

# “La salud mental es más vulnerable y sensible que la salud física”



*Entrevista a **Yuri Cutipé**, Director de Salud Mental del Ministerio de Salud (MINSA).*

*Por **Diana Tantaleán C.***

*Apostolado de Justicia Social y Ecología*

*La relación entre violencia física y salud mental es muy estrecha y frágil, según nos lo explica el Dr. Yuri Cutipé, Director de Salud Mental del Ministerio de Salud. Él nos recalca la importancia de trabajar de manera coordinada, desde el Estado, en beneficio de toda la población.*

## **¿Qué se entiende por salud mental?**

La salud mental es definida de diferentes maneras, pero el Ministerio de Salud impulsa la definición que plantea la Organización Mundial de la Salud, la cual vincula este concepto al bienestar que está asociado con cuatro capacidades que deberían tener las personas: el darse cuenta de sus capacidades, el poder afrontar las tensiones y demandas de la vida, el poder trabajar de manera fructífera y la capacidad de aportar a la construcción de una comunidad.

Estas características apuntan fundamentalmente a tres dimensiones: la dimensión intrapersonal, la dimensión social, en términos de la interacción entre las personas, y la dimensión comunitaria de construcción para la participación de una vida mejor.

## **¿Qué relación existe entre la violencia en nuestra sociedad con los problemas de salud mental?**

En general, los problemas de salud mental pueden considerarse, a la vez, un producto como un factor determinante de diferentes fenómenos sociales que se presentan en cada comunidad. Es, probablemente, un factor en la reproducción de la violencia, pero también es un espacio de impacto de la propia violencia. Donde hay violencia, obviamente va a dañarse la salud mental de la población en una o todas las capacidades de las que habla la Organización Mundial de la Salud.

Es obvio que, cuando se da una situación de violencia, pueden generarse fenómenos clínicos, dentro de los cuales están los denominados “trastornos o desórdenes” mentales, que están vinculados con el estrés por la situación de violencia, más aún cuando esta se prolonga o es continua.

Después de una emergencia o un desastre, la frecuencia de los trastornos mentales se multiplica por cuatro o cinco en una población. [...] entre más días, semanas o meses una persona o familia no tenga agua, alimento, o no se le repare la casa, la probabilidad de tener más trastornos mentales es mayor...

Un ejemplo es el caso de los ciudadanos venezolanos: la propia migración es una situación de violencia social que obviamente impacta en su salud mental. De no haber estado en esa situación, probablemente existirían algunos casos de trastorno depresivo severo o de ansiedad tipo obsesivo-compulsivo, inclusive cuadros psicóticos; pero, bajo el efecto de la violencia propia de la migración, esos casos se van a multiplicar, en tres o cuatro veces más.

A su vez, la pérdida de la salud mental también es un factor que puede contribuir al reforzamiento de la violencia. Muchos estudios han demostrado que, en el caso de una mujer que es víctima de violencia, y más aún si es sistemática, la probabilidad de tener un trastorno mental, o ideas de suicidio, es mucho mayor que en las mujeres que no son víctimas. Además, por tener este desorden mental, sus posibilidades de búsqueda de ayuda para hacer un alto a la espiral de violencia van a ser mucho menores mientras no recupere su salud mental. Si se le ayuda a que la recupere, o se la protege, va a permitir que no se repliquen los patrones de interacción violenta en los hijos, de modo que sea un factor de corte de la transmisión intergeneracional de la violencia.

**¿Cómo acompaña el Ministerio de Salud esta realidad?, ¿qué acciones**

## **realiza el Estado?**

Para atender la tarea recuperativa de las víctimas, inclusive con una visión preventiva, es importante que el Estado pueda tener un sistema sanitario que trabaje conjuntamente con los otros sectores, y que sea suficiente para la atención de la población.

En ese sentido, el sistema sanitario peruano no tuvo el desarrollo necesario desde los años 80 o 90, cuando en el mundo se comenzó a dar mayor importancia a este componente de los servicios de salud.

Entonces, con todo el retraso que implicó, con la presión de la población que fue víctima de la violencia política, los problemas sociales emergentes a partir del mejoramiento económico, pero también de la postergación de las poblaciones que no tienen oportunidades y viven en la pobreza, y de todos estos fenómenos violentos, es que la sociedad peruana exige cumplir con sus responsabilidades al Estado Peruano.

Producto de esto, en el año 2012, el Congreso de la República aprobó una modificatoria de la Ley General de Salud que garantiza los derechos de las personas con problemas de salud mental, y ordena que el Ejecutivo implemente un modelo de atención basado en la comunidad, que implique la construcción de la salud mental a partir de las cuatro capacidades mencionadas, y para lo cual hay que poner servicios en la propia comunidad.

En el año 2015 se aprobó el reglamento y dio paso a la aprobación del programa presupuestal. Por primera vez el Ministerio de Salud tenía una línea de financiamiento exclusiva para salud mental, que es el Programa Presupuestal 131 de Control y Prevención en Salud Mental, así lo denomina el MEF. Esto dio paso para que la ley sea efectiva y poner los primeros servicios en la comunidad.

Pusimos 23 centros de salud mental en cinco regiones del país. En 2017 llegamos a 34 centros, y en el 2018 a 106 centros.

También en el 2018 se aprobó un Plan Nacional de Fortalecimiento de Servicios de Salud Mental Comunitaria, que establece las metas nacionales hacia el 2021, y los Lineamientos de Política Sectorial en Salud Mental. El primer lineamiento establece, por primera vez en un documento, la salud mental como prioridad sanitaria nacional. Así tenemos todas las herramientas que permiten un desarrollo

formal y permanente, pues el Estado lo ha asumido como una responsabilidad, y debe responder ante la sociedad para que esto se cumpla según como se ha planificado.



*Existe una gran demanda de la población por servicios de salud mental, es por ello que el Estado lo ha denominado una prioridad sanitaria nacional.*

### **¿Existe algún plan que trabaje en conjunto la salud mental con otros sectores?**

Es que es una obligación, no podemos no hacerlo porque la ley de prevención de violencia contra las mujeres, u otros miembros del grupo familiar, así lo exige. El plan conjunto aprobado el año pasado por el Ejecutivo incluye a todos los sectores, eso es parte de la característica del trabajo de prevención, la salud no puede trabajar solo por su lado, tiene que trabajarse de manera conjunta.

Esto está establecido por ley, pero su implementación no es al 100% porque mucho depende de los recursos y del monitoreo que se haga por las propias autoridades para que esto se cumpla así.

### **¿Cuál es el porcentaje de la población que sufre problemas mentales en el**

## **país?**

Se calcula que, en el Perú, por los estudios hechos por el Instituto Nacional de Salud Mental, cada año estaría afectada el 21% de la población, no solamente adulta sino también de niños, niñas y adolescentes. Esto es prácticamente lo mismo en otros países de la región.

