de la Revolución Francesa– fuera fuertemente atemperado (Merryman y Pérez-Perdomo, 2017).

Asimismo, no reconocemos que muchos de las singularidades que dieron origen a ese sistema normativo –el consuetudinario, comunitario y participativo– permanecen hoy vigentes en la idiosincrasia nacional y configuran una fuente fundamental para el ejercicio de la Oralidad en los procedimientos penales³³.

I. La consuetudinariedad de la justicia en el Perú prehispánico. Una aproximación histórica.

I.1. ¿Costumbre o Ley?: perspectivas historiográficas.

Desde inicios del pasado siglo hasta nuestros días, los primeros estudiosos de la historia jurídica (Varallanos, 1943) sostuvieron tesis que describían la justicia en el Tahuantinsuyo como un producto de un sistema centralizado, unificado y aplicable a todos los «súbditos del imperio». Asimismo, dichas teorías planteaban que el derecho incaico procedía de una voluntad legislativa soberana, que radicaba en la persona del Sapan-Inca y del Consejo real. Con el pasar del tiempo, dichas perspectivas de fuerte acento positivista fueron perdiendo vigencia, para dar lugar a otros enfoques que abordaban el fenómeno jurídico desde un punto de vista más amplio, sin supeditarse anacrónicamente a

³³ Con Oralidad nos referimos a la aplicación de los Principios de Inmediación, Acusatorio, de Continuación, y de Publicidad que permiten la participación activa de la población en los Juicios Orales. (Ferrajoli, 2018).

la ley como única realidad normativa (Duve, 2014; Grossi, 1996, 2003). A pesar de esto, y luego de la fuerte influencia de Basadre Grohmann (1986) en el estudio de la historia del derecho, en el Perú estas novedosas tendencias no fueron incorporadas en amplios sectores de la academia, como sí ocurrió en muchas otras regiones de América Latina, subsistiendo así las perspectivas decimonónicas (Basadre Ayulo, 2011; Sánchez y Zavaleta, 2011; Hernández Canelo, 2013).

Creemos que, estas tesis aún vigentes –que muchas veces pretenden legitimar las instituciones indígenas estableciendo imposibles símiles con sus pares europeos– como erróneas en su intento por explicar la realidad jurídica precolombina.

Es por eso que, basándonos en modelos recientes (Tau Anzategui, 2001) consideramos que es necesario reflexionar sobre la enorme relevancia que el Derecho basado en la costumbre ha tenido y aún tiene, sobre todo en los sistemas jurídicos previos a los paradigmas ilustrados. Importancia que ha sido gravemente minimizada por el enfoque positivista-legalista, dominante en el siglo XIX, y que aún hoy persiste como una suerte de folclore jurídico.

1.2. El Derecho Consuetudinario en el Antiguo Perú.

En primera instancia, al reflexionar sobre el carácter consuetudinario del Derecho Peruano Prehispánico, resalta la inexistencia de una cultura letrada en la América Precolombina. Sabemos pues, ya como lo expresa el cronista Bernabé Cobo, «Los indios carecían de letras, no tenían leyes escritas, mas conservaban lo que habían establecido los reyes por tradición y con el uso y la observancia en que estaban» (Cobo, 1956 [1653]: 61).

En las sociedades pre-hispánicas –inclusive el Tahuantinsuyo– las normas jurídicas estaban ideadas en un espectro lato, siendo así susceptibles de ser guardadas mediante objetos mnemotécnicos como los *quipus*, o mediante diversas formas de entonación: «para conservar en la memoria las leyes como relatos históricos se acostumbraba a cantar las cosas» (Valcárcel, 1978: 140). Pero, sobre todo, los principios de convivencia estaban preservados por la memoria comunitaria. Es por este motivo que estudiosos como Peña Cabrera (1998: 71) establecen que «el Derecho penal inca era eminentemente casuístico» y de carácter consuetudinario, y que en el Tahuantinsuyo las normas jurídicas se transmitían oralmente y se generaban muchas veces por la costumbre (Petrovich, 1996). Esto, de otro lado, suponía necesariamente «tener organizado el mantenimiento de la tradición» (Rostorowski, 1986: 131), situación de la que han dado cuenta las nuevas investigaciones realizadas por Karen Spalding (2013) sobre los quipus. En ese sentido es esclarecedor lo expresado por Santillán (1968 [1563]):

No parece que los Ingas tuviesen puestas leyes determinadas para cada cosa, salvo tener mucho cuidado en que todos guardasen aquel gobierno quel tenían puesto [...] Las penas de los que iban contra estas cosas que el Inga tenía ordenadas y puestas para su gobierno, y también la de los que cometían cualquier delito, parece que eran todas arbitrarias (p. 8).

Así pues, nos apartamos del criterio de algunos investigadores que insisten, entre otras cosas, que el sistema normativo del Tahuantinsuyo procedía únicamente de la voluntad soberana del gobernante. Afirmamos luego que aún el Inca no podía hacer de su capricho una norma, ya que su acción estaba regu-

lada por pautas consuetudinarias inmemoriales; siendo que, tal como lo señaló Baudin: «cada uno de los jefes [incas] seguía tan perfectamente a la política de su predecesor, que un mismo hombre que hubiese vivido dos siglos, no habría obrado de otra forma» (Baudin, 1978: 142). Diferentes testimonios de cronistas respaldan este hecho:

E no se mudó [la tradición local] en tiempo del Ynga ny después, ni creo se mudará de ninguna manera, porque estos son tan amigos del uso de su tierra que las casa y el avito e todo lo demás aunque el ynga los pusiese por mitimaes e los mandase quinientas leguas della, nunca lo hicieron de otra manera; hasta los bailes e los cantares e manera de música... los unos no usan de los otros (Polo de Ondegardo, 1559, citado en Basadre Grohmann: 119).

El otro argumento a favor de la consuetudinaria del Derecho prehispánico, estará relacionado a la inexistencia de un Estado –es decir un ente centralizado y organizado a la manera moderna– en tiempo del Tahuantinsuyo.

El Tahuantinsuyo se logró consolidar como una suerte de «cultura superior» que aglutinó una serie de *ayllus* o conjuntos de *ayllus* mediante su predominio cultural, tecnológico y comercial (Espinoza Soriano, 1997). La presencia, pues, del poder quechua en las diferentes comarcas donde esparcía su influencia fue más de ente coordinador de federaciones indígena, que de un ente que ostentaba un poder centralizado. Es posible incluso afirmar, tal como lo hizo Basadre Grohmann (1986) que: «El imperio mismo, ya se ha dicho que no era sino un conjunto de *ayllus* ensamblados [y a los incas...] tan sólo, como uno de esos varios *ayllus* victoriosos sobre los demás» (103).

Luego, la organización del Tahuantinsuyo debe ser entendida como la asimilación de los antiguos curacas locales a la administración, sin perder sus potestades inmemoriales, convertidos ya en una suerte de vasallos o aliados (Rostorowski, 2008; Espinoza Soriano, 1997). Es así que, durante el poderío de los Incas, a mediados del S. XV, los sub-estados bajo el poder cuzqueño mantenían autonomía administrativa incluso en materia de justicia. Esto se constata, entre otras cosas, por el respeto a la propiedad comunal –terrenos de cultivo– de que de manera absoluta gozaban los *ayllus* en el Tahuantinsuyo (Sillar y Dean, 2008).

Asimismo, la figura del curaca no será pues –como autores como Sánchez y Zavaleta (2011) han querido establecer– la de un simple funcionario incaico. Él representará a su pueblo y será según la importancia del *ayllu* incluso un señor o monarca. Por tanto, gozará de amplios poderes en el seno de la comunidad, equiparándose al Inca en muchos sentidos:

También [como el caso del Inca] el asesinato de un curaca implicaba la pena de descuartizamiento, mientras que la muerte de un libre común, por un cacique, sólo llevaba aparejada la pena de azotes y sólo en los casos de reincidencia la pena de muerte o tan sólo la privación del cargo. Los 'curacas' se libraban total o parcialmente de serles aplicadas las normas consuetudinarias (Trimborn, 1968: 56).

La relación que existiría, finalmente, entre los curacas y la élite cuzqueña sería justamente ésta: la de señorío / vasallaje según las formas particularmente andinas como las de reciprocidad y redistribución (Pease, 1999).

II. Los dos modelos normativos penales del tahuantinsuyo.

En consonancia con los párrafos precedentes, podemos observar que en el Tahuantinsuyo pudieron coexistir dos sistemas normativos penales: Uno consuetudinario, al arbitrio del cacique de un *ayllu* o conjunto de *ayllus*, de carácter marcadamente comunitario; y otro de carácter «imperial», que más tenía que ver con las ordenanzas que imponía el *ayllu* hegemónico –la *panaca* quechua– con respecto a sus tributarios.

II.1. La justicia penal en el ayllu

Las particulares formas de organización en las antiguas sociedades de Latinoamérica –el *Ayllu* andino o el *Calpulli* mesoamericano– constituyeron pues la estructura básica de la sociedad prehispánica, inyectaron vigor social y posibilitaron una estructura orgánica pocas veces vistas en la humanidad. Es así que, tanto en México como en el Perú, los clanes totémicos locales conformaron las unidades regionales básicas: una intensa comunidad de propiedad, economía, defensa, que dio lugar a una colectividad de amplia homogeneidad social y económica.

Sabemos que el *ayllu* constituía un núcleo de carácter hermético y endogámico, característica que se tendía a preservar mediante el aislamiento y la férrea conservación de las tradiciones. No es de extrañar que, en estas comunidades iniciales de sociabilidad prevaleciese una forma consuetudinaria de justicia. Al respecto Kelsen señalaría que:

la diferencia más significativa entre el Derecho legislado y el Derecho consuetudinario radicará en que el primero es producido por vía de un procedimiento relativamente centralizado, mien-

tras que el segundo lo es por un procedimiento relativamente descentralizado, es decir, el relativo a grupos humanos menores (Kelsen, 1934: 23).

El criterio punitivo en el *ayllu* estaba orientado al bienestar comunitario: «Todo acto contrario al Derecho, dirigido contra la integridad de la vida o la propiedad, o contra la integridad familiar o defensiva del grupo, se expía desde el punto de vista del daño causado [a la comunidad]» (Trimborn, 1968: 21).

Así luego, dentro de ésta particular concepción jurídica, la noción de Derecho Individual estará fuera de lugar, siendo este una adquisición relativamente moderna. En esta línea, no nos sorprenderá el escaso desarrollo de las normas destinadas a proteger la propiedad privada, y el hecho que todas las sanciones se aplicaban en función al provecho que estas podían suministrar a la comunidad:

Incluso [la pena del destierro] será en realidad idéntica a una pena de trabajos forzados [a favor de la comunidad]; lo que era equivalente a un traslado de por vida y hereditario a la condición de *Yanacuna*, [tanto al delincuente] y a sus parientes (Trimborn, 1968: 107).

Igualmente, observaremos que la noción comunitaria estaba también implícita en la sanción penal, imponiéndose el castigo no sólo al autor, sino a todas las personas ligadas a éste, así pues, según Cobo (1956 [1653]), la pena impuesta al que practicare la hechicería alcanzaba a toda la gente de su casa y familia. Algo similar ocurría en el caso de violación a una *aclla*, debiendo incluso la propia víctima ser castigada. De igual forma el jesuita Anónimo (1968 [1595]), referirá:

Quien matare al rey o reina o príncipe heredero, muera arrastrado

o asaeteado y sea hecho cuartos, y su casa derrumbada y hecha muladar; sus hijos sean perpetuamente bajos, de vil condición y no puedan tener cargo ninguno honroso en el pueblo ni en la guerra, y todo esto hasta la cuarta generación (p. 25).

Así pues, el objeto del Derecho en un sistema consuetudinario será siempre la comunidad. Así pues, incendios, daños a los puentes, caminos u otra infraestructura que afectaba especialmente el bienestar de la comunidad, eran castigados con pena de muerte en las que se manifestaba un especial rigor (Cobo, 1956 [1653]).

La aplicación del castigo correspondería a la costumbre y las características concretas del caso, sobre todo en lo que concernía a la satisfacción de la comunidad. Este espectro amplio en tanto elección de castigo ya fue señalada por numerosos cronistas. Santillán (1968 [1563]) menciona en sus textos esta atribución de manera explícita:

La desobediencia de las disposiciones de los curacas se castigaba según la gravedad del caso: en los casos graves con la muerte y en las menos graves -salvo en los casos de reincidencia- procedían los curacas según su arbitrio, imponiendo, por ejemplo, castigos de azotes (p. 26).

En todo caso, la autoridad jurisdiccional recaía sobre el curaca, quién -además de los amplios poderes que ya hemos aludido- debía poseer la capacidad de impartir justicia según la tradición del *ayllu*, (normas consuetudinarias).

La asimilación de los *ayllus* al gobierno del Tahuantinsuyo mediante relaciones de reciprocidad, redistribución y parentesco

no supusieron, por otro lado, una transgresión de su costumbre, y en específico, su costumbre jurídica, tal como lo manifiesta el Inca Garcilaso de la Vega:

[El inca Pachacutec] ordenó muchas leyes y fueros particulares, arimándose a las costumbres antiguas de aquellas provincias donde se avían de guardar, porque todo lo que no era contra su idolatría, ni contra las leyes comunes, tuvieron por bien aquellos Reyes dejarlo usar a cada nación, como lo tenían en su antigüedad (Garcilaso, 1985 [1609]: 31).

A pesar de lo antes señalado, la perspectiva historiográfica aún vigente insiste en considerar los relatos aislados de castigos que han llegado hasta nosotros por boca de los cronistas como muestrarios de penas a manera de un código o una colección de leyes. De esta manera, muchos tratadistas desde el inicio del siglo XX hasta la actualidad pretenden elaborar una especie de «código penal» incaico, en el que se dan cuenta de infracciones y delitos a los que corresponderían penas determinadas. La fuerte impronta legalista que subyace bajo esta interpretación es evidente (Basadre Ayulo, 2011; Sánchez y Zavaleta, 2011; Hernández Canelo, 2013).

En ese sentido, el comentario que hace Diez-Picazo (1993) sobre la infravaloración e incapacidad para rescatar a la costumbre como fuente jurídica, resulta revelador.

[la razón principal que ha impedido una correcto análisis sobre la costumbre] es la creciente dificultad de dilucidar su función en un mundo de base marcadamente legalista [...] Desde una concepción normativista, el problema de la costumbre

consiste en encontrar -en aislar- una norma consuetudinaria; hay que confesar que aislar una norma consuetudinaria es algo semejante a encontrar una especie botánica o zoológica rara [debiendo entenderse tal norma] en una perspectiva macrojurídica, un sistema jurídico consuetudinariamente sostenido (p. 143).

Vemos después, cómo el carácter circunstanciado del relato de los cronistas revela la raigambre consuetudinaria detrás de las prácticas penales pre-hispánicas. Esto se corrobora con el hecho de que muchas veces se hallan contradicciones entre un cronista y otro -e incluso entre las afirmaciones de un mismo cronista -cuando otorgan a un mismo hecho diferentes penas, algo que resulta lógico cuando se destierra la concepción moderna del contenido actual de la Ley Penal: Conducta prohibida + Pena imputable.

II.2. Potestad «imperial» y castigo.

Por otra parte, y comentando el sistema punitivo del Tahuantinsuyo relacionado a la potestad «imperial», señalamos que la autoridad del Inca se orientaba más a cautelar y hacer cumplir (por medios violentos si era necesario) las relaciones de alianza establecidas entre los diferentes pueblos y su etnia. Esta sería el objeto del *imperio* penal del inca, el de hacer efectivas sanciones a etnias rebeldes o a sus curacas, como representantes de sus pueblos.

Algunas de las imposiciones derivadas del poder central cuzqueño (ejecutados comúnmente por funcionarios inspectores del Cuzco³⁴), eran la obligación de laborar la tierra tributaria (*minca*), la entrega de objetos materia de

³⁴ A estos visitantes o pesquisadores, Guamán Poma los llama: *llulla quillis cachi cimi* porque llevaban embustes al inca, agregando que la gente «no osaba hablar delante de ellos». Guamán Poma (1980 [1615]: 114).

tributo y su remisión hasta el lugar de almacenamiento (Santillán, 1968 [1563]). Contribuciones cuya omisión estaba penada. Estaba, igualmente, prohibido y penado algunas otras conductas similares, como el abandono arbitrario de un cargo –como por ejemplo los *tampu*–, o la negativa de abastecer a los guerreros de paso, por parte de los pueblos situados cerca del *capac ñam* o Camino Real (Cieza, 2005 [1553]; Santillán, 1968 [1563]).

Esto supone la existencia de, por lo menos, dos muy diferentes tipos de encargados jurisdiccionales. Algo de lo que refiere Martín Enriquez, funcionario español comisionado por el rey Felipe II, en su relación sobre la organización estatal incaica:

Los procedimientos incas supervisados por funcionarios judiciales [especialistas en leer las tradiciones judiciales en los quipus] estaban limitados al Cuzco mismo, mientras que fuera de la ciudad ejercían su jurisdicción los gobernantes designados torricoc (Gobernadores) (Spalding, 2013: 69).

