

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.

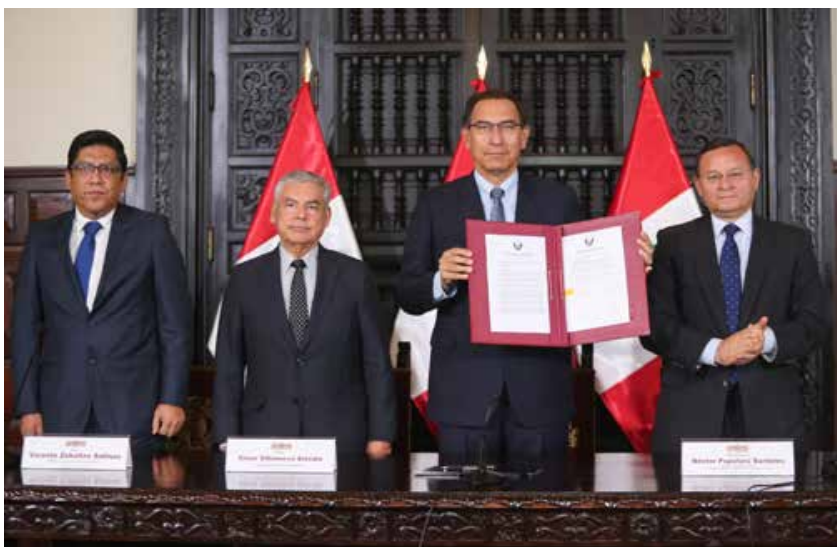
¿Esta Reforma Política debe pasar por una reforma de la Ley de Partidos Políticos?

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?

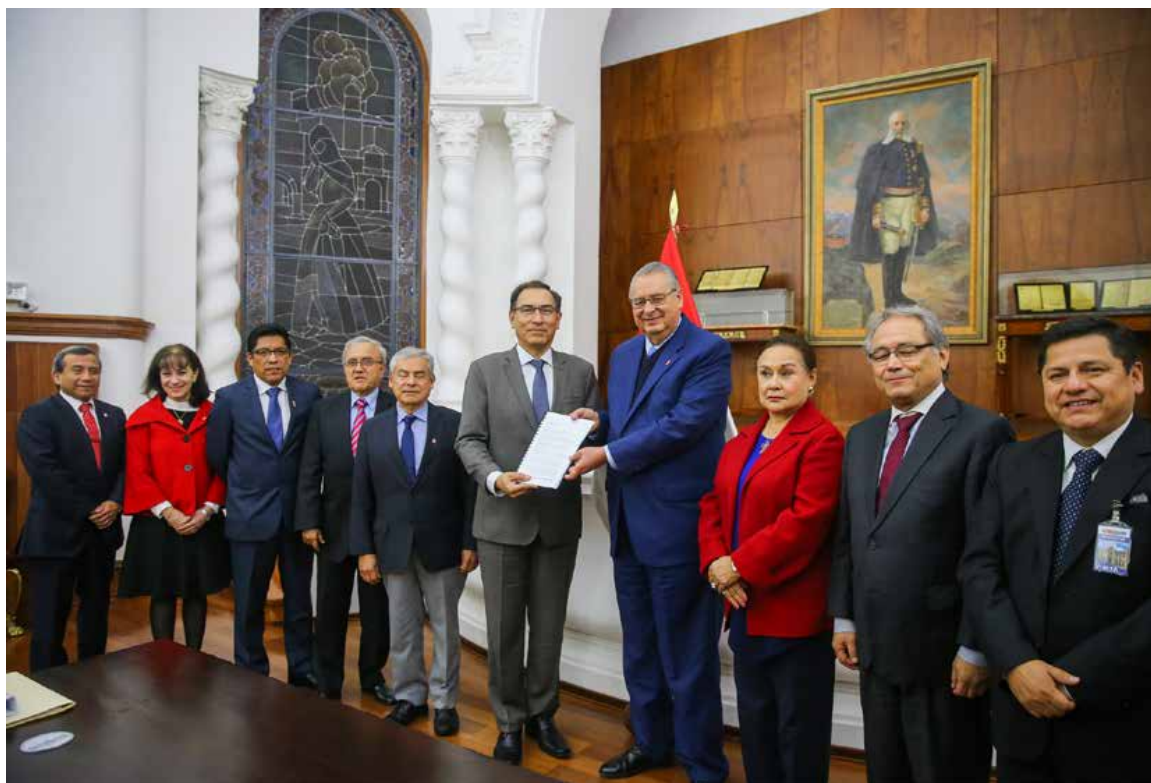
Para empezar, hay que desarrollar los propios puntos que se aprueben en la Reforma, de ahí salen por lo menos una media docena de leyes que son necesarias para que esa Reforma Constitucional se pueda aplicar.