Muchas veces se dice que primero se debe hacer prevención, pero no se puede hacer prevención y sin recuperación; es como decir que, en una familia, me ocupo de la educación de los hijos sanos, pero a los que no están sanos no le doy educación. No es así, tiene que atenderse a toda la población, tanto la que tiene problemas como la que no.

## **¿Cree que la población está poco educada en el cuidado de la salud mental?**

Creo que lo principal, para todo proceso educativo o de socialización, es el interés de las personas a quienes están dirigidos los servicios, y hemos encontrado mucho interés en la población. A veces, desde Lima, somos prejuiciosos, más aún los profesionales de la salud mental, pero donde ponemos uno de estos servicios, se satura inmediatamente; y hay mucho interés de las autoridades.

Le cito un ejemplo: en Ayacucho, hasta hace cinco años, las autoridades de la zona peleaban porque se implemente un hospital psiquiátrico. Pero desde hace cinco años, cuando vieron el primer centro de salud mental que instalamos en Vista Alegre, Huamanga, no han vuelto a solicitarlo. Ahora tenemos centros de salud mental en Cangallo, Huanta y San Francisco. Todos los alcaldes quieren tener un centro porque ven cómo realmente hay una ayuda efectiva.

## **Tocando justamente la realidad que menciona en las regiones, ¿dónde existe mayor demanda en salud mental?**

En todas partes del Perú, la demanda es en todos lados. Esto es porque la salud mental es muy vulnerable, más vulnerable y sensible que la salud física. Los seres humanos tenemos mayor resistencia para mantener nuestras fortalezas físicas, pero mucho menos para nuestras fortalezas mentales, porque depende mucho del contexto, de lo que pase la persona en sus relaciones, y de las relaciones con las propias instituciones.

Todos sabemos que, después de una emergencia o un desastre, la frecuencia de los trastornos mentales se multiplica por cuatro o cinco en una población. Ya

ocurrido el desastre, ¿qué es lo preventivo en salud mental?, que el Estado llegue, lo antes posible, y le reponga las condiciones a los afectados inmediatamente. Entre más se tarde esa respuesta efectiva, entre más días, semanas o meses una persona o familia no tenga agua, alimento, o no se le repare la casa, la probabilidad de tener más trastornos mentales es mayor porque el bienestar mental tiene que ver mucho con ese contexto, por eso es tan vulnerable.

### **¿Cómo han acompañado a las víctimas de la violencia armada?**

Antes tratábamos de armar equipos itinerantes y siempre terminábamos por reforzar la “violencia del abandono del Estado” porque el equipo itinerante va, viene y desaparece. Nos dimos cuenta que debíamos poner una oferta permanente, de modo que, si hay que hacer itinerancia por las zonas altamente dispersas, esta sea mucho más intensiva y no sea como el fantasma que aparece y desaparece.

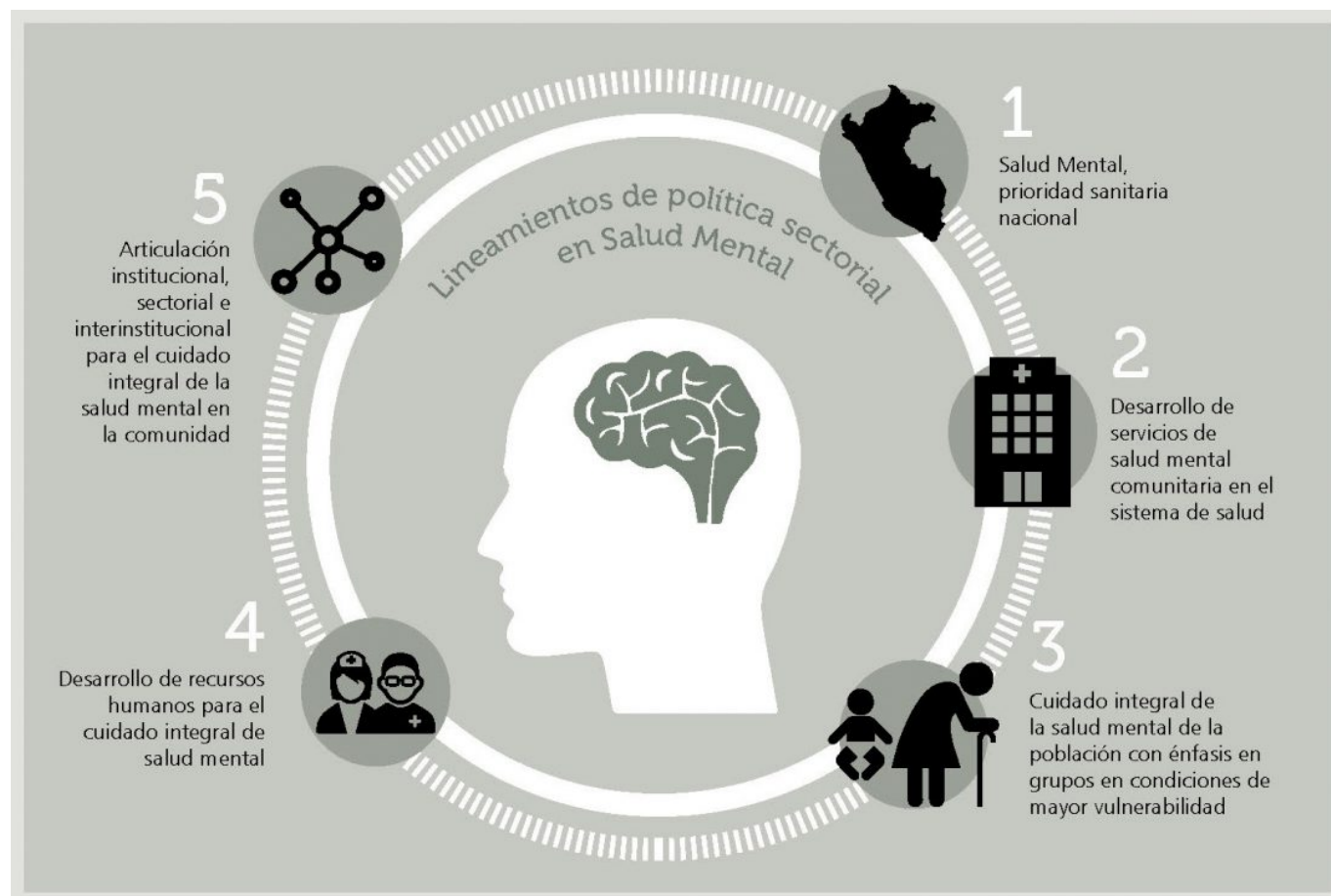
Esto nos ha permitido pensar en programas específicos que se implementan en los servicios, no como antes, que teníamos programas, pero sin servicios de salud mental, en la idea de que íbamos a capacitar a los médicos de los centros de salud y a las enfermeras, y que ellos iban a aplicar esos programas. Hay que incorporarlos para que ayuden en la identificación de casos, o en mantener acciones recuperativas y preventivas, es cierto, pero tiene que haber servicios de salud mental efectivos. En salud mental vemos que la dinámica es muy diferente a la de la salud física.