A los curacas, de otro lado, les correspondía esencialmente el papel de garantes del tributo que su *ayllu* debía al Inca y de las demás obligaciones del vasallaje. Así el jesuita anónimo señala que los caciques indígenas que cuidaban mal de sus súbditos mermando la buena voluntad y capacidad de los tributarios para pagar los impuestos, eran destituidos de sus cargos (Anónimo, 1968 [1595]: 13). De igual forma Cristóbal de Castro y Diego de Ortega y Orejón refieren:

Se castigaba con azotes a los caciques indígenas que escondiesen a los indios con motivo de los censos populares para

calcular la distribución de las cargas tributarias: 'el castigo de este runaquito daba al que escondía indio ó hijo ó hija era ciertos golpes con una porra en las espaldas a su albedrío (Trimborn, 1968: 213).

Siendo un crimen, como alude Cieza, el incumplimiento del tributo acarreaba siempre escarmientos contra el cacique:

Y tuvieron [los incas] otro aviso para no ser aborrecidos de los naturales, que nunca quitaron el señorío de ser caciques a los que le venían de herencia y eran naturales. Y si por ventura alguno cometía delito o se hallaba culpado en tal manera, que mereciese ser desprivado del señorío que tenía daban y encomendaban el cacicazgo a sus hijos o hermanos, y mandaban que fuesen obedecidos por todos (Cieza, 2005 [1553]: 116).

Por su parte, y en reciprocidad a la sumisión que la nación tributaria prestaba a la etnia quechua, ella reconocía la autonomía necesaria para ejercer la autoridad dentro de sus límites, siempre que no se atentara contra los intereses de los cuzqueños y la estabilidad del Tahuantinsuyo. Autonomía cuyas aplicaciones reales hemos descrito precedentemente y a las que podemos agregar, por ejemplo, el hecho que relata Cieza (2005 [1553]):

Los soldados y capitanes, ni los hijos de los mismos Incas [que atravesaban esas comarcas por campaña militar], eran osados á hacerles ningún mal tratamiento, ni robo ni insulto, ni forzaban mujer alguna, ni les tomaban una mazorca de maíz, y si salían deste mandamiento y ley de los Incas, luego les daban pena de muerte (p. 353)³⁵.

Como se ha aludido anteriormente, las sanciones surgidas del incumplimiento del deber de tributo podían también recaer en la etnia rebelde en su totalidad. En ese sentido, estaba prohibido a los clanes insurrectos, e incluso a tribus enteras el llevar armas.

Como otras prohibiciones impuestas a ciertas etnias (que junto a un sistema de prebendas y privilegios aseguraba la cohesión del mundo andino con respecto al Cuzco), encontramos: la prohibición del consumo de la coca, la del consumo de chicha, la de la caza de vicuñas o animales hembras, exportar oro y plata del Cuzco, entre otros.

Finalmente, la gran cantidad de normas de carácter tributario penal conservadas en el Perú, en comparación con las otras altas culturas de Latinoamérica, confirma este doble carácter del sistema penal en Tahuantinsuyo: uno de tipo local y consuetudinario, y otro que sancionaba el incumplimiento de obligaciones entre las etnias asociadas al Cuzco. Característica que ya Trimborn (1968) resaltaría hace medio siglo.

III. Las características del proceso en el antiguo derecho peruano.

Un proceso consuetudinario –y tal como se lleva a cabo hasta ahora en las Comunidades Campesinas y Nativas– estará marcado indisolublemente con los principios de Oralidad³⁶. Nos encontramos, pues, frente a un proceso de corte netamente oral (público y acusatorio), y de fuerte inspiración religiosa.

El juzgamiento debió ser público y con pruebas testimoniales y religiosas. Debieron aplicarse el juramento, el tormento de los

³⁵ En el mismo sentido: Las Casas (1982 [1550]: 19).

³⁶ Los que implican: La Publicidad, la Inmediación entre juzgador, víctima y acusado, el juicio llevado a cabo en un solo acto (Concentración), y la necesidad de un acusador de parte (Principio Acusatorio).

acusados y la interrogación a las huacas y oráculos. Se invocó al sol, a las huacas, a las 'pacarinas' o lugares de origen, a los 'malquis' o momias de los antepasados, a los 'huaques' o dioses protectores de las tribus (Basadre Grohmann, 1986: 221).

En primer lugar, pondremos en relieve algunas características de la *publicidad* en el antiguo proceso penal en el Perú. Así pues, y de acuerdo con lo mencionado por Ferrajoli, la participación pública en la vida procesal fue determinante en las primeras etapas del desarrollo del Derecho en el resto del mundo. Es, por tanto, muy presumible que los procesos en el antiguo Perú hayan sido esencialmente públicos.

Asimismo, existen varios testimonios que aluden a la publicidad en los procesos de primeros tiempos de la colonia, como el de Ortiz de Zúñiga quien refiere que para el juicio: «Se juntaban todos los caciques y principales del pueblo donde pasaba [...] traían los delincuentes y en presencia suya y de otros caciques en la plaza del pueblo donde estaba [se realizaba el juzgamiento], ahí venían [después] los testigos» (citado en Sánchez y Zavaleta, 2011: 136).

Bartolomé de las Casas³⁷ y Bernabé Cobo³⁸, aluden a ciertos delitos cuyo juzgamiento y pena requería una publicidad especial, por su mayor gravedad y -por consiguiente- una necesidad de mayor ejemplaridad: «El que mataba con hechizos tenía pena de muerte. Ejecutábase este castigo con gran publicidad, haciendo convocar a los pueblos comarcanos para que se hallasen al suplicio» (Trimborn, 1968: 75).

También Trimborn (1968: 102; 112) refiere que los delitos cuya

pena eran el ahorcamiento o la lapidación -producida por el asesinato de un niño, el aborto, o el incesto- requerían «de la activa participación de la comunidad jurídica», en vista que estos delitos afectaban gravemente a la esfera sagrada/moral de la comunidad, por lo aberrantes de las conductas. Asimismo, se requería una participación especial de la población en el proceso y la ejecución de la pena, en los llamados «delitos públicos» -realizados a ojos vista de la población- como son: adulterio sorprendido *infraganti*, robo en mercado, asalto en los caminos, embriaguez de una mujer y robo de comestibles.

El *carácter acusatorio* del proceso se explicita cuando, mediante los testimonios de los cronistas, podemos reconstruir un juicio. Éste era llevado a cabo ante el Inca o Cacique. Ante estas autoridades era presentado el acusado, al tiempo que un miembro de la comunidad enunciaba hechos a manera de acusación, además de los antecedentes. Reparámos así que, era preciso en cualquier proceso, un acusador que confrontaba públicamente al acusado en presencia del juez. Asimismo, ante juez y acusado se debían de presentar los testigos para deponer y carearse entre ellos o con el reo:

Cualquier delito que acontecía, en habiendo noticia del, el gobernador o el teniente, hacían parecer ante sí al delincuente, a todos los indios e indias que podían tener noticia de tal delito, y mandábalos sentar en rueda y ponía en medio al delincuente, y allí en presencia suya, cada uno le decía lo que le había visto hacer, o decir (Urteaga, 1928: 23).

Cuando alguno cometía delito que fuese digno de castigo,

lo prendían y lo echaban en la cárcel; y para averiguar su causa, lo sacaban délla y llevaban a la presencia del Inca o del juez y curaca ante quien pasaba; en la cual eran también presentados los testigos y careados con el reo (Cobo 1956 [1653]:106).

Asimismo, según la visita realizada por Ortiz de Zúñiga (1562), encontramos información similar: «Ponían al culpado delante de los testigos que sabían lo que había hecho y los testigos se levantaban y contaban delante de la parte cómo había pasado el caso y ahí lo averiguaban y preguntaban al delincuente sí era así» (citado en Sánchez y Zavaleta, 2011: 133).

Igualmente, Valcárcel (1978) aludiendo a la declaración dada por Damián de la Bandera en el Informe de la visita sobre Huamanga en 1557, señala:

El gobernador o subteniente hacía comparecer ante sí al culpable y a todas las personas que podían tener noticia acerca del delito que se iba a juzgar, y una vez presentes, mandábalos sentar en rueda, poniendo en medio al delincuente, y allí en presencia suya se exponía lo que se había visto u oído (p. 641).

Sobre los demás principios que componen el criterio de Oralidad, las crónicas sugieren la puesta en práctica de casi todos ellos. Betanzos (1987 [1551]), como otros numerosos cronistas, menciona en su crónica la aplicación del *principio de Inmediación* en los procesos llevados a cabo por las comunidades, estableciéndose en ellos la necesidad del contacto directo entre el órgano juzgador y las partes en conflicto.

Sobre la *Continuidad* en el juicio hay muchas alusiones que

³⁷ Las Casas, cit. (n. 42).

³⁸ Cobo, cit. (n.9).

inciden en el carácter expeditivo del proceso (sin omitirse una etapa de investigación cuando no existían pruebas concluyentes o éstas eran contradictorias). Cobo (1956 [1653]) referirá esto de manera explícita: «lo cual, visto [llevada a cabo la audiencia] por el Inca o por el juez, sin otros autos, términos y dilaciones, pronunciaban la sentencia y mandaban castigar al delincuente conforme la culpa» (p. 116).

IV. Consideraciones contemporáneas sobre la justicia comunitaria en el Perú.

A continuación, se tratarán los dos espacios en los que la justicia consuetudinaria en el Perú se mantiene vigente:

IV.1. Comunidades campesinas y nativas.

A pesar de la primacía de la ley escrita como fuente de Derecho en nuestro país, existen palpables rezagos de justicia plenamente oral y comunitaria aún en la actualidad. El sistema consuetudinario se ejercita en la actualidad, en cada una de las 5666 comunidades ancestrales de la costa y sierra peruana, agrupadas bajo la denominación de **Comunidades campesinas**; y en las 1345 comunidades de la Amazonía, conocidas como **Comunidades nativas** (Farfán, 2005).

Más allá de la imposición del modelo legislativo-escritario en los seis siglos precedentes, la Constitución Política del Perú de 1993 ha tenido que reconocer una jurisdicción especial para aquellas comunidades que mantienen sus propios marcos normativos de acuerdo a su

costumbre; esto a pesar de que la propia constitución prohíbe toda forma de justicia paralela a los fueros oficiales.³⁹

Asimismo, es necesario recalcar el estado de vulnerabilidad en el que se han encontrado –y aún se encuentran– dichas comunidades, sometidas a violencia política y estatal (particularmente con la irrupción del terrorismo), como al desamparo económico, que muchas veces ha generado situaciones de aculturación y hasta de franca esclavitud (CVR, 2004; Cueva Zavaleta, 2009). A pesar de ello el arraigo de las concepciones normativas consuetudinarias es evidente, ya que éstas se han mantenido en pie a pesar de las grandes amenazas a su sistema de organización social.

Según Córdor Chuquiruna (2009), consultor de la Comisión Andina de Juristas, el Derecho consuetudinario en el Perú actual «no se trata únicamente de algunas normas o mecanismos concretos, sino de un sistema orgánico» (p. 22). El proceso promovido por estas comunidades, está basado en principios bien definidos, como el de Oralidad, Inmediación, Acusación Publicidad y Concentración. Además, está adecuado para la participación de toda la comunidad, presidido por autoridades con gran prestigio ante el grupo, lo que resalta su carácter localista. Asimismo, sus fallos serán dictados con arreglo a las particulares costumbres y tradiciones del lugar (carácter consuetudinario).

Esto último se relaciona con otro legado histórico al Derecho peruano, nos referimos al criterio judicial del *ius commune* que imperó en tiempo virreinal. Tal

como lo ha explicado De la Puente (2008), el modelo jurídico en el Antiguo Régimen (que se remonta aún a etapas anteriores a la Baja Edad Media) estaba basado en una justicia de hombres y no de leyes. En ese sentido, la legitimidad del juez era más importante que una ley coherente, clara y perfecta; consideración que proviene del paradigma del racionalismo jurídico. Esta visión de la justicia, más cercana a la prehispánica que la que provino de la Ilustración, aún tiene arraigo y legitimidad en las comunidades y grupos nativos del Perú, que asientan la eficacia de su sistema judicial en la figura del juez.

Además de lo ya mencionado, debemos también afirmar que todos los procedimientos de la justicia comunitaria, más que sancionatorios, están orientados a fomentar la armonía y la integración en el seno de la comunidad (Irigoyen, 2000a), denominándose al propio *proceso* en lengua vernácula como «reflexión», «disciplina», «meditación», «sanación de Errores», entre otros (Flórez Boza, 2010: 13). La resolución final será –además– producto necesario del acuerdo y de una decisión tomada casi en unanimidad, aplicándose preferentemente la «lógica restitutoria» para beneficio de la comunidad, y tendiendo a restablecer las relaciones comunales, base y garantía de la organización (Córdor Chuquiruna, 2009; Laurente Chahuayo, 2007; Luján Tupez, 2007; Irigoyen, 2000a).

IV.2. El fenómeno de la «justicia popular».

Podemos señalar que la experiencia oral-comunitaria de justicia

³⁹ La Constitución Peruana de 1993, reconoce en:

Art. 2 inc) 19: «la pluralidad étnica y cultural de la nación».

Art. 89: «la existencia legal y autonomía de las comunidades campesinas y comunidades nativas».

Art. 149, el derecho a la Justicia Comunal de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas.

El Nuevo Código Procesal Peruano del 2004 (NCPPrP), en el Art. 18, inc) 3, reconoce el derecho de una Justicia Comunal y señala que no es posible iniciar procesos en aquellos casos en que intervino la Justicia Comunal.

que se ejercita en las *comunidades nativas* y *campesinas* no está aislada y encapsulada en guetos, sino que se actualiza día a día en los lugares marginales del país, lugares donde como señalaría Hurtado Pozo (1979): «La ley importada no ha sido interiorizada» (p. 152). Así pues, en numerosos ambientes periféricos del Perú se manifiesta usualmente el fenómeno de «justicia por mano propia», o «justicia popular»; ejerciéndose, luego, en aquellos lugares donde la ausencia del Estado es absoluta, el sistema legal ha colapsado por su burocratismo o la corrupción, y en donde, en todos los casos, las expectativas de justicia y seguridad de la población permanecen insatisfechas.

Este fenómeno, más allá de constituirse en un caso más del clásico «linchamiento» sin orden ni concierto, por la notoriedad de sus efectos, sus alcances, su organización y su permanencia en el tiempo, pueden considerarse una grieta en la estructura y razón de la administración de justicia en el país, reclamándose como una suerte de justicia paralela.

Es posible corroborar, además, que amplios sectores en el país desconocen la autoridad de una Justicia de corte ritual, abstracta, no inmediata como la imperante; en la cual la burocracia y otras trabas de diversa índole impiden que la publicidad y la inmediatez produzcan efectos (Zaffaroni, 1986). Esto desemboca, evidentemente, en el desprestigio y la deslegitimación del Aparato Judicial por la inexistencia de vínculos entre la Administración de Justicia y la población. Situación que, luego, generará una serie de mecanismos para-estatales de justicia.

Un caso en particular que conmocionó a la opinión pública nacional a inicios de 2004 fue

el linchamiento del alcalde de llave, Puno:

El 26 de abril del 2004 una turba asesinó a Cirilo Robles, alcalde de la Provincia de El Collao, elegido con 7,822 votos (21.65%) en noviembre de 2002. Después de una movilización en contra de su gestión, que duró más de tres semanas, la violencia impuso, con este asesinato, sus designios en la política ilaveña [...] Aunque no contamos con datos de encuestas de opinión, diversos testimonios recogen un creciente descontento de la gestión edil que alcanzó su punto máximo de cuestionamiento cuando se reportaron gastos efectuados en la habilitación de la carretera llave-Masocruz, los mismos que, de acuerdo con los opositores, no eran justificados, pues los rubros consignados no se habían ejecutado en la práctica (Meléndez, 2004: 9).

En dicho incidente podemos encontrar ciertas constantes que aluden a la implantación de un criterio de justicia comunitaria (Pajuelo, 2009). Asimismo, en él se hizo patente la contradicción entre el criterio político-social de la población y la concepción oficial. Así pues, en palabras de Meléndez (2004) «la ausencia de canales formales eficientes de mediación entre el Estado y la sociedad condujo al desborde de la violencia» (p. 15).

Advertiremos, en líneas generales, que el criterio preponderante que subyace en el fenómeno de «justicia popular» es el de comunidad: «Violencia esencialmente ilegítima en tanto ilegal, pero que adquiere aceptación por su pretensión de hacer justicia ante una acción asumida como ofensiva a un colectivo antes que a una persona» (Guerrero citado en Santillán, 2008: 60).

Hablamos de una comunidad imaginada, basada en la identificación difusa con la víctima del delito, de solidaridad ante amenazas externas irresistibles, normalmente en un ambiente de precariedad social (Lossio, 2008; Santillán, 2008).

El ajusticiamiento por mano propia, de otro lado reclamará necesariamente la participación de todos los vecinos y agentes involucrados, enfatizándose su rol proactivo. Este *para-proceso* debe ser oral y público, necesariamente desarrollado en lugares comunitarios (Canchas deportivas, plazas, etc.), y resultará de asambleas masivas y bien estructuradas (Robin Azevedo, 2009; Tejada, 2009; Lossio, 2008; Irigoyen, 2000b).