En la atención de la violencia política, en los lugares donde hemos puesto servicios, las propias asociaciones de víctimas y la propia Defensoría del Pueblo, pueden dar testimonio del impacto que tiene el hacer posible que se cumplan los derechos de salud de las personas afectadas.

Ahora vamos por un tercio de la meta programada para llegar a todo el país, y esperamos que el Perú pueda tener la capacidad financiera para tener los recursos. Ahora tenemos las ideas claras, pero se necesita que los fondos existan y que en las leyes de presupuesto se vea efectivamente que cada año está la posibilidad, de modo que no nos quedemos solo en la lamentación.

El avance ha sido que, por lo menos desde el sector salud, ya se considera a la salud mental una prioridad con respecto al resto de problemas que hay en salud, y que el Estado, a partir de la conciencia de los efectos de la violencia, está

dedicando mayores recursos para impulsar estas respuestas.



Otoño 2019

## **Yuri Cutipé Cárdenas**

Doctor por la Universidad Nacional de San Agustín (Arequipa). Especialidad en Psiquiatría por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y Psiquiatría Pediátrica por la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH). Actual Director de Salud Mental del Ministerio de Salud (MINSA). Fue director de Salud Colectiva del Instituto Nacional Honorio Delgado-Hideyo Noguchi.



# Desigualdad, modelo económico y sus problemas sociales



A nivel internacional, en la última década, ha habido múltiples estudios en torno a cómo la desigualdad económica genera impactos sociales y de salud negativos. ¿En qué aspectos se ha planteado que la desigualdad genera problemas sociales? Un libro bastante influyente, que recoge muchas investigaciones previas de los autores y de otros, es el libro de Richard Wilkinson y

Kate Pickett titulado en castellano “Desigualdad: un análisis de la (in)felicidad colectiva”, aunque una traducción más fiel del original en inglés habla de “Porqué a las sociedades más iguales casi siempre les va mejor”

La lista de problemas sociales causados o aumentados por la desigualdad, según Wilkinson y Pickett, es larga, y para cada uno de ellos su libro presenta gráficos, análisis estadístico y amplias referencias académicas. Entre otros incluyen efectos negativos sobre vida comunitaria y relaciones sociales, salud mental y drogas, salud física y esperanza de vida, obesidad, embarazo adolescente, rendimiento académico, violencia escolar y juvenil, encarcelamiento y movilidad social.

Ojo, que lo interesante de este análisis es que diferencia los efectos de la desigualdad de aquellos de la pobreza. Me explico mejor: es bastante claro que la pobreza, incluso pensada solo en términos de deficiencia absoluta de recursos materiales, tiene efectos negativos sobre la salud física y mental, la educación y otros problemas sociales. Es también claro que la desigualdad agrava la pobreza: en un país o espacio dado, existiendo determinado nivel de producción e ingresos, mientras más desigualmente se distribuyan estos habrá mayor pobreza. Lo particular de los estudios y el libro de Wilkinson y Pickett es que encuentran que este efecto negativo de la desigualdad sobre la salud física y mental, la educación, la violencia y los lazos sociales se produce en sociedades afluentes, ricas, donde



no hay falta de recursos y casi no hay pobreza. En otras palabras, además del efecto indirecto de la desigualdad, intermediado por la pobreza, sobre distintos problemas sociales, existe también un efecto directo. El pionero en esta tesis fue el sociólogo inglés Michael Marmot, quien a lo largo de varias décadas, en una serie de investigaciones conocidos como los “Whitehall studies”, encontró lo que él llamó el “síndrome de status”: aunque los funcionarios públicos ingleses no fueran pobres, el encontrarse más debajo de la escala social aumentaba su mortalidad por problemas del corazón, asociado a mayor obesidad menor ejercicio, menor descanso, otras enfermedades y presión alta. Marmot fue luego reconocido por su trabajo, siendo nombrado presidente de una comisión de la Organización Mundial de la Salud sobre los Determinantes Sociales de la Salud, que contó entre sus miembros al premio nobel de economía Amartya Sen.

¿De qué manera la desigualdad afectaría la salud y generaría otros problemas sociales? En el campo de la salud se ha investigado que, dado que naturalmente nos comparamos con otros en la escala social, la desigualdad promueve sentimientos de frustración y pérdida de autoestima, generando stress, ansiedad y depresión. Estos problemas de salud mental, a su vez, tienen efectos físicos, como presión alta, y condicionan conductas menos saludables, como el sedentarismo y malos hábitos de comida. También tiene efectos sobre la asistencia al colegio y la capacidad de aprendizaje. A nivel social se plantea que quienes se encuentran en esta situación de tener un status disminuido reaccionan de diversas maneras, ya sea buscando recuperar la autoestima mediante relaciones no saludables (embarazo adolescente) o recurriendo a la violencia, algo que se ha encontrado incluso en niños y jóvenes, o al robo y la delincuencia como forma de conseguir los bienes materiales que, en el sistema predominante, se requieren para ganar status.

En el campo de la salud se ha investigado que, dado que naturalmente nos comparamos con otros en la escala social, la desigualdad promueve sentimientos de frustración y pérdida de autoestima, generando stress, ansiedad y depresión.

Hay que resaltar además que el problema de salud mental no es un asunto menor en nuestro país, aunque hemos estado mal acostumbrados a menospreciarlo, estigmatizar a quienes lo sufren y considerarlo un problema individual y no social. Según el estudio de “Carga de Enfermedad”, que es la base estadística y epidemiológica para las políticas de salud, la causa número uno de enfermedad en

el Perú son las neuropsiquiátricas, entre las que destaca la depresión (con 224 mil años de vida saludable perdidos), y en segundo lugar están las llamadas “lesiones no intencionales”, entre las que tiene un lugar destacado las causadas por actos de violencia.