Asimismo, y en las antípodas del sistema oficial, este proceso paralelo se realizará en un solo acto, de manera continua y sin interrupciones. Situación que resulta sorprendente en vista que el Nuevo Código Procesal Penal Peruano considera que el proceso debe llevarse a cabo preferentemente en un solo acto, y la formulación de la sentencia debe ser inmediata al juicio.⁴⁰

Hablamos pues, de todo un sistema para-judicial, con fines, criterios y procedimientos propios, y no de la respuesta descontrolada de una muchedumbre. Sobre el particular Kimberly Theidon (2004) ha documentado que, como parte del aparato de propaganda y legitimación social de Sendero Luminoso en Ayacucho, en la década de los ochenta, proliferaron los ajusticiamientos populares propiciados por este grupo subversivo. Sin embargo –luego de un breve período en el que las poblaciones «liberadas» se mantuvieron conformes por la supresión del procedimiento oficial de justicia– de la investiga-

40 Nuevo Código Procesal Penal (NCPPr), Decreto Legislativo N° 957, Art. 360 y ss, 2004

ción realizada se concluye que los comuneros reaccionaron en contra de la intensidad y crueldad de los castigos de Sendero Luminoso. Se cuestionó, sobre todo, la aplicación indiscriminada de la pena capital, sin criterio subyacente de justicia. Asimismo, del estudio, se hizo evidente que en los comuneros existía un verdadero criterio de aplicación de castigos –opuesto al que realizaban los senderistas– que tomaba en cuenta el contexto familiar y económico del acusado, y preferentemente el daño social que acarrearía su muerte. Finalmente, y como es bien sabido, el exceso de la justicia popular senderista desencadenó finalmente el rechazo abierto de la población, las masacres de represión senderistas, y la consiguiente conformación de rondas de autodefensa.

Así pues, la mecánica de reparación, sanación social, y la orientación comunitaria estará bien establecida en este sistema paralegal, en contraste de un sistema legal oficial cada vez más lejano a la población. Tejada (2009) da cuenta al respecto. En el asentamiento humano «Amazonas» (del cono norte de la ciudad de Arequipa) se denunció el hurto de materiales de construcción destinados a uso comunitario. En asamblea se acordó punir al culpable, quién era también miembro de la comunidad, luego de haberse hallado en el interior de su vivienda los materiales desaparecidos (además de haberse acreditado su reincidencia). En una primera asamblea se decidió aplicarle como castigo la demolición de su vivienda. Sin embargo, y a pesar que se ejecutó la demolición, en la siguiente asamblea –a pedido de un vecino– se revisó si la pena era excesiva. Luego de un debate, y acordándose que era realmente excesiva, se decidió reconstruir comunalmente la vivienda del infractor, lo que se llevó efectivamente a cabo.

Conclusiones

Más allá de algunos extendidos enfoques que plantean a la justicia precolombina en términos legalistas, la abundante información proporcionada por las crónicas nos señala que el sistema normativo en el Perú Prehispánico –incluso en la época inca– resultaba de tipo consuetudinario, localista y oral. Sistema cuyas características aún hoy perviven en el ámbito peruano.

La subsistencia y vigencia de los núcleos sociales ancestrales (*ayllus*) –hoy convertidos en Comunidades campesinas y nativas– y de sus usos normativos, evidenciadas en sus normas adjetivas tácitas, corroboran el arraigo del carácter consuetudinario y localista de la Justicia en el Perú.

De igual manera, se observan grietas en el sistema normativo actual peruano que expresan, entre otros comportamientos, el incremento progresivo de incidentes de «justicia popular» o «justicia de mano propia». Teniendo en cuenta que las características que inspiran a estas formas de autocomposición son: la inmediatez, la participación popular, y la adecuación del castigo en relación al interés local, podemos advertir en ellos rezagos de una justicia localista y consuetudinaria que pervive en el imaginario social de los sectores periféricos peruanos. Estilos de Derecho que deben ser considerados para las sucesivas reformas del Poder Judicial.

El procedimiento penal peruano en tiempos prehispánicos, manifestaba características propias a las de un proceso oral, inmediato y acusatorio; particularidades que –por otra parte– mantienen íntima relación con un proceso consuetudinario y localista. Sin embargo, los principios que impulsan el actual sistema procesal peruano (heredados de la tradición de

Derecho romana-canónica) mantienen poca relación con la idiosincrasia judicial peruana, aún supérstite en fenómenos como la justicia comunitaria y la «justicia popular».

El novísimo sistema procesal penal, muy fuertemente inspirado en la tradición del *Common law*, pareciera cerrar esa brecha. Sin embargo, cierta *cultura* o *folclor* jurídico que perpetúa las antiguas prácticas escriturales e inquisitoriales, puede poner en riesgo la reforma procesal en materia penal.

Un análisis de la idiosincrasia judicial en el Perú, a la luz del estudio de las instituciones ancestrales podría conjurar los obstáculos que se ciernen sobre la real aplicación de los principios orales en la actual reforma procesal penal.

Referencias

- Anónimo (1968 [1595]). *Relación anónima de las costumbres antiguas de los naturales del Pirú*, Madrid: Atlas.
- Basadre Grohmann, J. (1986 [1937]). *Historia del Derecho Peruano*. Lima: EDIGRAF S.A.
- Basadre Ayulo, J. (2011). *Historia del Derecho Universal y Peruano*. Lima: Ediciones legales.
- Baudín, L. (1978). *El Imperio socialista de los Incas*. Lima: Zic Zac y Rodas.
- Betanzos, J. (1987 [1551]). *Suma y narración de los Incas*. Madrid: Atlas.
- Cieza de León, P. (2005 [1553]) *Crónica del Perú. El Señorío de los Incas*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- Cobo, B. (1956 [1653]). *Historia del Nuevo Mundo*. Madrid: Atlas.
- Comisión De La Verdad Y Reconciliación (CVR) (2004). *Hatun Willakuy, Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación - Perú*. Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cóndor Chuquiruna, E. (2009). *Manual informativo para autoridades judiciales estatales: La justicia indígena en los países andinos*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Cueva Zavaleta, J. L. (2009). *La Aplicación de la Ley Penal y la Costumbre en el Perú, hacia una justicia ecológica*. Trujillo: Edición del autor.
- De la Puente Brunke, J. (2008). «La cultura jurídica en el Perú virreinal», en *Allpanchis*, Vol. 40 Núm. 71. Pp. 45-76.
- Diez-Picazo, L. (1993). *Experiencias jurídicas y teoría del Derecho*. Barcelona: Grupo Planeta.
- Duve, T. (ed.) (2014). *Entanglements in Legal History: Conceptual Approaches. Global perspectives in Legal History*. Frankfurt: Max Planck Institute for European Legal History.
- Espinoza Soriano, W. (1997). *Los Incas: economía, sociedad y Estado en la era del Tawantinsuyo*. Lima: Amaru Editores.
- Ferrajoli, L. (2018). *Derecho y Razón*. Madrid: Trotta.
- Flórez Boza, D. (2010). *Justicia Comunal en el Perú*. Lima: Cooperación Alemana al desarrollo (GZT).
- Garcilaso Inca de la Vega (1985 [1609]). *Comentarios Reales de los Incas*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- Grossi, P. (1996). *El orden jurídico medieval. Monografías jurídicas*. Madrid: Marcial Pons.
- _____ (2003). *Mitología jurídica de la modernidad. Estructuras y procesos*. Madrid: Trotta.
- Guamán Poma de Ayala, F. (1980 [1615]). *Nueva corónica y buen gobierno*. México: Siglo XXI Editores.
- Hernández Canelo, R (2013). *Historia del Derecho Peruano*. Lima: Jurista.
- Hurtado Pozo, J. (1979). *La Ley importada, la recepción del Derecho Penal en el Perú*. Ica: Universidad de Lima.
- Irigoyen, R. (2000a) *Tratamiento Judicial de la Diversidad Cultural y la Jurisdicción Especial en el Perú*, en *Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal: Desafíos del Tercer Milenio*. Arica: Universidad de Tarapacá y Universidad de Chile.
- _____ (2000b), *Reconocimiento constitucional del derecho indígena y la jurisdicción especial en los países andinos (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador)*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Kelsen, H. (1934). *Teoría Pura del Derecho*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Las Casas, B. (1982 [1550]) *De las antiguas gentes del Perú*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- Laurente Chahuayo, M. (2007), *El Derecho Consuetudinario en las Comunidades Indígenas de los Andes*. Huancayo: Naokim Ediciones.
- Lossio, F. (2008). "«Ahí sí hubo justicia»: Linchamientos en el Perú actual", en *Debates en Sociología*, 33, pp. 31-42.
- Meléndez, C. (2004), *Ilave frente a la democracia*. Lima: Asociación Civil Transparencia.
- Merryman, J. H. y Pérez-Perdomo, R. (2017) *La tradición jurídica romano- canónica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pease, F. (1999). *Curacas, reciprocidad y riqueza*. Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pajuelo, R. (2009). «No hay ley para nosotros»: *Gobierno local, sociedad y conflicto en el Altiplano: El caso Ilave*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Peña Cabrera, R. (1998) *Tratado de Derecho Penal*. Lima: Sagitario.
- Petrovich, A. (1996). "El Derecho Consuetudinario Inca y la Prehistoria de los Derechos Humanos", en *Revista de Historia del*

Derecho «Ricardo Levene», 32, pp. 71-151.

Robin Azevedo, V. (2009) "Linchamientos y legislación penal sobre la diferencia cultural. Reflexiones a partir de un juicio contra unos comuneros del Cuzco", en: Robin Azevedo, Valerie y Salazar-Soler, Carmen (eds.), *El regreso de lo indígena. Retos, problemas y perspectivas*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos, Centro Bartolomé de las Casas. pp. 71-101.

Rostworowski, M. (1986). *Estructuras Andinas de Poder*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

----- (2008), *Historia del Tahuantinsuyu*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Sánchez Zorrilla, M. y Zavaleta Chimbor, D. (2011) *Derecho penal en el Tahuantinsuyu*. Lima: Casatomada.

Santillán, H. (1968 [1563]) *Relación del origen, descendencia, política y gobierno de los Incas*. Madrid: Tres relaciones de antigüedades peruanas.

Santillán, A. (2008) "Linchamientos urbanos. «Ajusticia popular» en tiempos de la seguridad ciudadana", en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 31, pp. 57-69.

Sillar, B. y Dean, E. (2008) "Identidad étnica bajo el dominio inca: una evaluación arqueológica y etnohistórica de las repercusiones del estado Inka en el grupo étnico Canas", en *Boletín de Arqueología de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, 6, pp. 205-264.

Spalding, K (2013). "Quipus vs. Escritura: La burocracia incaica en el siglo XVI", en, Curatola, Marco y De la Puente Brunke, José (eds.), *El Quipu Colonial, estudios y materiales*. Lima: Fondo editorial

de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 65-76.

Tau Anzoátegui, V. (2001). *El Poder de la costumbre. Estudios sobre el Derecho consuetudinario en América hispana hasta la emancipación*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.

Tejada, E. (2009) *Autonomía y subalternidad en el discurso de las organizaciones barriales de Arequipa*. Tesis no publicada para optar el grado profesional de Sociólogo. Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa.

Theidon, K. (2004). *Entre prójimos: conflicto armado y las políticas de reconciliación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Trimborn, H. (1968). *El Delito en las Altas Culturas de América*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Urteaga, H (1928). *La organización judicial en el imperio de los Incas*. Lima: Librería e imprenta Gil.

Valcárcel, L. (1978). *Historia del Perú Antiguo*. Lima: Juan Mejía Baca.

Varallanos, J. (1943). *El derecho inca según Felipe Guamán Poma de Ayala*. Huancayo, Edición del autor.

Zaffaroni, E. R. (1986). *Sistemas penales y DDHH en América Latina. (Informe Final 1982-1986)*. Buenos Aires: Instituto Interamericano de DDHH, Depalma.

I

Durante largo tiempo la historia de las ideas políticas ha relegado injustamente la obra y el recuerdo de Don José Ignacio Moreno quien, indudablemente, es uno de los más importantes pensadores conservadores en Hispanoamérica.

Moreno nació según unas fuentes el día 30 de julio (F.V.S., 1861) y según otras el 8 de agosto (Pérez Pimentel, 2002), pero todos coinciden en el año de 1767 y en el lugar, el puerto de Guayaquil. Fue el hijo del español José Ignacio Moreno, escribano de cabildo, minas y real hacienda en su ciudad natal, y de la dama peruana doña Ana Manuela Silva Santisteban y Serralde. Fue hermano del célebre capitán Don Manuel Ignacio Moreno, caballero de la Orden de Carlos III y regidor perpetuo de aquel puerto, quien caso con la dama guayaquileña Manuela Antonia Moran de Buitrón y Castillo con quien tuvo nueve hijos entre quienes destacaron, Juan Miguel y Juana Mercedes, de quienes descenderían grandes personalidades para el servicio de Dios y la Iglesia, tanto en América como en España.

Juan Miguel Moreno y Morán de Buitrón, fue oidor de la Audiencia de Guatemala, de donde pasó a México para ser magistrado del Supremo Tribunal del Imperio de Iturbide (1821) pero, no estando de acuerdo con el régimen republicano partió para España donde fue nombrado oidor de la Audiencia de Valencia (1828). Su hijo, nacido en Guatemala, fue el eminentísimo sacerdote Juan Ignacio Moreno Maisonave (1817-1884) que con el tiempo llegaría a ser obispo de Oviedo (1858) y poco después arzobispo de Toledo y primado de España (1869) siendo uno de los primeros americanos en obtener el cápeo cardenalicio por especial designación del gran Papa Pío IX.

Por su parte Juana Mercedes Moreno y Morán de Buitrón casó en Guayaquil con don Gabriel García Gómez, con quien formó una familia católica en cuyo seno nació el célebre doctor Gabriel García Moreno, Presidente-mártir de la República del Ecuador (1860-1875). Bajo el liderazgo de este mandatario católico el país se consolidó como un Estado fuerte y fue consagrado espiritualmente al Santísimo Corazón de Jesús. Este notable gobernante murió alevosamente asesinado por extremistas sectarios que respondían a una conspiración que, según se evidenció, alcanzaba al mismísimo canciller alemán Otto von Bismarck (1871-1890). Las posibles causas del magnicidio responden a que este político prusiano estaba enfrascado en Alemania en una lucha contra los jesuitas, el Kulturkampf (1872-1876), y por entonces se aseguraba que estos últimos recibían los recursos para su defensa del presidente sudamericano.

Tanto el eminente Cardenal Moreno como su primo hermano, el excepcional Presidente García Moreno no conocieron personalmente a su tío abuelo de Lima, don José Ignacio, pero supieron de su aporte a la defensa del catolicismo en América y fueron fieles a su ideario, así como al compromiso cristiano de su linaje.

El compromiso cristiano de José Ignacio Moreno y Santisteban se manifestó desde un principio, su clara vocación religiosa lo evidencia, desde que se incorporó en el Seminario Conciliar de Santo Toribio de Lima. Su primer biógrafo identificado con las iniciales F. V. S. nos habla de la primera etapa de su vida diciéndonos:

“Su juventud fue tan arreglada que se puede decir sin exagerar, lo que el sagrado texto hablando del joven Tobías; a saber, que en sus primeros años de su vida no cometió vicio alguno de los

que se notan a semejante edad, y que mientras los otros jóvenes iban a adorar los becerros de oro, erigidos por Jeroboam, el solo huía de la sociedad de los demás para ir al templo de Jerusalén. En efecto el joven Moreno, por su modestia, por su asistencia continua a las funciones religiosas, por su amor al retiro, por su aplicación a la ciencia de los santos, fue el modelo más acabado de la virtud en medio de la licencia que reinaba entre todos los de su edad y condición.” (F.V.S., 1861).

Conjuntamente con las lecciones del Seminario seguía otros estudios en el Real Convictorio de San Carlos, En el informe sobre sus méritos el mismo José Ignacio Moreno (1861) nos dice:

“Desde el año de 1784 en que suficientemente instruido en el idioma latino llegue a esta Capital, y me incorpore en el Real Convictorio me dedique con tesón infatigable al estudio de la Filosofía y Matemáticas, que logre concluir con aprovechamiento conocido en octubre de 1785, dando pruebas de el en la oposición que hice inmediatamente a la Catedra de Artes asignada a mi Real Colegio, para cuyo efecto tuve la acostumbrada lección sobre el Cap. 4. Lib. 1. ‘Phisicorum de generatione et interitu’. En 9 de agosto del año siguiente de 86 me presenté en la Real Universidad de San Marcos al examen universal de 317 proposiciones de la Historia de la Filosofía, de la Lógica, Metafísica, Filosofía Moral, Aritmética, Algebra, Geometría, Física, Mecánica, Astronomía y Geografía según moderno, en el que di nuevas pruebas de mis adelantos” (Lozano, 2013).

En 1787 sustentó en acto público sus exámenes de Derecho Natural y de Gentes, para luego recibir el grado de bachiller en Cánones (6-VI-1789). Teniendo

muy corta edad fue ordenado presbítero y también se tituló de abogado (6-XII-1792) ofreciendo ejercer la profesión: "Defendiendo el misterio de la Inmaculada Concepción de la Santa Virgen María". (Lozano, 2010). Posteriormente obtuvo por méritos propios el derecho de regentar las Cátedras de Cánones y Leyes (1793) de la Universidad de San Marcos.

En la Lima de finales del siglo XVIII el maestro Moreno ya era recocido por su talento jurídico, tanto en su calidad de legista como de canonista. Pero, adicionalmente, su personalidad intelectual resaltaba por su exquisito saber en las letras clásicas, por su amplio dominio del griego y el latín, lenguas que enseñaba con perfección, así como por su erudito conocimiento de historia sagrada y profana, todo lo cual le valió la consideración de la elite virreinal para su inclusión en 1790 en la exclusiva Sociedad Amantes del País que se fundó para dar permanencia al renombrado periódico cultural llamado *El Mercurio Peruano*. Por ello Manuel de Mendiburu nos dice su célebre *Diccionario Histórico Biográfico* que entre los miembros foráneos de aquella corporación se mencionaba a "José Ignacio Moreno, cura de Nepeña".

Para 1792 el Padre Moreno ya se encontraba de regreso en el Convictorio de San Carlos donde se ocupó de ayudar al Rector Toribio Rodríguez de Mendoza (1750-1825) en la reforma del plan de estudios. Entonces se le nombró Vicerrector del colegio con el encargo de renovar las tablas de materias referentes a filosofía y ciencias naturales. En este encargo amplió sus mejoras a la enseñanza de las matemáticas -mixtas y puras- y también a la física. Durante sus años de estudiante universitario el joven Moreno había sido alumno predilecto del brillantísimo padre Isidoro Pérez de Celis (1753-1827) quien durante largos años

regentó la cátedra de filosofía y matemáticas en San Marcos y fue el primer introductor de las teorías físicas de Isaac Newton (1642-1727), hasta entonces desconocidas en el Perú.

Manuel Atanasio Fuentes nos dice en su *Biblioteca peruana de historia, ciencias y literatura* (1864) que el 17 de agosto de 1793 se realizó en el Colegio de San Carlos un afamado acto académico público siendo impreso en latín un folleto en recuerdo de la magna ocasión y habiéndose dado cuenta de él en el *Mercurio Peruano* N. 277 y 278 del 29 y 31 de agosto de 1793, donde se califica a Moreno como "profundo maestro" que a "las bellas disposiciones de talento y juicio, una cierta tenacidad infatigable, escudriñadora de las verdades más recónditas, a las que persigue hasta ver todos los aspectos que son asequibles al ingenio humano".

El historiador Estuardo Núñez (1908-2011) ha señalado que:

"El certamen consistió en dos actos dentro de un mismo día en la mañana y en la tarde y constituyó un brillante suceso como primer ensayo de esa índole logrado por el Convictorio, en el cual se difundieron las nuevas teorías de la Física, Leyes, Filosofía y la Matemática y donde se prueba la necesidad de adoptar el nuevo sistema de Newton en el estudio de las ciencias físicas" (Núñez, 1970).

En aquella ocasión se examinó a los más destacados alumnos carolinos donde destacaban como discípulos de Moreno; Justo Figuerola, Carlos Pedemonte y Manuel Pedemonte obteniendo la máxima calificación del examen realizado en base al nuevo plan de estudios y tablas de materias.

Para inicios del siglo XIX sin duda alguna el Padre Moreno era uno

de los intelectuales más reconocidos del reino. El poeta guayaquileño, diputado en las Cortes de Cádiz y futuro prócer de la independencia, José Joaquín Olmedo (1780-1847), mientras aún era estudiante en el convictorio le escribió a su padre (17-IV-1804) diciéndole:

"Mis paisanos tienen aquí buena fama. Ya que se ha proporcionado ocasión, quiero hablar a usted del hijo del Sr. Dn. Manuel Ignacio Moreno. Este paisanito reúne todos los talentos, virtud, juicio hasta el extremo, aplicación, y los modales más aptos para hacerse amigos y hacerse amar de todos; nada exagero diciendo que es el colegial de más mérito, capaz de dar honor al Colegio y a toda la América." (Olmedo, 1960).

Como se puede apreciar José Ignacio Moreno unía a su conocimiento de letras el dominio pleno de las ciencias; en otras palabras, era un sabio en el sentido clásico del término y en una época en que, bajo la influencia de la Ilustración, aún apreciaba esta forma de conocimiento. Es por esto que, desde los inicios de su formación, acogió los ideales ilustrados pero, bajo la forma de una "Ilustración Católica" y, no a la manera laica e irreligiosa del iluminismo francés cuyo más importante exponente peruano fue el primer Pablo de Olavide (1725-1803) pues este personaje en la segunda etapa de su vida fue autor de *El Evangelio en Triunfo* (1797), libro en el que proclama su desengaño ante las filosofías francesas y abandona su anterior anti cristianismo militante para reconvertirse a la fe tradicional.

El historiador Mario Góngora nos ha explicado que la "Ilustración Católica" fue la corriente cultural que se originó entre importantes intelectuales de la España borbónica como el benedictino Benito Jerónimo Feijoo (1676-1764) y especialmente Gaspar Melchor

de Jovellanos (1744-1811) quienes buscaban conciliar las nuevas ideas venidas de Versalles con la religiosidad española, todo lo cual conformaba una interpretación moderada de la secularización, tendencia similar al josefinismo austriaco. Esta corriente se caracterizó, entre otras cosas, por un profundo respeto al poder del rey a la manera galicana, una defensa de la formalidad litúrgica sobre los cultos populares y una preferencia por la misión parroquial antes que la vida conventual.

Así se entiende que a inicios del siglo XIX la vocación pastoral de Moreno lo haya alejado del trabajo académico a fin de poder realizar su apostolado en los curatos de los andes centrales como Checras, Ollero, Huánuco, Jauja y Huancayo. En los claustros de Lima se sintió esta ausencia, especialmente entre sus amigos y discípulos. Su paisano José Joaquín de Olmedo le recriminó al sabio sacerdote en una sátira poética por su alejamiento:

"Apolo soberano,
ante vos reverente, yo parezco
por las graves injurias, que padezco.

*Hay un Cura inhumano,
Que viola la amistad y el juramento,
Que me hizo en su partida,
De escribir todo el tiempo de su vida
Cuando hubiese ocasión. Éste es el cuento.*

Grande Apolo, Juez sabio,
Imploro tu piedad; ve que este agravio
Es contra un hijo vuestro, contra un Poeta.

Este cruel atentado
Es común a los dos, a su indiscreta
A su arrogante acción, opón severo
El castigo más fiero
Para que quede el crimen bien vengado.

Ya acabé de exponer su atrevimiento
Ahora escucha, Señor, mi pedimento
Este, pues, se reduce solamente
A que penes al cura fuertemente,
Para que esto le sirva de escarmiento

Primero, da, pues poderoso eres,
Grande esterilidad a las mujeres,
Porque no haya gentes ni bautismos
Da pestes de endiablados,
Locos y excomulgados,
Porque siempre se ocupe de exorcismos;

Permite que la gente
que se mira existente,
no se muera en el tiempo que estuviere
sirviendo ese curato; y si muriere,
sea solo la gente vergonzante,
por que le es poco interesante;

y para una venganza aun mas completa
dale al instante vena de Poeta.

Que es justicia que pido
Colegio, junio 20, el consabido.

*Temed el como se pide,
puesto que así lo tenéis merecido.
Si os enmendáis no habrá nada,
pero de lo contrario aguardad irritado al padre Apolo.
Adiós, adiós." (Olmedo, 1960).*

II

Mientras el párroco Moreno, alejado del mundo, desempeñaba su ministerio sacerdotal en la intendencia de Tarma, en esas provincias centrales se produjeron dos hechos graves que le hicieron retomar inmediatamente su labor intelectual. El primero fue el estallido de la rebelión de la cercana ciudad de Huánuco que se sublevó el 20 de febrero de 1812, movimiento insurgente contra el que escribió su *Exhortación a la sumisión y concordia* en franco apoyo a la política llamada de "concordia", entre españoles y criollos, que promovía el virrey Don Fernando de Abascal (1806-1816).

El otro suceso fue la promulgación de la Constitución de 1812 que motivó su célebre *Discurso...* pronunciado el día de la jura de esa carta en la ciudad de Huancaayo (1-I-1813). (Heras, 1988). En él, nuestro brillante orador reconoció que:

"El gobierno se ha establecido para librar a los hombres de toda opresión y violencia, y cuando él es justo y moderado, no menos se opone a la anarquía que sólo reconoce el derecho de la fuerza, que al despotismo, que no ejerce si no el de su propia voluntad y capricho." (Altuve-Febres, 1988).

pero agregando, por su parte, y evidenciando su formación clásica, una interesante identificación entre el equilibrio de las potestades prescrito por la Constitución y aquel régimen mixto del que hablaban los pensadores de la antigüedad en su búsqueda por armonizar, en un solo gobierno, la monarquía, la aristocracia y la democracia. Por eso mismo nos dice que:

"El Rey tiene, y no puede dexar de tener la fuerza armada en sus manos para hacerse obedecer y poner en execución las leyes."

El cuerpo de los sabios tiene luces para aplicar a los hechos, y para prestar sus consejos. Y finalmente el pueblo su espontánea voluntad [...], que es y debe ser la ley, que el mismo ha de obedecer". (Altuve-Febres, 2003).

De este modo, el autor cree resumidas estas dos visiones, tradicional y moderna, en el modelo constitucional y de alguna manera reconoció el fin de la monarquía absoluta mostrando su deseo de que ésta fuese "moderada" a imagen de los viejos reinos medievales, y exclama:

"He aquí el plan luminoso sobre el que esta fundada nuestra constitución [...], es una monarquía moderada como lo ha sido siempre desde su principio [...]." (Altuve-Febres, 2003).

El discurso concluye, después de hacer un elocuente recorrido por otros aspectos relevantes de la Carta, con una invitación para que todos la juren ante Dios Todopoderoso y agrega una invocación a «Jurad también de nuevo ser fieles a nuestro Rey Fernando 7° de Borbón». Así resultó que, al hacer esta invocación, y sin mayor conciencia, quedó abierto el camino para la consagración del constitucionalismo en nuestra cultura política, porque cuando el pueblo aceptó realizar este acto ceremonial de sujeción, es decir, un juramento a la ley fundamental que se anteponía a la jura del soberano cautivo, quedó sustituido, de manera subliminal, el deber de fidelidad al Rey por el de obediencia a la Ley.

Esta interesante pieza oratoria de José Ignacio Moreno es definida por el entonces rector de la Universidad de San Marcos, Gaspar Antonio de Cevallos, Marqués de Casa Calderón, como un "discurso doctrinal" que representa un "admirable enlace de verdades sagradas y políticas".

Así, el análisis constitucional que hizo Moreno de la constitución del año 1813 se debe entender dentro del culto al discurso sagrado y profano a la vez, donde se vinculan referencias de la escritura sagrada con autores modernos como las abundantes y favorables citas de *L'Esprit des Lois* de Montesquieu o las expresiones que desestiman al "astuto Maquiavelo" o al "impío Hobbes".

Este enlace respondía claramente a la visión que tenía la Ilustración Católica sobre la conciliación entre las enseñanzas de la fe y las reformas políticas, cuya indudable inspiración era Jacques Benigne Bossuet (1627-1704), quien además fue el introductor de la oratoria como método para la difusión, tanto de su interpretación providencialista de la historia -según su famoso *Discurs sur l'Histoire Universelle* (1681) como de su credo político monarquista -expresado en *La politique tirée des propres paroles de l'Écriture Sainte* (1709), es por ello que se entiende que a un maestro de la oratoria como José Ignacio Moreno que, seguía en sus exposiciones el culto al discurso, sagrado y profano a la vez-, se le haya conocido como el "Bossuet criollo".

Pero los defectos de la carta de Cádiz la condenaron a una breve existencia. En 1814 se hizo público el famoso "Manifiesto de los Persas" que tuvo entre sus notables firmantes al peruano Blas de Ostolaza (1771-1835), por el que se invocaba al Rey que restaurase el antiguo régimen y, poco después, Fernando VII declaró abolida la constitución para mayor alegría de todos sus pueblos. Ciertamente, en un inicio la constitución había animado las esperanzas de muchos buenos súbditos americanos que la creyeron el instrumento idóneo para la consolidación de una gran "monarquía hispanoamericana", pero los hechos cotidianos durante su vigencia

fueron demostrando que la ley gaditana era realmente la obra de una facción exaltada y que sus benévolos postulados eran una excusa que se prestaba para la más profunda anarquía.

Hacia 1816 Moreno regresó a Lima y se incorporó como canónigo en el cabildo metropolitano de esta arquidiócesis, donde ejerció el oficio de racionero y conjuntamente con estas labores eclesiásticas volvió a desempeñar la docencia y en 1817 fue nombrado rector del Colegio del Príncipe donde enseñó la catedra de retórica.

El Colegio del Príncipe para Indios Nobles recibía este nombre en recuerdo de su fundador, el virrey Príncipe de Esquilache que lo había establecido en 1621 como un centro de enseñanza superior para caciques y lo había puesto bajo el cuidado de los jesuitas, pero, tras la expulsión de estos en 1767, el instituto entró en una profunda crisis y en un lento declive. Estas dificultades fueron recurrentes el rector Moreno que tuvo que:

“... reclamar constantemente mayores recursos para afianzar su gestión y beneficiar a sus estudiantes. Pero en particular una de sus peticiones revela el carácter ilustrado de su pensamiento. En 1820 solicitó al Juzgado de la Caja de Censos de Indios, autorizar el pago de 20 pesos mensuales a un profesor para que enseñe a los caciques los cursos de Lógica, Filosofía y Matemática, porque era la única manera de adiestrarlos en el conocimiento de aquellas ciencias útiles, que aunque básicas, bastaban para civilizarlos por medio de la instrucción, favoreciéndoles espiritual y temporalmente, pues de esa forma dejarían de lado la práctica nociva de la idolatría, el ocio y la borrachera; además de ponerles a buen recaudo de la seducción de los errores políticos y

religiosos que podían infestar los pueblos’, porque para este propósito ‘basta la luz de la razón cultivada por la sana Filosofía.’” (Lozano, 2014).

La gran preocupación del canónigo Moreno por la educación y bienestar de los indígenas, por su “adelantamiento y progreso” para hacerlos “miembros útiles al Estado” se ve con claridad en el testamento que otorgó en 1818 ante el notario Ignacio Ayllón Salazar y en cuya cláusula quince dispone legar al Colegio del Príncipe, sus valiosos libros de gramática, retórica, poética y mitología “para el uso e ilustración de los colegiales caciques” (Lozano, 2010).

En 1820 fue convocado para dictar la Cátedra de Decreto en San Marcos, universidad de la que llegaría a ser Vice Rector (1826) por insistencia de su muy influyente y querido discípulo Monseñor Manuel Pedemonte (1774-1831). Con este último, además de su hermano, el presbítero Carlos Pedemonte (1773-1830) y el Doctor Justo Figuerola (1771-1854), quien en 1843 llegaría a ocupar interinamente la Jefatura Estado, José Ignacio Moreno conformó un pequeño salón literario.

Dedicado a sus actividades académicas, nuevamente dos hechos de importancia obligaron al canónigo a tomar partido. El primero fue el restablecimiento de la Constitución de Cádiz en 1820 por parte de los radicales de la península a los cuales se opuso abiertamente pues, para entonces tanto él como muchos otros criollos ya habían perdido la fe en aquel engañoso documento. El segundo acontecimiento relevante fue la presencia de la expedición del General San Martín en las costas peruanas anunciando la secesión del Reino del Perú de la Monarquía Hispánica.

En José Ignacio Moreno, así como en la mayoría de la élite virreinal, se aprecia el dilema peruano de 1820, es decir, optar entre un radicalismo encubierto con la máscara de la fidelidad monárquica o buscar un conservatismo vestido con el traje de separatismo patriota. De aquí se puede comprender porque la figura de José de San Martín y su proyecto de independencia con un régimen monárquico tuvo una gran acogida en el Perú, según fue manifestado por Doctor Justo Figuerola al brindar el discurso de recepción a San Martín en nombre de la Universidad de San Marcos de Lima.

Por este mismo motivo, cuando el canónigo Moreno fue invitado por el gobierno del Protectorado para incorporarse a la Sociedad Patriótica que fundó el Ministro Bernardo de Monteagudo (1786-1825), como academia científica y literaria, este aceptó y se pronunció como el más decidido defensor del establecimiento de una Monarquía Constitucional en el Perú. Con ello el canónigo Moreno se convirtió en el más firme polemista con los partidarios del régimen republicano y sus adalides, el conservador Manuel Pérez de Tudela (1772-1863) que aspiraba a establecer una república cristiana y el radical José Faustino Sánchez Carrión (-1825) que propugnaba una república liberal.