Sin embargo, el planteamiento de Wilkinson y Pickett no ha dejado de ser polémico, existiendo varias investigaciones con resultados contradictorios sobre el tema. Una reciente tesis doctoral de Ioana Van Deurzen de la Universidad de Tilburg University, aunque se basa en datos mundiales, obtiene algunos resultados particularmente relevantes para nuestro país. Lo primero que encuentra es que una mayor desigualdad genera un menor acceso a los servicios de salud y un incremento de la anemia, algo que vale la pena tener en cuenta dado el grave índice de anemia que afrontamos. Lo segundo es que encuentra que los efectos negativos de la desigualdad sobre la salud mental afectan a los países de ingresos bajos y medios como el Perú, países que no habían sido incorporados en el libro de Wilkinson y Pickett. Finalmente, van Deurzen encuentra que en la desigualdad se genera más corrupción, y que este efecto es importante en producir infelicidad.

En otro ámbito de impactos negativos de la desigualdad, una revisión de los estudios sobre los efectos de la criminalidad, hecha por Beatrice d’Hombres, Anke Weber y Leandro Elia, encuentra que la mayoría de investigaciones concluye que la desigualdad promueve comportamientos criminales. Hay dos teorías de sustento: la desigualdad hace que los empobrecidos puedan ganar más con los robos, y que hay un sentimiento de frustración en la comparación con los más ricos. Parece bastante lógico pensar que ese sentimiento de frustración se agrave cuando se percibe que buena parte de la riqueza acumulada por algunos grupos proviene de la corrupción.

## **La cuestión del modelo**

No hay duda de que el sistema económico capitalista genera desigualdad. Durante buena parte del siglo XX, en especial en los países desarrollados, la actuación de un “estado de bienestar” otorgando derechos a la salud, a la educación y protección social, sostenido en base a impuestos progresivos que recaen sobre quienes tienen más riqueza, permitió amenguar esa desigualdad. Al mismo tiempo, sin embargo, en los países subdesarrollados las nuevas inversiones, al mismo tiempo que permitían un avance en el PBI per cápita,

aumentaban la desigualdad.



Uno de los efectos de la desigualdad social es el menor acceso a los servicios de salud y el incremento de anemia en la población infantil.

De esta manera, la desigualdad, por los problemas de injusticia que son objeto de observaciones de carácter ético, además de sus efectos sobre la pobreza, ha sido considerada desde hace muchas décadas un problema crítico del desarrollo. Las nuevas evidencias sobre los graves problemas sociales que acarrea solo añaden más argumentos a la crítica. En los últimos años, no obstante, la preocupación por la desigualdad ha saltado y se ha vuelto central en los países desarrollados, ya que a partir de los años 80s y 90s la desigualdad se ha incrementado fuertemente en Estados Unidos, Inglaterra y la mayoría de países desarrollados. Esta tendencia ha sido ampliamente documentada por estudiosos como Emmanuel Sáenz y Thomas Piketty, y sus causas son materia de intensas discusiones que no alcanzamos a detallar en este artículo. Propuestas como un impuesto a la riqueza, planteado por Piketty, hoy es recogido en Estados Unidos por la senadora demócrata y pre-candidata presidencial Elizabeth Warren.

En los países en desarrollo, si bien la desigualdad ha sido amplia, el interés central ha estado en las discusiones alrededor de cómo generar una economía con crecimiento sostenido que provea de puestos de trabajo a una mayoría de la población. Los modelos económicos que priorizan la extracción y exportación de minerales, petróleo y otros recursos naturales se asocian a mayor desigualdad,

algo sobre lo cual hay clara evidencia estadística. Sucede que, a diferencia de negocios industriales o de servicios, en las actividades extractivas se trata de riqueza naturalmente concentrada; solo donde ha habido Estados que han logrado capturar esas rentas y distribuir las eficazmente se ha podido reducir la desigualdad, cuyo ejemplo más reciente es el de Bolivia. La riqueza concentrada, sin embargo, también da lugar a un poder político muy importante, que es utilizado por esos mismos grupos para mantener el modelo y evitar que se les cobren impuestos, sin tomar en consideración cómo eso afecta derechos básicos, como los referidos a la educación y la salud.

Los casos exitosos de países asiáticos, como Japón y Corea del Sur, han logrado generar mucho empleo y bienestar para su población sobre la base de una masiva industrialización orientada a la exportación. En el caso de China, un caso más reciente con un modelo más mixto de propiedad y relaciones estado-mercado, pero también a una escala mucho mayor, el avance productivo y de empleo ha ido asociado con un fuerte incremento de la desigualdad.

La industrialización parecía una alternativa clara, aunque no fácil de lograr, de combinar progreso económico con empleo y bienestar en base a las experiencias asiáticas anteriores. Pero hoy, además de ser difícil de replicar por la masividad de la presencia de la manufactura china en los mercados mundiales, se suma un futuro en el que la robotización y la inteligencia artificial pone en duda los efectos sobre el empleo. Parece ser una razón para darle más peso a actividades diversas, generadoras de empleo, en base a empresas medianas y pequeñas, descentralizadas, que aprovechen el turismo en sus múltiples opciones, nuestra diversidad biológica con agricultura orgánica y productos con certificación de origen, nuestra diversidad cultural en lo que hoy se llaman las industrias creativas. Nada de esto será posible, sin embargo, sin superar el nudo gordiano de la concentración del poder económico y político y sus estrechos lazos con la corrupción.

*Otoño 2019*

---

## **Pedro Francke**

Economista, investigador y consultor experto en Pobreza, Salud y Políticas Sociales. Docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

---

# “El Referéndum es el punto de partida de un proceso más largo”

*Entrevista a **Percy Medina Masías**, Jefe de Misión en el Perú de IDEA Internacional.*



Por **Diana Tantaleán C.**

*Apostolado de Justicia Social y Ecología*

*Ante la tan necesaria Reforma Política del Estado, que tiene como punto de partida el Referendum, entrevistamos a Percy Medina, Jefe de Misión en el Perú del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), quien nos compartió sus inquietudes y perspectivas sobre este proceso.*

## **¿Cuál cree que ha sido el inicio de esta crisis?**

La política está cambiando en todo el mundo y, cuando los políticos no logran renovarse y sintonizar con esos nuevos vientos, se producen problemas en los sistemas de partidos y en los mecanismos de representación.

Si miramos la región andina vemos que todos los países han tenido crisis en sus sistemas partidarios y, en muchos casos, un colapso de sistemas, como en Venezuela, Bolivia, Ecuador, Perú. Muchos han tenido liderazgos personalistas muy fuertes: en el caso de Perú fue Fujimori; en Venezuela, Chávez; en Bolivia, Evo Morales; en Ecuador, Correa y, de alguna manera, Uribe en Colombia. Y los antiguos partidos pasaron a un segundo lugar o desaparecieron.

En Perú hemos visto, desde 1989, cómo nuestro sistema tradicional de partidos entraba en crisis. No ha habido una transformación importante de la manera cómo representar a la ciudadanía, y esto se expresa en los niveles de confianza que muestran las encuestas en relación con los partidos y los políticos. La ciudadanía es muy crítica frente a los resultados que brindan para representar a la gente.