El dilema entre la Monarquía y la República, sobre la forma de gobierno que más convenía al nuevo Estado, fue el primer debate doctrinario que se dio en el Perú surgido de la ruptura con la corona española. Esta polémica se verificó en el seno de la misma Sociedad Patriótica, institución en la que Moreno pronunció el día 1 de marzo de 1822 un inolvidable discurso donde recordaba que:

“En el Perú, jamás se ha conocido otro gobierno que el monárquico; el pueblo se ha habituado

por la serie de tantos siglos a la obediencia a los reyes [...]. No hay uno entre ellos todavía que no refresque continuamente la memoria del gobierno paternal de sus Incas, [...]. Pretender, pues, plantificar entre ellos la forma democrática, sería sacar las cosas de sus quicios y exponer al Estado a un trastorno, por un error semejante al que han cometido las cortes de España...". (Colección Documental de la Independencia del Perú, 1971).

En el recinto de la Universidad de San Marcos se inició la sesión del 8 de marzo de 1822 pidió la palabra Manuel Pérez de Tudela para leer una memoria de carácter moderado pero que mostraba su inclinación por la forma republicana adoptada por los demás países que se habían independizado. La moderación del discurso no gustó a Mariano José de Arce (1782-1852), sacerdote muy radicalizado por entonces y estrecho colaborador de Luna Pizarro, -y que como su líder concluyó su vida como sacerdote muy conservador-. Arce pidió la palabra, pero su intervención no mostro organización y solo tuvo por objeto refutar a José Ignacio Moreno cuestionando al expositor de hacía una semana como "digno de Bossuet y del siglo de Luis XIV, y además más a propósito para afianzar el Trono y el Altar". Fue tan evidente que no había argumentos de fondo sino una ácida e inadecuada crítica personal contra el orador monárquico que la presidencia, advirtió a Arce que era la última vez que se vertían ataques personales en las sesiones (Odriosola, 1877).

En la sesión del 15 de marzo de 1822 se distinguió otro de los partidarios de la Monarquía constitucional fue el eminentísimo José Cavero y Salazar (1771-1837), ex rector de San Marcos, que hizo uso la palabra siguiendo la línea doctrinal trazada por Monseñor Moreno

y reafirmo la conveniencia de la monarquía atemperada o constitucional como el mejor régimen para el Perú. Otro ilustre rector de San Marcos, el canónigo José Mariano Aguirre Mayora (1760-1835) también manifestó en la Sociedad su simpatía por la forma monárquica.

Fue casi un mes después, en la sesión del 12 de abril de 1822, fecha en que se recibió la visita del general san Martín, quien asistió para ser incorporado solemnemente a la Sociedad, cuando el secretario, Francisco Xavier Mariátegui, dio cuenta unas cartas remitidas a la sociedad y que permanecían sin haberse leído. El Protector no encontró objeción y permitió la lectura de dos cartas que había estado en carpeta desde la fecha en que habían sido recibidas, una era la carta de Sánchez Carrión con su seudónimo del Solitario de Sayán y la otra llevaba por título *Observaciones a la opinión del señor Moreno, sobre la forma de gobierno que corresponde al Perú* que consignaba por autor a "Un amigo de sus conciudadanos" pero se sabía que había sido remitida por el joven Pedro Antonio de la Torre Luna Pizarro (1801-1843), sobrino del célebre líder liberal, y en la que Jorge Guillermo Leguía (1898-1934) ve una directa inspiración del afamado tío. (La Abeja Republicana, 1822).

La lectura de las *Observaciones* generó la respuesta serena del canónigo Moreno que señaló "que había sentido se hubiese interpretado mal su discurso: que no apoyaba el gobierno absoluto, y que por el contrario sostenía la libertad de los pueblos, como se colige del extracto que corre impreso" por lo que entendía que trataba de mal interpretar sus fundamentos. Pocos días después vio la luz un folleto titulado *Explicación del objeto que se propuso el Sr. Moreno en el discurso que dijo en la Sociedad*

Patriótica el 1 de marzo, y de los sentimientos que le animan cuyo autor escribía bajo el seudónimo "Un amigo de los hombres de bien", impreso donde reafirmaba con detalle sus fundamentos monárquicos y exponía la mala fe de sus contradictores. La última entrega de este debate externo a la Sociedad llegó con un folleto titulado: *Carta al amigo de los hombres de bien*.

Pero al margen de las interesantes discusiones en la Sociedad, el malestar social se acrecentaba debido a las medidas impolíticas del ministro Monteagudo así como por los pobres resultados militares del protectorado que mantenían a la capital en permanente zozobra. Todo el desagrado acumulado produjo un violento motín popular en Lima el 25 de julio de 1822 al que se sumaron los liberales y el partido del presidente del departamento, don José de la Riva Agüero, conocidos como los "rivagüerinos" y al que pertenecía Pérez de Tudela. La finalidad del movimiento era exigir la renuncia de Monteagudo. Vecinos notables de la ciudad se reunieron con Torre Tagle que ejercía el mando como Supremo Delegado en representación de San Martín y entonces se aceptó cesar al ministro y disponer su destierro a Panamá.

Tras la deposición y posterior expatriación de Monteagudo se convocó al Primer Congreso Constituyente del Perú y ante él José de San Martín abdicó del mando supremo el 20 de septiembre de 1822. Aquel día terminó el protectorado, el debate sobre la forma de gobierno se trasladó del cenáculo académico que fue la Sociedad Patriótica a un foro político. Así se inició el camino a la instauración de la República la cual se estableció definitivamente con la promulgación de la ley de bases de la república el 16 de diciembre de 1822.

En los meses finales de 1822 el canónigo Moreno se encontraba en el norte de Lima cuando el 5 de enero de 1823 el bisemanario radical *La Abeja Republicana*, en un artículo atribuido al periodista Guillermo del Río, lanza un injurioso ataque contra la persona del protector San Martín acusándolo de querer proclamar emperador. Además, el articulista acusaba al ejército patriota de haber actuado negligentemente durante los primeros días de la campaña independentista, cuestionando el actuar del general Álvarez de Arenales todo lo cual generó un gran revuelo pues, no solo ocurría que estos dos oficiales no se encontraban en el país para poder defenderse, sino además toda la oficialidad patriota se sintió agraviada como cuerpo.

De inmediato se alzó la indignación contra el bisemanario y hubo duras críticas contra éste como fue el caso del folleto titulado: *Impugnación contra el artículo inserto contra el fundador de la libertad del Perú y los jefes de su ejército en el número 5 de la Abeja Republicana* (Lima, 1823) que era firmado el 26 de enero por *Los amigos de la libertad*. Ahora bien, el más importante polemista contra el periódico liberal resultó ser don José Ignacio Moreno que escribió desde Huacho tres cartas en defensa del Protector y el Ejército que se imprimieron en Lima en tres hojas bajo el título de *El Vindicator* (13, 19, 29-I-1823) y donde esclarecía:

“Uno de los puntos más graves en que la Abeja clava su negro aguijón pretendiendo despedazar la conducta privada del General San Martín, es el hacerlo a cada paso autor de una monarquía que por mano ajena quería fundar, para abrogarse la soberana autoridad del Imperio del Perú [...] si este hombre singular repito, hubiese querido en aquella crítica y oportuna ocasión coronarse Monarca del Perú, ¿quién lo

hubiera resistido? ¿en dónde estaban las fuerzas que habían de oponerse esta medida? sin en aquella época, titubear los ilustrados entendimientos, ignorando cómo manifestar su reconocimiento a tanto bien como recibían del más digno Héroe, ¿qué cosa hubiera propuesto el Protector del Perú, que no hubiese sido aceptada al momento de todos unánimemente? De que se deduce que jamás pudo pensar el General San Martín un proyecto que tampoco honor le hacía [...] Es innegable que el ex ministro Monteagudo al tiempo de las elecciones de diputados para la formación del congreso constituyente, tomó medidas diametralmente opuestas al vivo deseo que manifestaban los Pueblos, de establecer un gobierno popular representativo por ser el más propio y análogo para conservar su libertad; pero la monarquía que meditaba que el ministro no podía ser para regalársela a su ‘previsto Soberano’, como indica el articulista pues ya está probado que el General San Martín no necesitaba tercera,...” (Nuñez, 1970).

El historiador Jorge Basadre (1903-1980) en su texto de juventud (Nuñez, 1970) *La iniciación de la República* minimizó el impacto que este artículo injurioso de la *Abeja Republicana* tuvo en los muchos sectores de la causa patriota al considerar la posición de Moreno como la de un “Solitario de Huacho”. El motín de Balconcillo ocurrido el 27 de febrero de 1823 que enfrentó a toda la oficialidad del ejército con el Congreso constituyente de mayoría liberal es incomprensible sin este grave incidente previo.

III

Concluida la etapa independentista, en 1825 el Colegio del Príncipe fue fusionado con el Convictorio de San Carlos y trasladó a este nuevo plantel su cátedra de retórica y lenguas antiguas. En 1826 José Ignacio Moreno fue nombrado Vicerrector de la Universidad de San Marcos y en el diario *El Peruano* del 30 diciembre de ese año fue publicado su nombramiento como sub jefe de la sección de estudios del estado con la firma del ministro José María de Pando.

Ese año Moreno había publicado en dos partes su *Diálogo sobre los Diezmos entre Jorge y Diceólogo* (1826) que trata temas sobre economía y tributos eclesíasticos. Pero sin duda la obra que más impacto tuvo fue sus *Cartas Peruanas. Dialogo entre Filaletes y Eusebio* (Lima, 1826 y), que son probablemente el primer texto de filosofía peruano y que fueron redactadas entre 1822 y 1825.

En este amplio texto de seiscientas páginas, usando el género epistolar el autor se presenta bajo el nombre de Eusebio, probablemente en recuerdo del célebre Eusebio de Cesárea conocido como el “Heródoto cristiano”, quien en el siglo IV D. C. había refutado a Hierocles, gobernador de Bitinia y autor de un texto anticristiano titulado Filaletes. El diálogo busca restaurar las virtudes cristianas de una comunidad fracturada por la rebelión moral. El clérigo Moreno ya había escrito contra el “...veneno de los libros impíos” siendo:

“Su estilo rápido, y a veces elegante; sus pensamientos felices, sus pensamientos siempre sostenidos por la autoridad, en fin su buena fe en las citas, [...]. hacen la lectura de dichas cartas en sumo agradables.” (F.V.S., 1861).

En 1827 el canónigo Moreno obtuvo el oficio de Maestrescuela en el Cabildo Metropolitano de la ciudad de Lima y paulatinamente se fue convirtiendo en la figura más destacada entre los teólogos y canonistas de esa importante corporación alcanzando la elevada a la dignidad de Arcediano de la Catedral (1831), función que conservó hasta su fallecimiento.

Al iniciarse el régimen republicano los juristas liberales empezaron a sostener la tesis de que la Iglesia, sus servidores y bienes estaban bajo la administración de la República, en virtud del pretendido derecho de Patronato que el Papado había concedido a favor de los antiguos reyes católicos (la regalía) y de los cuales los presidentes se declaraban sus sucesores de aquellos monarcas en el ejercicio de estas regalías aun sin contar con un reconocimiento pontificio. Esto causó gran malestar y una larga tensión con todos aquellos que consideraban que lo que se buscaba era dominar todas las instituciones eclesiásticas y que la falta de una concesión expresa del Papa invalidaba la tesis de los juristas "regalistas".

Estos publicistas "regalistas" se habían formado desde fines del siglo XVIII bajo las enseñanzas de Johan Gottlieb Heinecke (1681-1741) conocido en la literatura hispana por su nombre latinizado Heineccio quien sostenía que todas las sociedades inferiores debían estar subordinadas a la sociedad superior o Estado. Debido a estos argumentos intervencionistas el canónigo Moreno había criticado que este autor aún continuase como base de la instrucción jurídica apuntando que:

"Es en extremo doloroso, que la juventud, estudiando por este autor [Heineccio] en el Colegio San Carlos y en otros, sin que hasta ahora sepamos

que se haya tomado alguna medida de precaución, ni se haya puesto algún correctivo a este intermedio virulento de su obra -en lo demás excelente por su claridad, método, brevedad exactitud, excelencia & c. se impregne desde muy temprano, y por consecuencia natural, para toda su vida, de semejantes doctrinas anticatólicas, influyendo en sus opiniones y juicios, cuando después ocupe los diversos destinos de la República de Diputado, de Ministro, de Magistrado, de Juez & c" (Moreno, 1831).

La gran paradoja de las tesis de los liberales criollos era que proclamaban libertades públicas y un discurso de tolerancia, pero cuando se trataba de la Iglesia católica exigían de manera enérgica una sumisión de esa a los funcionarios estatales. Decían querer una república laica, pero exigían unilateralmente el derecho intervenir en la vida religiosa.

En ese sentido, el 31 de julio de 1831 el Congreso de la república, de manera unilateral, procedió a la creación de la Diócesis de Chachapoyas en sustitución de la antigua Diócesis de Maynas lo cual era una clara arbitrariedad puesto que solo la Santa Sede tiene facultad para la creación de estas jurisdicciones e instituir las de prelados (Garaycoa, 1964). Ante este grave contrafuero José Ignacio Moreno publicó su *Abuso del poder contra la libertad de la Iglesia*. (Lima: Imp. J. González. 1831) bajo el sobrenombre de *Un Verdadero católico* que de inmediato originó la polémica respuesta *Refutación al papel... Abusos del poder contra la libertad de la iglesia*. Atribuido por algunos a Braulio Campo Redondo. Se sumaron a este debate los pensadores anticlericales como Francisco Xavier Mariátegui (1795-1884), Manuel Lorenzo Vidaurre (1771-1841), redactando los folletos

Defensa de la soberanía (1831) y *Discurso sobre las leyes generales eclesiásticas* (1831) y el diputado y clérigo excomulgado Francisco de Paula Gonzales Vigil (1792-1875) que se haría célebre por su obra posterior titulada *La Defensa de los Gobiernos* (1845) cuyos argumentos fueron desbaratados por el Padre Pedro Gual (1813-1891) en su enjundiosa obra *El equilibrio de las potestades* (1852).

Al poco tiempo la curia de Lima emitió su *Informe del Cabildo sobre el proyecto de división de diócesis* y el *Esclarecimiento de ese mismo informe del cabildo de Lima* (1832) que fueron favorables a la posición de Moreno. Por la lucidez de sus argumentos jurídicos también recibió el respaldo de todos los abogados de foro de la capital que en 1832 lo eligió Decano del Colegio de Abogados de Lima. El entredicho con la Santa Sede concluyó gracias a la intervención del entonces presidente interino Justo Figuerola, discípulo predilecto del maestro Moreno mediante la Bula *Ex Sublimi Petri Specula* del 2 de junio de 1843.

Ahora bien, además del problema del regalismo la Iglesia Peruana estaba sufriendo dos males internos: el "Jansenismo" como deformación doctrinal y el "Galicanismo" como deformación institucional. El primero era fatalmente determinista y el segundo proclamaba la autonomía de los obispos locales frente a la debida subordinación al Papa. Estas dos heterodoxias eran ampliamente apoyadas por los jurista-teólogos criollos, para debilitar a la Iglesia.

Para enfrentar estos problemas José Ignacio Moreno escribió su formidable tratado teológico publicado bajo el título de *Ensayo sobre la supremacía del Papa* (1831y 1836) el cual tuvo tal éxito que fue reeditado en Buenos Aires (1834) y en Madrid hasta en dos oportunidades (1838 y

1840). Para importantes autores católicos de Hispanoamérica, las obras del canónigo de Lima fueron una referencia obligada, como fue el caso del célebre Arzobispo de Bogotá, Don Manuel José Mosquera (1800-1853) quien recomendó y divulgó su pensamiento en su *Instrucción Pastoral sobre los estudios canónicos* (1837) o el notabilísimo teólogo cuencano Fray Vicente Solano (1781-1865) el cual bajo las iniciales F.V.S. escribió una de las primeras biografías del *Doctor José Ignacio Moreno* en el *Iris* (Quito, 1861) señalando sobre el *Ensayo* lo siguiente:

“... contiene dos partes la 1ª. mira al origen divino del papado y la 2ª. a su autoridad con relación a la institución de los obispos. La primera parte de la obra maestra de Moreno parece que en ésta dominó a su placer al genio de la religión. La fuerza del raciocinio, la condición del estilo y la claridad que raras veces se reúnen, se hacen notar de un modo admirable. Aunque en esta materia hayan discutido escritores muy elocuentes, como La Mennais, Borruel, Maistre, &a, la obra de Moreno me parece mejor a la de éstos. [...] La segunda parte inferior a la primera, en cuanto al método y el estilo; es una compilación llena de doctrinas sólidas y útiles para nuestro siglo. El mérito literario de un escritor no se ha de calcular por la multitud de obras basta un libro bien escrito para inmortalizarse.” (F.V.S., 1861).