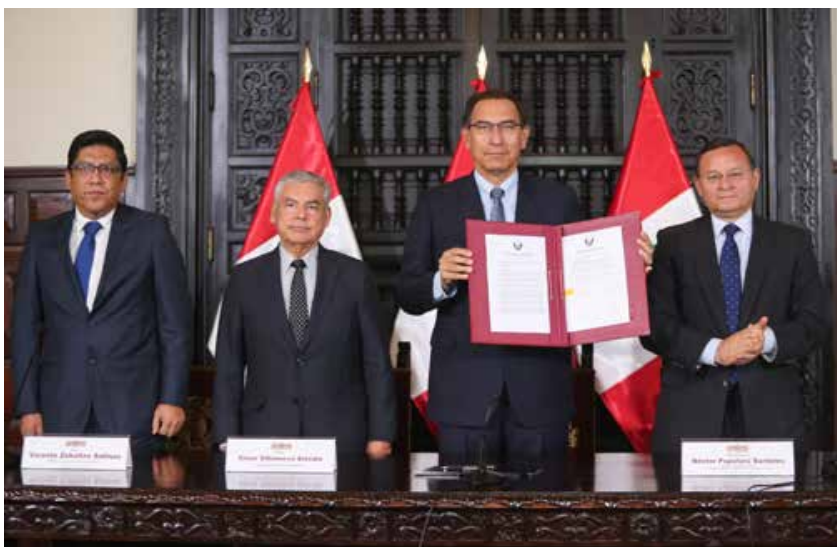
### **¿Esta Reforma Política debe pasar por una reforma de la Ley de Partidos Políticos?**

Uno de los ejes centrales de la Reforma Política es la reforma de la legislación sobre partidos. Hay tres ejes que atender: las reformas en el sistema de partidos, las reformas en el sistema electoral y las reformas en el sistema de gobierno, es decir, fundamentalmente la manera cómo se relacionan el Ejecutivo y el Legislativo.

A partir de un diagnóstico sobre qué es lo que está fallando debería buscarse soluciones profundas a los problemas y no solamente pequeños parches, que lamentablemente es lo que se ha venido haciendo, sin una visión de conjunto y sin objetivos precisos.

Una Reforma Política debe tener objetivos concretos, pero muchas veces se la enfoca simplemente como un conjunto de pequeñas reformas legislativas en lugar de una reforma integral.

### **¿Cree que el Referéndum es un buen punto de partida?**



*El Presidente Martín Vizcarra suscribe el Decreto*



## *Supremo que convoca al Referéndum para el domingo 9 de diciembre, dando así inicio al proceso de Reforma.*

Creo que aborda temas importantes. Era difícil tocar más porque la gente puede confundirse con demasiados temas. Iniciemos con estos, pero la tarea no se agota en la reforma constitucional. Además, muchas de las cosas que se deben reformar no son del ámbito constitucional sino del ámbito de la ley; es algo que se podría hacer sin necesidad de una reforma constitucional.

Algunos aspectos sí son constitucionales, como la bicameralidad, el tema del CNM y la no reelección de congresistas. El tema de financiamiento podía haberse quedado en el ámbito de la ley, pero si se quiere elevar al ámbito constitucional, no está mal.

Lo sometido a referéndum aborda algunos aspectos importantes, pero definitivamente no cubre la totalidad de temas que habría que reformar; por ejemplo, es muy importante fijar en la Constitución algunos criterios básicos sobre el financiamiento de la política, pero con la reforma constitucional no se agota el tema del financiamiento. Es importante tener un desarrollo legal posterior porque en los detalles es donde están los principales problemas en materia de regulación, control y sanciones sobre el financiamiento de la política.

Lo mismo ocurre con la bicameralidad. Se dice en el proyecto de reforma que habrá dos cámaras, con funciones más o menos diseñadas, pero lo más delicado estará en el diseño que la ley haga de las circunscripciones, el tipo de lista, la forma de votación, etc.

### **¿Qué mecanismos se necesitarían para poder aplicar este tipo de reforma?**

La reforma tiene que establecer los lineamientos básicos para que las autoridades que aplican estas normas puedan cumplir su función a cabalidad, incluyendo facultades para investigar y sancionar. Por ejemplo, en materia de financiamiento se establecen una serie de mandatos, y es la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE la entidad encargada de hacerlos cumplir, para eso necesita facultades para investigar, usar información, recursos para tener un seguimiento de los fondos partidarios, etc. Pero, sobre todo, debe tener facultad de aplicar sanciones efectivas y no solamente dictar las sanciones, sino obligar a su cumplimiento. Muchas de estas disposiciones pueden ser simplemente normas

líricas, poesía, si es que las autoridades no cuentan con las herramientas para hacerlas cumplir.

Una vez que se apruebe la Reforma Constitucional, el Congreso tiene que desarrollar una serie de normas, ya en el ámbito de la ley, para hacer efectivo ese mandato constitucional. Un ejemplo es la Reforma Constitucional sobre el Financiamiento que señala que habrá sanciones administrativas, civiles y penales. Pero para que a alguien se le pueda aplicar una sanción penal, el Congreso debe hacer una modificación del Código Penal estableciendo el tipo penal, las condiciones de aplicación, la sanción correspondiente, etc. Supone una ley específica de modificación del Código Penal que haga realidad lo que está en la Reforma Constitucional.

Así como este, hay varios otros casos en los cuales la Constitución simplemente enuncia una determinada materia, pero no existe ninguna posibilidad de aplicación si es que no hay una ley que la desarrolle.

### **¿Cuánto tiempo podría demandar esta Reforma?**

Una reforma de envergadura no se hace en dos meses y sería un error creer que la reforma termina con el referéndum. El referéndum es el punto de partida de un proceso más largo de trabajo en materia de legislación y en adaptación de las instituciones a la nueva legislación para hacerla cumplir.

### **Mucho se ha cuestionado la Constitución de 1993 y se ha planteado regresar a la de 1979, ¿cree que esto ayudaría para la Reforma?**

Es una discusión que se está dando de manera recurrente desde hace un par de décadas. Creo que hasta cierto punto es una demanda más simbólica que concreta porque ha pasado mucho tiempo y la Constitución de 1993 incluye nuevos elementos, por lo que sería difícil regresar a la Constitución de 1979 como está. Si se volviera requeriría cambios muy significativos. Por ejemplo, en la Constitución del 79 no existía la Defensoría del Pueblo y otras disposiciones.

Quizá lo más realista es pensar en hacer reformas a la actual Constitución y ver en qué aspectos es necesario adecuarla a los nuevos tiempos.