Y al hacer un balance de la obra nos dice:

“Los partidarios de la novedad o los que son ‘llamados por todo viento de doctrina’ como dice el apóstol, no aprobarán cuanto enseña Moreno. Según el sentir de aquellos, lo que no huele a rebelión contra el jefe visible de la iglesia universal, se llama ultramontanismo; Bossuet es su corifeo. Pero Moreno cita

el padre de la iglesia galicana al tribunal severo del consentimiento universal. Le hace observar la tradición, la escritura, la doctrina de los PP. y lo que a él mismo había enseñado antes de la redacción de los cuatro artículos por influjo de Luis XIV; y con estos documentos confunde al grande obispo de Meaux, como en otro tiempo condenó el joven Daniel a los jueces de Israel, que serían corrompidos en la Corte de Babilonia. En fin, el Ensayo pasará la posteridad como un libro clásico y el nombre del autor será inscrito en los fastos de la religión. Justamente en Europa ha tenido buena acogida, y debe causarnos placer este acontecimiento.” (F.V.S., 1861).

Su antiguo amigo, el limeño Juan de Egaña Risco (1768-1836) autor de la Constitución Chilena de 1823 y padre de Mariano Egaña (1793-1846), inspirador de la Constitución Chilena de 1833 que rigió a ese país hasta 1925, en junio de 1833 le da cuenta de haber terminado de leer el *Ensayo* y le dice:

“...protesto a V. con toda sinceridad que me tiene encantado y dominado no solamente por la solidez de los argumentos, sino por la abundancia y oportunidad de escogida erudición que le añaden una fuerza incontestable y una amenidad gustosísima. La misma opinión y gusto han participado los amigos de por acá...” (Góngora, 1980).

Por eso Juan de Egaña le escribió el 17 de enero de 1833 diciéndole:

“...frecuentemente estoy pidiendo a Dios por la vida y salud de V. porque lo veo como el apoyo y columna que tiene allí (y aun en otras partes de América) la Religión y la disciplina de la iglesia en estos tiempos tan calamitosos...” (Góngora, 1980).

En Europa el nombre de Moreno fue conocido y citado ampliamente, el mejor ejemplo nos lo da el muy erudito Cardenal Nicholas de Wiseman (1803-1865), primado de Inglaterra y autor de la famosa novela *Fabiola o los primeros años del cristianismo*, quien escribió elogiosamente del canónigo sudamericano en su *Authority of the Holy See in South America*, texto incluido en el primer volumen de sus célebres *Essays on various subjects*, que nos dice:

“Don José Ignacio Moreno ha hecho el trabajo con solidez y eficacia. Su volumen es sólo una segunda parte, aunque completa en sí misma, de un primer Ensayo publicado seis años antes, que trata sobre la gran cuestión de la supremacía, que lamentamos no haber tenido la suerte de conseguir. Reconocemos que hemos sido tan gratamente sorprendidos por la porción que ahora tenemos ante nosotros, que deseamos ansiosamente hacer una lectura de la anterior. En la dificultad bajo la que necesariamente trabajamos para obtener información precisa sobre los asuntos eclesiásticos de esos países distantes, nuestras opiniones han sido muy limitadas, con respecto al estado de la ciencia teológica allí. La lectura concienzuda de este trabajo nos ha tranquilizado completamente en este tema. Estamos muy seguros de que nuestros hermanos, el clero del Nuevo Mundo, no necesitarán la ayuda de Europa para librar sus batallas contra la infidelidad, la herejía o cualquier sistema de error, por ingenioso que sea.” (Wiseman, 1853).

De esta manera, Moreno introdujo en tierras americanas las meditaciones del Vizconde Joseph De Maistre (1753-1821), autor de las *Soirees de Saint Petersburg* y *Du Pape*. Como el pensador europeo, el Arcediano limeño consideraba que, después de

1822, el país tras la abolición de la monarquía había quedado huérfano de un centro de gravedad político y por ello se podía reequilibrar recurriendo al Papado -una verdadera monarquía universal- en tanto única institución garante de los valores tradicionales y que podía inspirar un orden espiritual a la república secular.

Esta óptica fue inmediatamente calificada de ultramontana incluso por autores que escribían en diarios conservadores como el del antiguo *Mercurio Peruano* que en su edición del 10 de marzo de 1830 (N° 760) hace una dura crítica contra el último libro del vizconde saboyano precisando que:

“No es posible encontrar más ultramontanismo, ni más mala fe. Textos truncados, doctrinas falsas, y cuanto la perfidia puede poner en obra para sostener la monarquía universal del Papa, con todos los errores de los ultras.” (Mercurio Peruano, 1830).

A favor de De Maistre, escribió el presbítero Moreno señalando que:

“Lo de Ultramontanismo no es de extrañar: éste es un término de moda, que está a la mano para despreciar e insultar a todo el que no piensa como el común de los autores franceses, cuyas obras son las únicas que se leen y consultan para decidir del Papa, y es, por otra parte, muy cómodo para salir del conflicto, para salir de la fuerza de los raciocinios y argumentos de los Ultras, sin más discusión ni examen. Lógica admirable, que enseña a triunfar del contrario, no destruyendo sus pruebas sino previniendo los ánimos con una palabrita, y alarmando contra él las pasiones. Más cuando se denuncia al público la mala fe de un escritor célebre por sus talentos, erudición, estilo y honradez, habría sido preciso

probárnoslas mostrarnos esos textos trucados, convencer de falsas sus doctrinas, en fin, poner en luz su perfidia; porque decir todo esto, nada cuesta a un charlatán cualquiera; probarlo sí, sería obra de un verdadero crítico y erudito...Entre tanto, la evidencia de lo contrario repele por sí la calumnia.” (Moreno, 1831).

Pero lentamente la salud del sabio Moreno se iba deteriorando. Su última actuación pública fue ser incorporado como miembro del Consejo de Estado que conformó el General Salaverry el 13 de junio de 1835. En 1836 tuvo la alegría de ver publicada en Bogotá su *Compendio de las pruebas de la religión Católica* donde nos explica cuál había sido el verdadero fin de su apostolado literario diciendo:

“Concluimos rogando al Padre de las luces, que se digne derramarlas en todos los que lean este escrito, para que volviendo a la fe católica si alguna vez se apartaron de ella, certificándose cada vez más del origen divino de donde ella procede, y de la incontaminada pureza, con que ha transmitido hasta nosotros por el órgano de la Iglesia nuestra madre, obremos todos según el espíritu para alcanzar la vida eterna.”

En 1839 otorgó un codicilo donde podemos apreciar en una de sus últimas disposiciones testamentarias, que, tras haber escrito para tratar de salvar las almas de sus semejantes al final de sus días pedía que sus amados libros también pudieran servir para auxiliar las carencias de los pobres:

“Ytem mando que las obras impresas que yo he trabajado en defensa de la Religión y de la Iglesia como son las Cartas Peruanas, el Ensayo sobre la Supremacía del Papa, las Pruebas de la Religión Católica, las Notas contra la Tolerancia, y

otros impresos menores que han salido de mi pluma, y de que se hallan muchos ejemplares de mi librería, se separen y entreguen a Da. Juana Crisostomo Buendia y Moreno, para que se aproveche de su venta, y con su producto socorra sus necesidades y pueda también hacer algunas limosnas a personas pobres” (Lozano, 2013).

A diferencia del trujillano Blas de Ostolaza que encarnó el pensamiento contrailustrado de cuño español, o del chuquisaqueño Bernardo de Monteagudo que trajo al Perú el ideario conservador de perfil inglés; José Ignacio Moreno acogió la crítica de los contrarrevolucionarios franceses contra el liberalismo adaptándolas a la realidad Hispanoamericana, pues creía que el derrumbe de la monarquía en este continente había abierto una crisis de legitimidad tan grande que no podría ser solucionada si no se reconocía a la tradición política cristiana como única fuente para recomponer a una civilización fracturada por la rebelión laicista.

Indudablemente, Moreno es el más importante pensador católico tradicionalista de cuño francés en América y el primer introductor de De Maistre en el Nuevo Mundo, así como el precursor de las ideas ultramontanas que poco después difundiría el gran Papa Pío IX (1845-1878) y que consagró el Concilio Vaticano I (1870-1871) con el dogma de la infalibilidad pontificia.

Este concilio, que contó con el apoyo oficial del Presidente ecuatoriano Gabriel García Moreno y con la participación directa del Cardenal Juan Ignacio Moreno, sus dos ilustres sobrinos nietos y albaceas espirituales, confirmó los postulados de su Ensayo sobre la supremacía del Papa, justamente treinta años después de su muerte ocurrida en la Magdalena vieja, el 7 de mayo de 1841.

Oda Morada a José Ignacio Moreno Santisteban de 1822 a 2022

José Pancorvo

*bundless intemperance hath been the untimely
emptying of the happy throne and fall of many kings
Shakespeare*

*and lives to clutch the golden keys to mould a
mighty state's decrees and shape the whisper
of the thrones
Tennyson*

dos siglos de silencio perseguido
águila tornasol al ver dos mundos
con tus tablas se vieran evitados
caer doscientos ciclos!
velabas y saber que de savia oro
cuán! tan gran turquesa puro ser
va el gran reino tu siempre y puro siempre!
creces al nos del bautismal

ya gigantesca águila! Rector
del Colegio del Príncipe y Geómetra
Vicerrector de San Marcos Hemisférico
y que latín Basílica oliva!
y el Defensor del Trono al Perú
o sea un ver la Esencia Incomparable
cuando irradiante hasta la Sociedad Patriótica
y Defensor después al Cáliz

-ignorada calumniada despreciada
burlada destrozada ya en adentros y afueras
Veram Piam Sanctam Matrem Ecclesiam
Eterno y al Globo la Fundó Jesús-
ya tú en abrillantas Máximo Sello El
y grosella tu nombre tradiciones altas
que los insomnios uno de incensarios
y les campanas al un latiando

Bibliografía

Altuve-Febres, F. (2003). El discurso de José Ignacio Moreno en la Jura de la constitución española de 1813. *Pensamiento Constitucional*, (9).

Carta a José Ignacio Moreno. En *Epistolario de José Joaquín de Olmedo*. (1960).

Colección Documental de la Independencia del Perú. (1971), (Vol. 4)

Solano, V., (1861). El Doctor José Ignacio Moreno. *El Iris*. (1-20).

Garaycoa Hawkins, H. (1964). *Primeras relaciones entre la Santa Sede y el Perú*. Tesis. Pontificia Universidad Lateranense.

Góngora, M. (1980). *Estudio de las ideas y de historia social*.

Heras, J. (1988). Un panegirista andino de la Constitución de Cádiz (1812): Don José Ignacio Moreno. *Boletín de Lima*, (55).

Lozano Yalico, J. (2013). La Luz de la razón. El Arce-diano José Ignacio Moreno. *Revista del Archivo General de La Nación....*

Mercurio Peruano. (10 de marzo de 1830).

Moreno, J. I. (1831). *Ensayo sobre la supremacía del Papa*. (Vol. 1)

La Abeja Republicana, (1), (1822).

Núñez, E. (1970). *El Vindicator y su único redactor Don José Ignacio Moreno*.

Odriósola, M. (1877). *Documentos Literarios del Perú*. (Vol 11). Imprenta del Estado.

Pérez Pimentel, R. Ignacio *Moreno y Silva Santisteban*. <http://dbe.rah.es/biografias/86605/ignacio-moreno-y-silva-santisteban>

Wiseman, N. (1853). *Essays on various subjects*.

LAS MUJERES y UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA UN DERECHO EN CIERNES DE CARA AL BICENTENARIO

I JORNADAS NACIONALES DE ANÁLISIS POLÍTICO: BICENTENARIO DEL PERÚ

EL ROSTRO FEMENINO DEL BICENTENARIO

Mag. TRILCE VALDIVIA

JOHN LOCKE: LA ESFERA DE AUTO REALIZACIÓN DE LAS MUJERES ES EL ÁMBITO DE LO PRIVADO

ÉPOCA	LO PÚBLICO (HOMBRES)	LO PRIVADO (MUJERES)
ANTIGUA GRECIA	LIBERTAD, ROL CÍVICO, ACTIVIDADES DE AUTO REALIZACIÓN	AL SERVICIO DE LA FAMILIA, TRABAJO DOMÉSTICO, INVISIBLE.
ANTIGUA ROMA	RELACIÓN ENTRE GOBERNANTES Y GOBERNADOS	RELACIÓN ENTRE IGUALES.
EDAD MEDIA	ROLES PRIORITARIOS, NOBLEZA, MILITARES, MONARCAS, RELIGIÓN	ESPACIO SOCIAL, NO PÚBLICO NI PRIVADO.
EDAD MODERNA	LO PÚBLICO ABSORBIDO POR LO ESTATAL, CRECIMIENTO DE LO SOCIAL y PRODUCTIVO.	RELIGIÓN, FAMILIA

LO PERSONAL ES POLÍTICO

LAS RELACIONES DE PODER DEBEN CORRIGIRSE CON LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO

← hacen los planteamientos feministas.

A MEDIADOS DEL SIGLO XX SE VISIBILIZA LA VIOLENCIA DE GÉNERO Y SE LE VINCULA CON EL EJERCICIO DE PODER DEL O HOMBRES.

SURGEN:

- CEDAW** ————— NIVEL INTERNACIONAL
- CONV. BELEM DO PARÁ** ————— NIVEL INTERMEDIARIO
- LEY DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER Y FAMILIA.** ————— NIVEL JURÍDICO NACIONAL

EL ENFRENTAMIENTO ENTRE HOMBRES Y MUJERES SE OBSERVA DESDE EL EJERCICIO DE PODER. ¿ESTO NOS PERMITE CONSTRUIR UN ADECUADO ENTORNO DE IGUALDAD? NO ES SUFICIENTE, NECESITAMOS CONSIDERAR LA SALUD EMOCIONAL, PSÍQUICA Y DE RELACIONES ENTRE LOS SEXOS.

8

Mujeres y una vida libre de violencia: Un derecho en ciernes de cara al Bicentenario

Trilce Gabriela Valdivia Aguilar

A 200 años de declarada nuestra independencia, la sociedad no ha aceptado aún la igualdad entre hombres y mujeres en la vida social. Uno de los lamentables fenómenos que manifiesta dicha brecha es el de la violencia contra la mujer, principalmente en el contexto doméstico. En este trabajo haremos un breve recorrido por los diversos esfuerzos que desde el Derecho se han emprendido por erradicar este fenómeno tanto a nivel nacional como internacional, centrándonos principalmente en el reconocimiento del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. A fin de alcanzar dicho objetivo, en el primer acápite de este trabajo exploraremos el fenómeno de la violencia contra la mujer y su tratamiento por el derecho desde una perspectiva histórica y política. En el segundo acápite, describiremos la situación actual de la regulación de la violencia contra la mujer en el Derecho Nacional e Internacional. Finalmente, en el tercer acápite, intentaremos esbozar una posible justificación para el reconocimiento del llamado derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y evidenciaremos las principales dificultades para su adecuada determinación.

I. Violencia contra la mujer: De “asunto privado” a problema estructural.

En la Antigüedad, en particular en el mundo griego, la distinción entre lo público y lo privado se traducían en la separación entre las esferas del *oikos* y la *polis*. (Arendt, 2003, p. 43). La esfera privada respondía a la satisfacción de las necesidades de supervivencia del ser humano y estaba reservada a la familia, mientras que la esfera pública era el espacio de la libertad. En la esfera familiar, se realizaban las actividades propias de la labor y del trabajo. En la esfera de la *polis* se llevaban a cabo las actividades propias de la acción y del

discurso (p. 40). La mujer era la protagonista por excelencia de la esfera privada y el hombre, protagonista de la esfera pública.

Sin embargo, como señalamos anteriormente, los espacios abarcados por las esferas pública y privada han sido cambiantes. Arendt advierte que, durante la Edad Media, la distinción entre las esferas pública y privada perdió gran parte de su significado. En la sociedad feudal, la esfera privada creció y todas las relaciones se modelaron bajo el patrón doméstico. En el tránsito de la Edad Media hacia la Edad Moderna, el auge del Estado, configuró el nuevo sentido de la división entre la esfera pública y la privada. La esfera pública se reduce a la esfera de lo “estatal” y surge el llamado espacio “social”, donde alcanzaron protagonismo aquellas actividades destinadas a la satisfacción de necesidades y a la acumulación de la riqueza (2003, p. 46).

En la entrada de la Modernidad, la religión y la moral dejan de formar parte de la esfera pública y se relegan al ámbito privado. Martínez de Pisón Cavero destaca, por ejemplo, que “el deseo de vida privada surge con la lectura en familia de la Biblia, el diálogo interno con Dios, la reclusión interior y la escritura de escritos personales, en fin, con la ética protestante —mercantil, por encima de todo, sujeta al ahorro, al cálculo, a la honestidad y a los libros mercantiles— y con las exigencias sociales y políticas de la utopía burguesa en los siglos XVII y XVIII, y materializada en el más puro sistema liberal del XIX” (1996, p. 720).

Sin embargo, tal monopolio estatal de lo público no tardaría en modificarse. La fundamental oposición entre la sociedad burguesa —integrada en un primer nivel, más íntimo, por las familias y, en un segundo nivel, por las relaciones de tráfico

mercantil y trabajo social— y el Estado, daría lugar al surgimiento de una nueva esfera pública, integrada por órganos de información estructuralmente separados del Estado y dirigidos por privados (Habermas, 1991, p. 50). Así, surgiría también el concepto de opinión pública, que comienza a controlar las decisiones del gobierno, y que se forma en asociaciones privadas a partir de la información compartida por la prensa. Se integró de esa manera lo que Habermas ha denominado la “esfera pública burguesa”, caracterizada por someter al poder público a la razón. Y si bien, en principio, “la esfera pública estaba abierta a todos los individuos privados, en la práctica se restringía a un grupo limitado de la población” (Thompson, 2011, p. 16), los propietarios y aquellos que habían podido educarse.

Frente a estas nuevas comprensiones de la esfera pública, surge también una nueva fórmula de entender la esfera privada, de raigambre más bien liberal. En opinión de Arendt (2003), la esfera privada alcanzaría un nuevo significado y valor, toda vez que el “mundo íntimo” y la individualidad se abrieron paso frente a “las igualadoras exigencias de lo social” (p. 50), las que “tienden a normalizar a sus miembros, a hacerlos actuar, a excluir la acción espontánea o el logro sobresaliente” (p. 51). Benjamin Constant proclamará, en contraste con la libertad de los antiguos, la nueva libertad de los modernos, caracterizada por una participación indirecta en los asuntos públicos y una amplia protección de su despliegue autónomo en el ámbito privado. Ámbito que alcanzaría protección a partir del reconocimiento de un derecho de libertad negativa, entendido como “estar libre de: que no interfieran en mi actividad más allá de un límite, que es cambiable pero siempre reconocible” (Berlín, 1988, p. 196). Del mismo modo, la protección jurídica de la priva-

cidad se traduciría en el reconocimiento y la protección del derecho a la propiedad privada. Las garantías antes mencionadas se reconocieron como derechos en las cartas fundamentales paradigmáticas de la Modernidad tales como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, donde lo hallamos estatuido como un derecho general de libertad y en el *Bill of Rights* de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1791 donde se le caracteriza más específicamente en la Enmienda IV. Como puede apreciarse, en la Modernidad, la esfera privada obtiene protección como derecho subjetivo frente a las intromisiones de la autoridad del Estado o de terceros.

Y si bien el espacio privado alcanzó un cierto nivel de protección, ello no se tradujo necesariamente en una protección jurídica de la mujer, a pesar de valorarse que “su lugar” se encontraba en la esfera privada. Desde la teoría feminista, Pateman apunta que, para la teoría liberal del siglo XVIII, “la naturaleza de las mujeres es tal que lo correcto es que estén sometidas a los hombres y que el lugar que les corresponde es la esfera privada, doméstica. A su vez, para los hombres lo correcto es que habiten y gobiernen ambas esferas” (1996, p. 34). Para Locke, por ejemplo, “el poder político no se debe confundir con el poder paternal sobre los hijos en la esfera privada y familiar, que es una relación natural que llega a su fin con la madurez y, por tanto, con la libertad e igualdad de los hijos (varones).” (p. 24) Y si bien, las diferencias naturales entre varones, como las de edad y talento resultaban irrelevantes, “dicha irrelevancia no podía predicarse de las naturales diferencias entre varones y mujeres, la que se traducía, por ejemplo, en el sometimiento de las esposas a los maridos” (p. 34). Para el liberalismo, la vida social se rige desde los criterios del individuo

varón, quien se concibe en “forma abstracta, prescindiendo de sus relaciones familiares y de las relaciones con sus semejantes”, trascendiendo así una existencia meramente “natural” que es propia de las mujeres y de la esfera doméstica. Frente a dichos planteamientos, el feminismo de la primera ola propondrá fortalecer el ámbito privado, como aquel propio de la mujer, y de ese modo “acabar con los poderes legales de los maridos que convertían a sus mujeres en propiedad privada y en personas nulas a efectos civiles, así como la oportunidad de obtener una educación que permitiese que las mujeres solteras pudieran mantenerse” (p. 42) Ahora bien, los cuestionamientos planteados por los movimientos sufragistas y que lograron la igualdad formal de las mujeres como ciudadanas si bien “no cuestionaban la peculiar idoneidad de las mujeres para la vida doméstica (...) la reivindicación del voto negaba que las mujeres sólo sirviesen, por naturaleza para la vida privada”. (p. 43)

En esa línea, la segunda ola del feminismo planteará la consigna “lo personal es político”. Bajo este slogan, propondrán que “los mundos liberales ‘separados’ de la vida privada y la vida pública están interrelacionados, conectados por una estructura patriarcal” (p. 48). Así, por ejemplo, si bien la mujer salió a la esfera pública a través de la realización de un trabajo remunerado, esto no hizo sino exacerbar las diferencias entre varones y mujeres, teniendo las mujeres que concentrarse en pocas ocupaciones, de bajo status y malas condiciones salariales. Asimismo, incrementó su carga de trabajo, pues además de cumplir con su jornada laboral, debían también realizar actividades domésticas. Para las feministas, “[l]a esfera de la vida doméstica está en el corazón de la sociedad civil, no es algo aparte o separado de ella” (p. 48) En consecuencia, a

diferencia de los planteamientos liberales, propondrán que la autoridad del Estado ingrese al hogar, pero no para perpetuar el status subordinado de las mujeres, sino para erradicarlo. (p. 49)

En su versión más extrema, el feminismo de la segunda ola (principalmente el feminismo marxista europeo y el feminismo radical americano) sostendrá que la separación entre los espacios privado y público y la división naturaleza cultura se reducen a la oposición entre femenino y masculino, encontrándose en el origen de la diferencia a la biología y a la procreación. En consecuencia, plantearán como reivindicaciones: "1. La absoluta revolución sexual de clases: se elimina la distinción misma del sexo. 2. El absoluto control de la reproducción por parte de la mujer, incluyendo el aborto a petición. 3. La total liberación sexual, incluyendo el derecho absoluto a tener relaciones sexuales con otros individuos sin importar la edad, el número, el estado civil, las relaciones familiares (incesto) o el género" (Elósegui, 2002, p. 33)

Llegados a este punto, podemos observar que la esfera privada ha sufrido un gran proceso de transformación. De ser un espacio para la satisfacción de las necesidades más básicas, pasó a convertirse, bajo los postulados liberales, en un auténtico espacio de realización y desarrollo personal garantizado jurídicamente. No obstante, como ha hecho notar la crítica feminista, no se abandonó del todo la idea del espacio privado como un lugar reservado a la mujer, a las actividades del hogar y a la satisfacción de necesidades básicas. En esa línea argumentativa, desde esta teoría se critica que la visión liberal haya considerado idílicamente al espacio privado como una dimensión libre de represiones, pues no lo habría sido así para las mujeres. Estas dependían económicamente de

sus maridos, y en muchos casos se les consideraba como parte de su propiedad. A pesar de que las mujeres eran las protagonistas del espacio privado, este espacio también se encontraba bajo el gobierno del varón. Asimismo, se critica que las políticas estatales se hayan inmiscuido en el espacio privado en perjuicio de la mujer, y que no hayan corregido de modo suficiente las asimetrías de la esfera privada antes descritas. Precisamente, una de esas asimetrías la configuró la ausencia de una regulación legal de la violencia doméstica. Como señala De Lora, incluso hasta la década de 1970 la violencia doméstica o la violencia de pareja era un asunto de psicólogos, matrimonial, privado (2019, p. 204). Momento en el que se adopta una perspectiva sociológica de corte marxista, a partir de la que se valora el fenómeno de la violencia doméstica "como un reflejo y refuerzo de la dominación masculina" (p. 205), un fenómeno de violencia estructural, que es reflejo de una lucha de clases, en término de lucha entre varones y mujeres. Se entiende entonces que la violencia que hay que erradicar es la violencia contra la mujer por su condición de tal o la llamada "violencia de género", es decir, toda agresión contra la mujer por no ajustarse al estereotipo de género, es decir, al rol que se espera que cumpla socialmente por las condiciones biológicas de su sexo, tales como el rol reproductivo, la responsabilidad exclusiva por el cuidado del hogar, el recato y sumisión que se espera de su "debilidad", entre otros.

Perú no ha sido ajeno a este proceso. Mannarelli (2004) ha relatado que, el poder público le ha ofrecido al poder doméstico, "en particular al masculino, un amplio margen de acción, y lo deja actuar sin intervenir en sus formas de dominación dentro de la casa". (p. 152) Como es sabido, no es sino hasta la Cons-

titución de 1933 en que se reconoce a favor de las mujeres que supieran leer y escribir el derecho al voto en las elecciones municipales. Asimismo, fue el primer documento constitucional que dispuso la protección de la familia por parte del Estado (Artículo 51°). No obstante, el Código Civil vigente a la fecha (1852) en su artículo 175 establecía el deber de la mujer de obedecer a su esposo; del mismo modo, regulaba que las mujeres no podían presentarse en juicio sin autorización del marido y prohibía que estas adquirieran bienes a título oneroso o gratuito sin consentimiento del marido. Asimismo, las situaciones de riñas, trato cruel, sevicia, faltas e injurias graves eran consideradas causas de divorcio (no un divorcio vincular, sino separación de cuerpos). No obstante, estas debían ser constantes y reiteradas, reflejando en cierto modo, la tolerancia del ordenamiento jurídico hacia dichos actos. El Código de 1936 modificó en parte estas regulaciones, aunque mantuvo normas relativas a la subordinación de la mujer en la administración de los bienes conyugales (Meza Ingar, 2007, p. 55). En materia penal, los códigos de 1863 y el de 1924, establecieron que los delitos contra el honor sexual eran perseguibles por acción privada, salvo ciertas excepciones. Finalmente, la Constitución de 1979 consagró en su artículo 2.2 el principio de igualdad de oportunidades para varones y mujeres y con ello se introdujeron también una serie de modificaciones en el Código Civil de 1984. La sanción de la primera ley contra la violencia familiar no se producirá sino hasta el año de 1993 con la dación de la Ley N° 26260.

II. La protección de la mujer frente a la violencia en el Derecho nacional e Internacional.

Como es sabido, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas se instaló en 1946. Esta Comisión elaboró la Declaración Universal de Derechos Humanos, la que en su Preámbulo manifiesta el reconocimiento de la "igualdad de derechos de hombres y mujeres". Más adelante en el seno de Naciones Unidas, se instalaría la Comisión sobre el Status de la Mujer, encargada de implementar el principio de igualdad entre hombres y mujeres, así como de desarrollar propuestas que dieran efecto a dichas recomendaciones. En consecuencia, dicha comisión elaboró entre 1949 y 1959 una serie de Convenciones, sobre los derechos políticos de la mujer, sobre la nacionalidad de las mujeres casadas y sobre consentimiento, edad mínima y registro de matrimonios. Estas fueron aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas. No obstante, no existía un instrumento en particular que garantizara la protección y promoción de los derechos de las mujeres y que permitiera abordar la problemática de la discriminación de la mujer desde una perspectiva holística.

El 05 de diciembre de 1963 la Asamblea General adoptó la Resolución 1921, mediante la que solicitó al Consejo Económico Social a trabajar junto a la Comisión para el Estatus de la Mujer un borrador de declaración que recogiera los estándares internacionales en materia de igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Este Proyecto de declaración fue finalmente aprobado por la Asamblea General el 7 de noviembre de 1967. Y si bien se trató de un documento no vinculante, la aprobación de algunos artículos referidos a la igualdad en la familia y el empleo probó ser bastante enrevesada.

Es así que, en 1972, el Comité para el Status de la Mujer propuso a la Secretaría General consultar a los Estados Miembros sobre la posibilidad de elaborar un tratado de carácter vinculante donde se recogieran los principales compromisos de los Estados para la erradicación de la discriminación contra la mujer. En 1974 se aprobó la preparación de dicho instrumento, que hoy conocemos como la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, cuyo texto fue objeto de intensas deliberaciones por el tercer comité de la Asamblea General entre 1977 y 1979, año en el que finalmente fue aprobada por la Asamblea General con 130 votos a favor, ninguno en contra y 10 abstenciones (Elósegui, 2002, p. 93).

Es preciso señalar que esta Convención no contiene ninguna disposición relativa a la erradicación de la violencia contra la mujer, toda vez que este fenómeno ingresó a discutirse en la agenda internacional con posterioridad. La principal iniciativa sobre la materia la tomó el Comité para el Status de la Mujer fue la elaboración de una Declaración para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer que fue adoptada por la Asamblea General en 1993 (Byrnes & Bath, 2008, p. 518). Del mismo modo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer (órgano de seguimiento de CEDAW), adoptó la Observación General N° 19 en 1992, referida a la violencia contra la Mujer. Ambos instrumentos adoptaron una perspectiva semejante, al entender que la violencia contra la mujer se sustenta en estereotipos de género, por lo que se trata de una de las formas más extremas de discriminación contra la mujer; por lo que los Estados tienen no solo el deber de evitar que sus agentes realicen actos de violencia contra la mujer, sino también de prevenir y castigar la violencia cometida

por actores no estatales, como es la acaecida al interior del seno familiar.

A nivel interamericano, la Comisión Interamericana de la Mujer, en funcionamiento desde 1928, y albergada en la actualidad en el seno de la Organización de Estados Americanos realizó múltiples esfuerzos en nuestro continente para lograr mayores niveles de igualdad entre hombres y mujeres. Entre otros, en 1948, "la CIM logra que se suscriba la Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos para la Mujer" (Mejía Guerrero, 2012, p. 192) en la que los Estados acordaban garantizar los mismos derechos civiles a varones y mujeres. En la década de los ochenta, la CIM evidenció el fenómeno de la violencia contra la mujer y logró que para 1990 se apruebe la Declaración sobre la Erradicación de la Violencia contra la Mujer, en 1991 la Aprobación de la Resolución 1128 de la Asamblea General de la OEA, sobre protección de la mujer contra la violencia, la que sirvió como base para el Anteproyecto de Convención Interamericana para luchar contra la violencia de género (p. 193). En 1994 se adoptaría por unanimidad en la Asamblea General de la OEA la Convención Interamericana para Prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra la mujer. Esta Declaración supuso un cambio de paradigma en tanto estableció que "le corresponde al Estado el deber indelegable de prevenir, erradicar y sancionar los hechos de violencia en la vida de las mujeres, tanto en las esferas públicas como en las esferas privadas" (p. 195). La Convención evidenció que "era la vida privada donde la gran parte de las mujeres sufría los mayores ataques a su dignidad, a través de distintas manifestaciones de violencia." (p. 195) Para la Convención, la violencia contra la mujer se configura como "cualquier acción o conducta,

basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (Art. 2). Identifica como causas de la misma a las “relaciones de poder estrictamente desiguales entre hombres y mujeres” (Preámbulo). Esta Convención reconoce que las mujeres son titulares del derecho a una vida libre de violencia, el que incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación y ser educada sin estereotipos (Art. 6).

El Perú no fue ajeno a dichos desarrollos internacionales. Así se tiene que mediante Resolución Legislativa N° 23432 publicada el 4 de junio de 1982, el Perú aprobó la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la misma que fue ratificada el 20 de agosto de 1982 y entró en vigencia el 13 de octubre del mismo año. Asimismo, en 1993 se promulgó la Ley 26260, Ley de Protección frente a la violencia familiar. En el año 1996, el Estado peruano aprobó y ratificó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer, la misma que vigencia el 4 de julio del mismo año. En virtud de lo establecido por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1993, tanto la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer, forman parte del derecho nacional y, a su vez, ostentan rango constitucional. Los parámetros establecidos por estas normas internacionales han suscitado una serie de cambios en la legislación nacional, como importantes modificaciones a la Ley 26260, entre otras, la Ley 27306 y la Ley 29282. No obstante, no es sino hasta el año 2018, con la promulgación de la Ley N° 30364 (Ley para

prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar) en noviembre de 2015, que el Estado peruano adecuó la normativa nacional a los estándares propuestos por la Convención de Belem do Pará. Asimismo, se introdujo en la legislación nacional la tipificación del delito de femicidio cuyos alcances vigentes se encuentran regulados por la Ley N° 30819, publicada el 13 de julio de 2018.

III. El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia: Un derecho en ciernes.

Han sido los pronunciamientos de organismos internacionales los que han delineado las principales obligaciones del Estado frente al fenómeno de la violencia contra la mujer. Como es sabido, el Protocolo adicional a CEDAW permite al Comité recibir peticiones individuales de mujeres cuyos derechos hayan sido vulnerados por los Estados parte de la Convención. En ese contexto, algunos de los casos resueltos por el Comité en materia de violencia contra la mujer, han dejado claro el deber de las autoridades estatales de actuar con la debida diligencia para combatir este fenómeno.