Nosotros tenemos Constituciones bastantes detalladas, con mucha precisión, eso también hace que sean menos flexibles y que requieran, en muchos casos, actualización.

**¿Cree posible trabajar todo esto con un Congreso tan polémico y enfrentado?**



*Dos de los puntos más polémicos del Referendum son los referentes al retorno a la bicameralidad y la no reelección de congresistas por períodos consecutivos.*

Lamentablemente hay una polarización que no hace posible un diálogo para el consenso en temas de largo plazo. Una reforma política debería estar asentada sobre los más amplios consensos, tanto políticos como sociales, y lo ideal es discutirlos en tiempos de paz política y con mirada de largo plazo.

La Constitución es un conjunto de reglas que deben servir a todos y todas por igual y que deben garantizar condiciones equitativas para la participación de las distintas fuerzas políticas. Unas reglas de juego básicas para que nadie se vea favorecido o perjudicado indebidamente por la ley. Cuando se diseñan normas electorales a la carrera es difícil garantizar que todos se sientan cómodos y satisfechos con la regulación.

No es fácil hacer reformas políticas de fondo, pero al mismo tiempo hay una demanda muy grande en la sociedad por cambios, y muchos de estos cambios han ido dándose a partir de la presión social. Entonces, hay espacio para que se produzcan algunas reformas importantes, más que por la voluntad de los actores, por la presión pública que hay alrededor de ciertos temas.

Muchas veces, cuando se discuten las reglas electorales, o los temas de la

Reforma política, se deja de lado a la gente. La política tiene sentido y existe en una democracia porque las personas tienen que ser representadas y sus intereses y necesidades tienen que ser canalizados a través de algún mecanismo, y la acción gubernamental y pública tiene que dirigirse al bienestar general de esas personas. Si se pierde de vista ese sentido se desnaturaliza la idea misma de política democrática.

Un ejemplo es la discusión sobre el Congreso: ¿una o dos cámaras? El eje debería ser cómo esto sirve para que la gente esté mejor representada. El objetivo más importante en una discusión sobre reforma del Congreso es cómo hacemos para que este represente mejor a una sociedad heterogénea y compleja como la peruana.

**Para la reforma judicial el presidente convocó un equipo a raíz de los audios de la CNM; sin embargo, se cuestiona que, para la reforma política, o para plantear este referéndum, no hizo lo mismo, ¿cree que después del referéndum sería bueno armar un equipo de esta naturaleza?**

La comisión para propuestas en materia de justicia fue la respuesta a la bomba de los audios, fue una comisión que tuvo un plazo muy breve y, de alguna manera, lo que hizo fue rescatar y organizar lo que estaba estudiado y propuesto. Cumplió una labor importante porque propuso medidas y diseños concretos en materia de reforma de justicia.

En materia de reforma política no ha habido el espacio para una sistematización, entre otras cosas porque hay opiniones diversas dependiendo de lo que se busca y lo que se privilegia.

En el camino de tener ciertos consensos sería interesante sistematizar un poco cuáles son las ideas que han ido surgiendo, a qué objetivos habría que enfocar la reforma, qué es lo que se busca con eso. Un ejemplo es el fortalecimiento de partidos políticos, ¿cómo hacer eso?, ¿la manera de fortalecerlos es subiendo el número de firmas como se ha hecho?, no parece sensato. Eso lleva a impedir la renovación de los partidos porque es imposible conseguir casi 800 mil firmas para inscribirse. Al subir la valla lo único que se hace es cerrar el círculo para impedir que nuevos actores entren al ruedo. Por otro lado, no se cambian las reglas para que aquellas agrupaciones que ya no son partidos relevantes salgan de la inscripción electoral. Muchas de esas agrupaciones, por la vía de las alianzas, se cobijan tras un candidato que tendrá los votos suficientes como para salvar la

inscripción. Así se mantienen, aunque no representen a nadie. Como producto de esto tenemos más de 20 partidos; ¿cuántos de esos partidos son relevantes?, muy pocos. Y así como este, uno podría hacer una larga lista de ejemplos. Es necesario que las reformas también estén dirigidas a cumplir objetivos elementales.

### **¿Cuál cree que sería la primera acción que podría trabajarse después del referéndum?**

Para empezar, hay que desarrollar los propios puntos que se aprueben en la Reforma, de ahí salen por lo menos una media docena de leyes que son necesarias para que esa Reforma Constitucional se pueda aplicar.

*Verano 2018-2019*

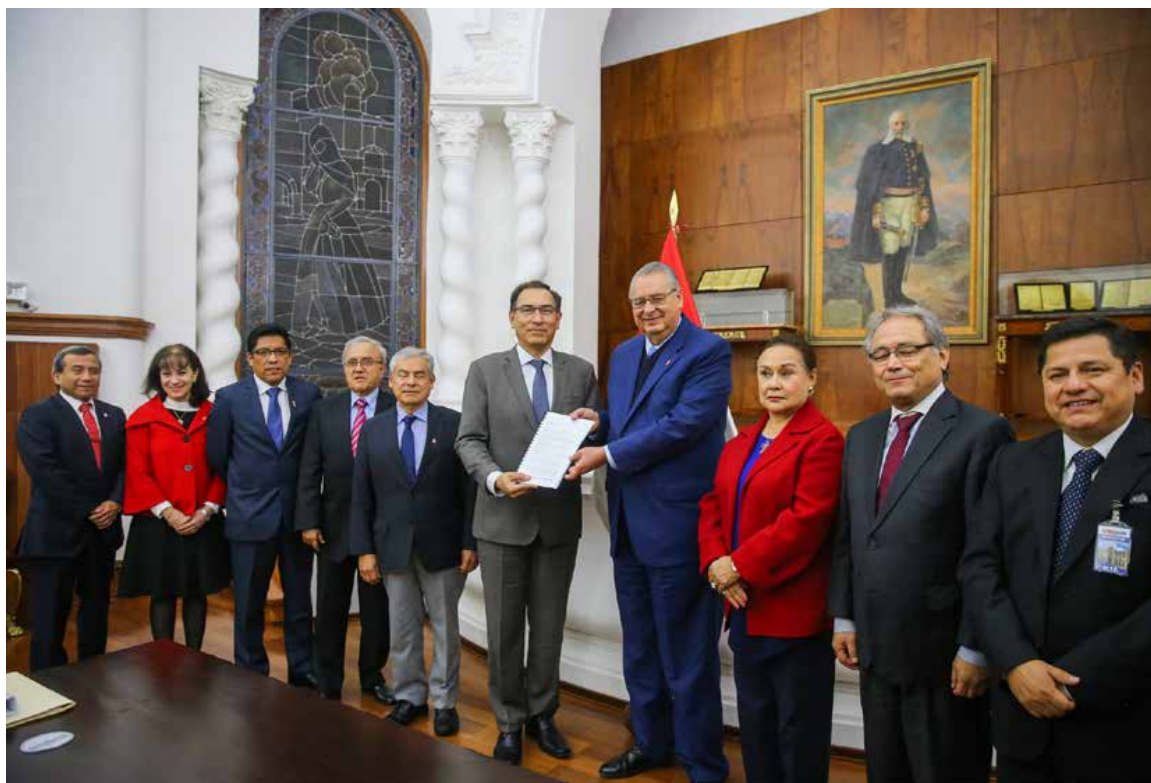
---

### **Percy Medina Masías**

Jefe de Misión para Perú de IDEA Internacional. Exsecretario General de Transparencia - Perú

---

# **La reforma de la Justicia y sus urgencias**



**Percepcio**

## **nes sobre la justicia**

El reconocido Latinobarómetro, que compara percepciones ciudadanas sobre estado, democracia y expectativas económicas, da cuenta en su última versión de 2017 del grado de confianza de la población en el Poder Judicial en casi todos los países de América Latina. La fuente recoge el promedio de las mediciones de los últimos veinte años. El Perú ocupa el penúltimo lugar en el cuadro. Solo en Paraguay la población tiene mayor desconfianza que en nuestro país, respecto de la justicia. Mientras en Costa Rica el 43% de los encuestados confía en sus jueces, en el Perú solo el 18% expresa esa confianza<sup>[1]</sup>.

Una reciente encuesta de la consultora GFK, publicada en el diario La República el 30 de agosto de este año, ofrece resultados todavía más decepcionantes. Ante la pregunta: “¿Usted aprueba o desaprueba el desempeño del Poder Judicial?”, el 89% de los consultados expresa su desaprobación y solo el 7% manifiesta aprobación. Peor aún, frente a la interrogante: “¿Usted cree, en general, que el Poder Judicial actúa con autonomía, bajo intereses personales o bajo intereses de partidos políticos?”, únicamente el 2% opina que actúa con autonomía, en tanto el 38% cree que lo hace por intereses personales y el 51% por intereses de partidos políticos.

Pero aquello que muestran los estudios sobre percepciones no son sino manifestaciones de un agudo problema institucional que afecta la calidad de



nuestra convivencia ciudadana, el modo en que nos situamos frente a nuestros derechos y deberes y, en definitiva, la noción de justicia que construimos en nuestra vida personal y social.

## **El costo de no reformar**

Debemos pues afrontar la necesidad de reformar una justicia poco creíble, en la que muy pocos confían. Ya en otras oportunidades nos hemos ocupado de los costos que supone no hacerlo[2]. Más allá del valor intrínseco que posee la justicia como valor social, es posible también aproximarse al costo de oportunidad, del que hablan los economistas, de permanecer impasibles ante un sistema de justicia tardío, imprevisible y penetrado por la corrupción.

El costo directo de la corrupción representa, según la Defensoría del Pueblo, un 10% del presupuesto general de la República. Ello supone, en 2018, casi 16 mil millones de soles. Durante el minuto que el lector tarda en repasar este párrafo, alguien nos está robando a los peruanos unos 30 mil soles mediante el cohecho, la negociación incompatible, la colusión, la concusión, el peculado y demás delitos contra la administración pública, y así podrá seguir sucediendo, indefinidamente, cada 60 segundos, si no hacemos algo para detener esa sangría. De igual forma, la inseguridad ciudadana supuso en 2016, según el Banco Interamericano de Desarrollo, un costo equivalente al 3% del Producto Bruto Interno del país. Ello suma unos 20 mil millones de soles adicionales.

Pero aún es posible mostrar más cifras. El Fondo Monetario Internacional afirma que el Perú podría incrementar en un 5% la inversión privada si el sistema pudiese garantizar plenamente los derechos de propiedad. Ello supone una pérdida de unos seis mil millones de soles cada año. ¿No puede el sistema de justicia ser más eficiente en castigar el delito y garantizar la propiedad de personas y empresas? ¿Cuánto empleo, cuántas vacunas, cuánto alimento, cuántas postas médicas, cuántos kilómetros de carreteras, cuántas escuelas podríamos ofrecer a los peruanos más humildes si no perdiéramos esos montos?



*La juramentación de Pedro Chávvarry como nuevo Fiscal de la Nación en medio de la crisis de los CNM Audios, ha sido duramente criticada, y su labor seriamente cuestionada.*

Por mucho tiempo hemos desatendido la urgencia de reformar la justicia en el Perú. No obstante, un hito relevante fueron, en 2004, las propuestas de la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), que propuso acciones indispensables para la mejora del sistema. Pero pese a algunos empeños aislados, todavía subsisten graves problemas, como la provisionalidad de los jueces, la enorme carga procesal, la demora en los procesos judiciales, las limitaciones presupuestales y la ausencia de sanción respecto de las conductas de buena parte de los operadores de justicia<sup>[3]</sup>. Sin embargo, no se había reconocido en los últimos años, hasta la emisión de los audios propalados por Idl Reporteros, que la corrupción es el problema más severo en la judicatura y el mayor de los obstáculos para una buena administración de justicia.

### **La urgencia de articular a los componentes del sistema**

El país no solo requiere renovados instrumentos legales en el ámbito de la justicia. Necesita, sobre todo, políticas nacionales en la materia, con metas, indicadores y responsabilidades claras. Sin ello, todo esfuerzo reformista será pasajero, cuando no coartada para ocultar las inconsistencias del sistema y preparar nuevos zarpazos. Las políticas requieren el concurso de todos los componentes del sistema, mediante un mecanismo eficiente de articulación y de rendición de cuentas. Esta necesidad de coordinación fue evadida por mucho tiempo bajo el parapeto de la autonomía que corresponde a cada una de las

instituciones constitucionales que integran el sistema: Poder Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Magistratura y Academia Nacional de la Magistratura.

La demanda de coordinación, formulada en su oportunidad por la CERIAJUS, solo fue atendida con la publicación, el 27 de julio de 2016, de un anteproyecto de ley para la creación del Consejo Interinstitucional Permanente de Cooperación, Coordinación y Seguimiento de las Políticas Públicas en materia de Justicia (Interjusticia). El Acuerdo Nacional por la Justicia hizo suya la propuesta. El Consejo de Ministros la aprobó y el Presidente de la República la envió al Congreso en junio de 2017. El proyecto tiene dictamen favorable de las comisiones de Justicia y de Reforma del Estado, pero no llegó aún al Pleno.