La Comisión para el Status de la Mujer inició el proceso para la formulación de la Declaración para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer en 1991 y adoptó el borrador de la declaración en marzo de 1993, el que fue finalmente aprobado por la Asamblea General el 20 de diciembre de 1993. Siguiendo el tenor de esta declaración, el Comité CEDAW emitió la Recomendación General N°19 (1992), en la que afirmó que la definición de “discriminación contra la mujer” del artículo 1 de CEDAW incluye la violencia basada en el sexo, al que definió como “la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o le afecta en forma desproporcio-

nada” (para. 6) Posteriormente, en la Recomendación General N° 35 (2017), el Comité CEDAW modificó su opinión sobre el fenómeno de la violencia contra la mujer como uno de violencia basada en el sexo, para pasar a considerarlo como uno de violencia por razón de género, la que considera “está arraigada en factores relacionados con el género, como la ideología del derecho y el privilegio de los hombres respecto de las mujeres, las normas sociales relativas a la masculinidad y la necesidad de afirmar el control o el poder masculinos, imponer los papeles asignados a cada género o evitar, desalentar o castigar lo que se considera un comportamiento inaceptable de las mujeres. Esos factores también contribuyen a la aceptación social explícita o implícita de la violencia por razón de género contra la mujer, que a menudo aún se considera un asunto privado, y a la impunidad generalizada a ese respecto” (para. 19).

Ahora bien, como señalamos previamente, el Comité CEDAW ha analizado también algunas peticiones individuales en las que se ha pronunciado sobre la responsabilidad de los Estados para con la protección del “derecho a una vida libre de violencia” en el contexto doméstico y familiar. Ya en sus primeras opiniones emitidas en los informes finales de los casos *Goecke v. Austria* (2007) y *Yildirim v. Austria* (2007), el Comité examinó situaciones de violencia doméstica que habían escalado hasta la muerte de las víctimas. El Comité observó en ambos casos que, aunque las autoridades estatales habían tomado conocimiento del riesgo en el que se encontraban las víctimas no actuaron con la debida diligencia. Como podemos apreciar de estos casos, el Comité encuentra que los Estados tienen el deber de proteger el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, ello quiere decir que

deben prevenir y sancionar los actos de privados que vulneren este derecho.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha decantado por una solución similar a la del Comité CEDAW. En su informe del caso *María Da Penha v. Brasil* (2001), la CIDH “responsabilizó al Estado de Brasil por omisión, negligencia y tolerancia en relación con la violencia doméstica contra las mujeres brasileñas” (Vargas Araya, 2018, p. 106). Para la CIDH, la violencia contra la mujer en el ámbito doméstico califica como violencia de género. En el caso concreto, “el Estado había fallado en actuar con la debida diligencia requerida para prevenir, sancionar y erradicar la violencia doméstica, por no haber condenado ni sancionado en diecisiete años al agresor.” (Clérico & Novelli, 2014, p. 27)

En un reciente fallo, el Tribunal Constitucional peruano ha afirmado que “[g]arantizar a las mujeres su derecho a una vida libre de violencia es de suma importancia para el Estado” (*Jorge Guillermo Colonia Balarezo v. Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Ica*, 2020, para. 93). Asimismo, el Tribunal se ha decantado por configurar el fenómeno de la violencia contra la mujer como un tipo de violencia basada en el género, que “constituye una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres. En efecto, esta forma de violencia, tal como se presenta, incide en el respeto que la condición humana exige de la sociedad hacia todas las mujeres y persigue como objetivo que el sistema de género dominante, apoyado en concepciones y costumbres asentadas en las ideas de inferioridad y subordinación de las mujeres frente a la superioridad y poder de los hombres, perma-

nezca y se refuerce.” (Comité CEDAW, 2017, para. 54).

Consideramos que los casos antes reseñados resultan sumamente relevantes para comprender cómo es que el lamentable fenómeno de la violencia doméstica ha dejado de ser un asunto exclusivamente privado y su erradicación ha pasado a considerarse un asunto de relevancia pública. En consecuencia, el derecho ha generado las herramientas adecuadas para intervenir en el espacio privado. Una de estas herramientas ha sido precisamente el de reconocer como un derecho fundamental, el “derecho a una vida libre de violencia”. No olvidemos que los derechos fundamentales tienen una eficacia horizontal, por la que los ciudadanos tienen derecho a exigir que los particulares respeten sus derechos y eviten o cesen actos lesivos contra ellos; ello pues los derechos fundamentales tienen un efecto irradiador sobre la totalidad del ordenamiento jurídico. Esta eficacia horizontal genera que el Estado ostente el deber positivo de prevenir las vulneraciones de derechos fundamentales cometidas por particulares y actúe con la debida diligencia, a fin de crear la maquinaria estatal propicia para prevenir, investigar, sancionar y reparar tales vulneraciones.

Asimismo, los casos antes mencionados nos permiten observar que el fenómeno de la violencia contra la mujer, en particular de la violencia doméstica, se entienden como manifestaciones de la categoría “violencia de género”. De este modo, se acentuaría que la violencia contra la mujer es un “problema social más que individual, que exige respuestas integrales, más allá de aquellas relativas a sucesos concretos, autores y víctimas y supervivientes” (Comité CEDAW, 2017, para. 9) La penalista Mercedes Pérez Manzano reitera que utilizar el término “violencia

de género” “explica la violencia sobre las mujeres en clave cultural y social, y no biológica ni individual. La violencia sobre las mujeres no se explica por las diferencias biológicas entre mujeres y hombres (superioridad física masculina en general, o presenta su mayor tendencia al uso de la fuerza física; tampoco se explica por razones individuales...” (2016, p. 22).

Realizando una valoración crítica del concepto de “violencia de género”, De Lora (2019) propone que el mismo pudiera entenderse hasta en 3 sentidos. El primero, el entenderlo como la violencia ejercida contra la mujer solo por el hecho de ser mujer y que afecta a la mujer de manera desproporcionada. El segundo, el entenderlo “como un estereotipo de género, es decir, aquella forma de violencia que se estipula por la mayor tendencia violenta de los hombres. El tercero, el entenderlo como “aquellas agresiones dirigidas con el ánimo de castigar el incumplimiento del estereotipo de género” (p. 220), extendiéndose así también a la violencia contra las personas trans y personas de orientación sexual homosexual o bisexual (p. 220).

En nuestra opinión, queda mucho por debatir en torno a cómo debe entenderse el concepto de violencia de género. Para ello, resulta necesaria una adecuada comprensión del mismo término género. Como es sabido, para el feminismo anglosajón de los años 70, el término género se utiliza para separar las construcciones sociales y culturales de la biología. Esta teoría feminista, denominada Ideología de Género, cuestiona la realidad del sexo “[...] como algo dado e inamovible”, y en su lugar propugna la categoría género como “[...] lo construido socialmente” (Lamas, 1999, p. 170). En esa línea, siendo que las relaciones entre varones y mujeres se entienden no en términos de elecciones individuales, sino del

ejercicio del poder de ciertas instituciones y estructuras, posturas como las de McKinnon, plantearán que “las relaciones entre los dos sexos son relaciones de poder asimétricas” (Elósegui, 2002, p. 35).

Consideramos que proponer esta última conceptualización del término género como la correcta interpretación del mismo, implicaría adoptar una aproximación cuyas bases antropológicas resultarían cuestionables. En esa línea, las propuestas del feminismo revisionista podrían echar luces para una reconceptualización del término “género” en la que no se rechace el elemento biológico y no se conciban las relaciones entre hombres y mujeres como un enfrentamiento dialéctico. Como señala la profesora Elósegui, no debe soslayarse que “[e]l género en alguna de sus dimensiones se fundamenta en el sexo biológico” (2002, p. 84) No obstante, es cierto también que “muchos de los papeles familiares y sociales atribuidos a la mujer y al varón a lo largo de la historia son absolutamente convencionales y en muchos casos han sido negativos para la mujer. Ciertamente ha existido y existe todavía en muchísimos ámbitos un control del hombre sobre la mujer en el espacio social y en el ámbito familiar” (pp. 87-88).

Un adecuado tratamiento jurídico de la “violencia de género” y con ello de la configuración del contenido del derecho a una vida libre de violencia implica ir delineando desde la Filosofía, Antropología y las Ciencias Sociales una adecuada comprensión de las relaciones entre varones y mujeres que proclame la igualdad, pero no rechace la diferencia y que reclame la presencia de ambos sexos tanto en el espacio público como en el espacio privado. A partir de una adecuada comprensión de estas relaciones, el Derecho podrá pasar a regular las relaciones de

justicia que se configuran entre ambos sexos tanto en el ámbito público como en el ámbito privado, sancionando aquellas conductas que denigren la igual dignidad de hombres y mujeres.

IV. Colofón

Como podemos apreciar, si bien el reconocimiento expreso de un derecho a una vida libre de violencia ha posibilitado que se protejan los derechos de las mujeres en el espacio privado, su solo reconocimiento jurisprudencial no resuelve las principales cuestiones de fondo en torno a cómo erradicamos el lamentable fenómeno de la violencia contra la mujer ni de cómo logramos un espacio público y privado que posibilite la mutua cooperación entre varones y mujeres. A 200 años de nuestra independencia, queda todavía mucho por hacer.

Bibliografía

Libros y Revistas

- Arendt, H. (2003). *La condición humana*. Paidós.
- Byrnes, A., & Bath, E. (2008). Violence against women, the obligation of due diligence, and the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women - Recent developments. *Human Rights Law Review*, 8(3), 517-533. <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngn022>
- Clérico, L., & Novelli, C. (2014). La violencia contra las mujeres en las producciones de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Estudios Constitucionales*, 12(1), 15-70.
- De Lora, P. (2019). *Lo sexual es político (y jurídico)*. Alianza Editorial.
- Elósegui, M. (2002) *Diez temas de género*. Ediciones Internacionales Universitarias.
- Habermas, J. (1991). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society* (T. Burger & L. Frederick (trans.); Primera). The MIT University Press.
- Lamas, M. (1999) Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género. *Papeles de Población*, julio-septiembre, 21, 147-178.
- Mannarelli, M. E. (2004). Sobre la historia de lo público y lo privado en el Perú desde una perspectiva feminista. *Revista Iberoamericana*, 70 (206), 141-156. <https://doi.org/10.5195/reviberoamer.2004.5589>
- Martínez de Pisón Caveró, J. (1996). Vida privada e intimidad: implicaciones y perversiones. *Anuario de Filosofía Del Derecho*, 13, 717-738.
- Mejía Guerrero, L. P. (2012). La Comisión Interamericana de Mujeres y la Convención de Belém do Pará . Impacto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista IIDH*, 56, 190-213.
- Meza Ingar, C. (2007). Derechos de la Mujer en el Código Civil Peruano. *Docencia et Investigatio*, 9(1), 53-62.
- Pateman, C. (1996). Críticas Feministas a la dicotomía público/privado. In C. Castells (Ed.), *Perspectivas Feministas en Teoría Política*. Paidós.
- Perez, M. (2016). Algunas claves del tratamiento penal de la violencia de género: acción y reacción. *RJUAM*, 34 (2016-II), 17-65.
- Thompson, J. B. (2011). Los límites cambiantes de la vida pública y la privada . *Comunicación y Sociedad*, 15, 11-42. <http://www.scielo.org.mx/pdf/comso/n15/n15a2.pdf>
- Vargas Araya, M. (2018). El derecho internacional frente a la violencia de género. *Revista IIDH*, 68, 91-114.

Jurisprudencia y pronunciamientos de organismos internacionales

- Tribunal Constitucional del Perú. Jorge Guillermo Colonia Balarezo v. Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Ica, Exp. N° 3378-2019-PA, sentencia del 5 de Marzo de 2020.
- Comité CEDAW. Recomendación General N°19, CEDAW/ A/46/38, 29 de Enero de 1992.
- Comité CEDAW. Recomendación General N°35, CEDAW/C/GC/35, 26 de Julio de 2017.
- Comité CEDAW. Goecke v. Austria, Comunicación No.

5/2005, CEDAW/C/39/D/5/2005, 6 de Agosto de 2007.

Comité CEDAW. Yildirim v. Austria, Comunicación No. 6/2005, CEDAW/C/39/D/6/2005, 1 de Octubre de 2007.

Comisión IDH. María Da Penha Fernandes v. Brasil, Informe N° 54/01, Caso 12.051, 16 de abril de 2001.

Sobre los autores

Pamela Cabala Banda de Vega

Directora del Centro de Estudios Peruanos de la Universidad Católica San Pablo. Socióloga por la Universidad Nacional de San Agustín, Máster en Bibliotecas, Archivos y Continuidad Digital por la UC3M (España). Ganadora de la beca de investigación Iberoamérica para profesores e investigadores jóvenes de Perú del Banco Santander en 2019. Miembro de la Red de Investigadores sobre Patrimonio Cultural Iberoamericano.

Carlos Fernando Timaná Kure

Politólogo con énfasis en comunicación política por la Universidad EAFIT y Magister en Gobierno y Políticas Públicas por la University of Columbia (Nueva York) y la Universidad Externado (Bogotá), se desempeña como profesor de Ciencia Política e Historia de la Filosofía Política en la Escuela Profesional de Derecho, Coordinador académico de la Maestría en Gestión Pública y Políticas Públicas y también como Director del Centro de Gobierno José Luis Bustamante y Rivero del Departamento de Derecho de la Universidad Católica San Pablo.

Katleen Connie Morales Tejada

Abogada con mención en Gestión Pública por la Universidad Católica San Pablo, máster en Negociación, Mediación y Resolución de Conflictos por la Universidad Carlos III (Madrid, España). Asimismo, es gestora de conflictos, mediadora y conciliadora extrajudicial. Cuenta con estudios de posgrado en Argumentación Jurídica y Derecho Parlamentario por la Universidad Castilla-La Mancha y el Instituto Palestra. Fue becaria de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones, la Hanns-Seidel-Stiftung y The National Democratic Institute.

Es profesora titular de los cursos de Ciencia Política, Sociología y Derecho y Taller de negociación, mediación y conciliación. Así como, docente a tiempo completo del Centro de Gobierno José Luis Bustamante y Rivero y Jefe de la Línea de Prevención y Solución de Controversias en la Universidad Católica San Pablo (Arequipa, Perú). Ha sido gestora del Pacto 2030 en el Organismo Internacional de la Juventud para Iberoamérica.

Milagros Campos Ramos

Abogada graduada en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magister en Ciencia Política. Ha concluido estudios de doctorado en la misma universidad. Profesora de la PUCP y de la Maestría en Derecho Constitucional de la Universidad San Martín de Porres. Ha sido profesora en la Universidad del Pacífico y Universidad de Lima. Integra el Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución del Congreso de la República, así como el Consejo Asesor del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina. Es miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Integró la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Fue miembro de la Corte de Arbitraje del Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la PUCP así como de la Comisión Técnica encargada del Programa de Modernización del Congreso.

Es autora de Disciplina partidaria: dudas y murmuraciones, así como Relaciones ejecutivo-parlamento: Grupos parlamentarios y mecanismos de control político en el Poder Ejecutivo. Editora de Democracia, humanismo y política. También ha publicado artículos académicos en materia constitucional y parlamentaria.

Yamila Osorio Delgado

Abogada y Diplomada en Ciencias Políticas por la Universidad Católica de Santa María de Arequipa. Egresada del Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Magister en Gobierno y Cultura de las Organizaciones por la Universidad de Navarra - España.

Ha sido Secretaria de la Comisión de Descentralización y Regionalización del Colegio de Abogados de Arequipa 2012-2013, Consejera Regional de Arequipa en el periodo 2011-2014 y Gobernadora Regional de Arequipa en el periodo 2015-2018.

César Belan Alvarado

Abogado y Magister en Derecho Penal por la Universidad Católica de Santa María (UCSM). Licenciado en Educación por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Maestro en Historia por la Universidad Católica San Pablo (UCSP). Actualmente cursa estudios de Doctorado en historia en la Universidad del País Vasco. Docente auxiliar Tiempo Completo del Departamento de Humanidades de la UCSP y del Seminario Arquidiocesano de San Jerónimo - Arequipa. Ha publicado diversos artículos en revistas nacionales e internacionales. Investigador acreditado Concytec en el nivel María Rostowrowski II.

Su ámbito de estudio es la violencia y el crimen en el sur peruano a fines del Virreinato y a inicios de la República.

Fernán Altuve-Febres Lores

Abogado por la Universidad de Lima donde ha sido catedrático de Historia del Derecho y Derecho Romano. Es miembro correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de Madrid y en 2009 fue reconocido como Académico de Honor por la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España. También ha sido Regidor Metropolitano de Lima y Congresista de la República. Desde 2015 preside la Sociedad Peruana de Historia. La obra publicada de Altuve-Febres abarca importantes temas humanistas como historia, política, derecho, relaciones internacionales y filosofía. En este último punto es conocida su adhesión al pensamiento social católico

Trilce Gabriela Valdivia Aguilar

Profesora titular de Derecho Comparado y Derecho Constitucional en el Departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Católica San Pablo (Arequipa, Perú). Grado de Maestra en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, conferido con honores por la Universidad de Northwestern (Chicago, Illinois) y Título profesional de Abogada conferido con los máximos honores por la Universidad Católica San Pablo (Arequipa, Perú). Cuenta con experiencia profesional en el campo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, habiéndose desempeñado como pasante de la sección de peticiones y casos de la sede de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y como visitante profesional en la Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Becaria de desarrollo profesional y participante de conferencias de su especialidad en Chile, Estados Unidos, Brasil, Suiza y Alemania.

ISBN: 978-612-4353-58-1



9 786124 353581