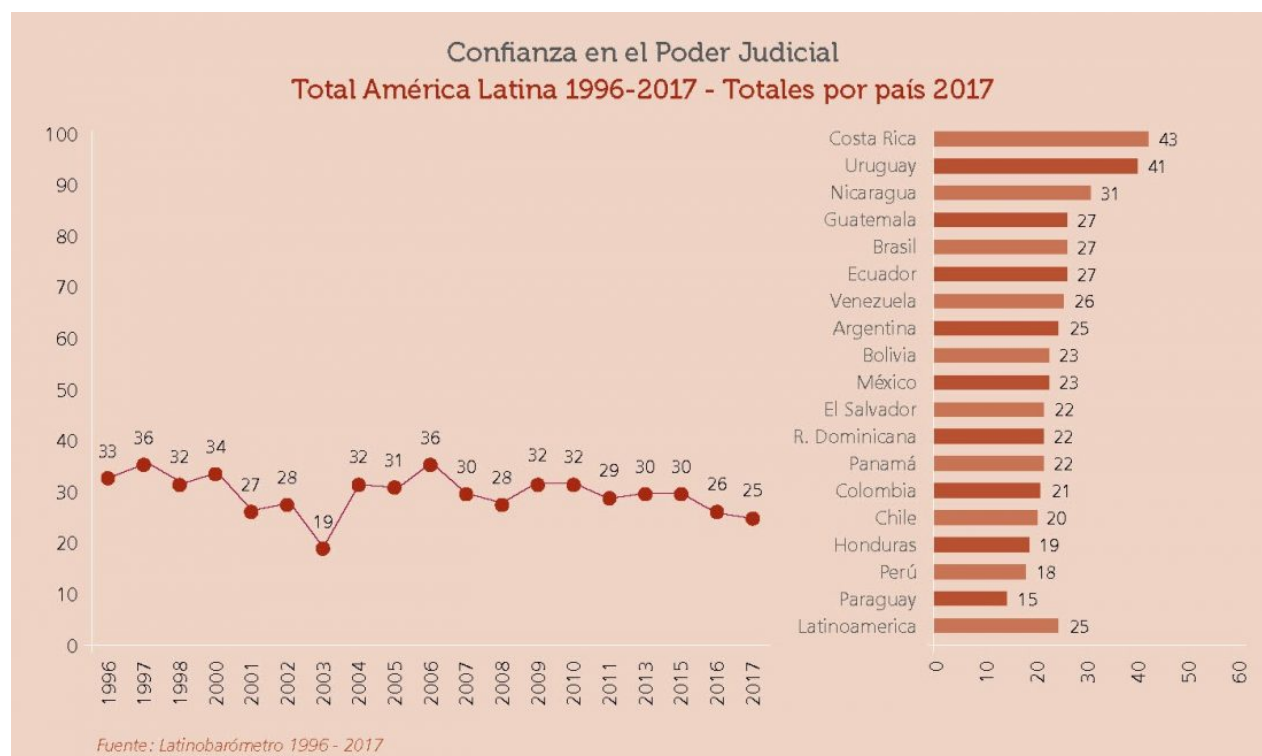
En base a la coordinación será posible el expediente electrónico que vincule a la Policía Nacional, al Ministerio Público, al Poder Judicial y al Instituto Nacional Penitenciario. Con instituciones articuladas podremos crear Módulos Integrados de Justicia donde actúen en conjunto policías, fiscales, defensores públicos y jueces. Solo a través del intercambio tendremos, al fin, una data común en temas de presupuesto, calificaciones de jueces y fiscales, acceso a la justicia, distribución del personal auxiliar, criminalidad, gestión de la carga procesal, todo ello indispensable para gestionar con éxito la impartición de justicia.

## **Las propuestas presidenciales**

Ante la crisis desatada en julio último por la emisión de audios que comprometen a magistrados, políticos y empresarios, el Poder Ejecutivo ha planteado una serie de reformas. La más importante supone una modificación constitucional (sometida a referéndum el 9 de diciembre). Como es sabido, ella busca variar la composición del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), institución constitucional autónoma a cargo de la designación y evaluación de jueces y fiscales. De aprobarse la propuesta, pasaremos de un modelo representativo - donde tenían asiento los elegidos por las universidades públicas y privadas y los colegios profesionales, además del Poder Judicial y el Ministerio Público-, a otro donde las posiciones se alcanzarán por concurso público. No están claras las ventajas del nuevo modelo respecto del anterior. La cuestión fundamental es garantizar un proceso de selección objetivo y transparente, que privilegie la idoneidad personal sobre los requerimientos burocráticos, para acceder a la Junta Nacional de Justicia, nombre que adoptará el hasta ahora CNM.

En adición a la reforma propuesta, el Poder Ejecutivo ha presentado al Congreso un conjunto de Proyectos de Ley que buscan incidir en la mejora de la justicia. Sin embargo, el proyecto de más relieve, desde nuestra perspectiva, es el que crea el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. Este resulta compatible con la propuesta del Consejo Interjusticia, al que hemos aludido en el epígrafe precedente. El aspecto más notable de la propuesta es que pone al Presidente de la República, en su condición de Jefe de Estado, al frente de los esfuerzos para reformar la justicia en el país. En verdad, aquel Consejo deberá constituirse en el instrumento para vincular a los diferentes componentes del sistema de administración de justicia para decidir y ejecutar políticas públicas en la materia.

El clamor histórico para hacer cambios en el sistema de justicia, que resuena aún con más ímpetu en nuestros días, parece finalmente haber sido escuchado. Pero será necesario persistir en el empeño. Una oportunidad para ello será generar el espacio permanente donde se discutan, acuerden y ejecuten políticas públicas en el campo de la justicia. Ese ámbito puede ser el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, ya referido. Allí deberán fijarse metas, plazos y responsabilidades, que vinculen a las instituciones con la expectativa ciudadana de una justicia célere, transparente y previsible. Que los temas contingentes no diluyan la necesidad de dar continuidad a la ansiada reforma.



[1] Corporación Latinobarómetro: *Informe 2017*, p. 25. En [www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf](http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf)

[2] VÁSQUEZ RÍOS, Aldo (2018): La reforma del sistema de justicia y sus prioridades. IDEELE Revista N° 281. En <https://revistaideele.com/ideele/content/la-reforma-del-sistema-de-justicia-y-sus-prioridades>

[3] GACETA JURÍDICA (2015): *La Justicia en el Perú*. Lima, Gaceta Jurídica. En <http://www.gacetajuridica.com.pe/laley-adjuntos/INFORME-LA-JUSTICIA-EN-EL-PERU.pdf>

Verano 2018-2019

---

### **Aldo Vásquez Ríos**

Vicerrector Académico de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Ex Ministro de Justicia y Derechos Humanos.