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^[1].

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^[3]. 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.

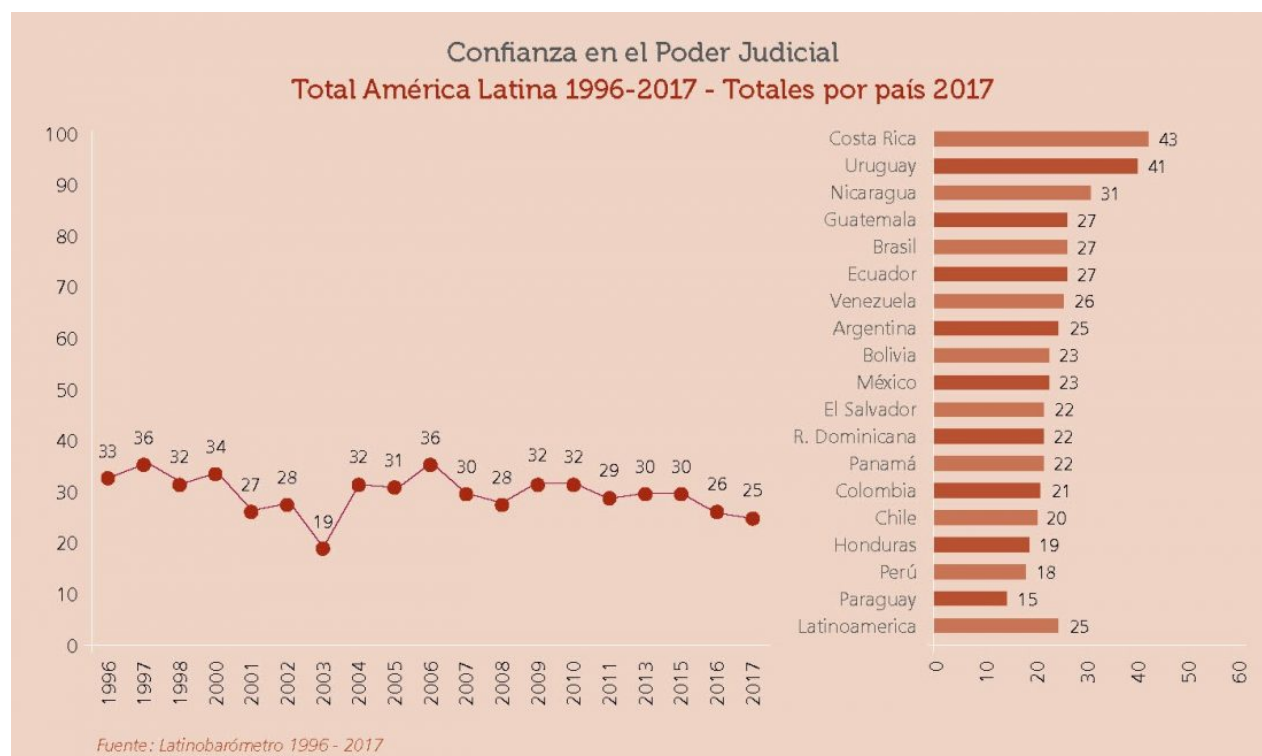
En base a la coordinación será posible el expediente electrónico que vincule a la Policía Nacional, al Ministerio Público, al Poder Judicial y al Instituto Nacional Penitenciario. Con instituciones articuladas podremos crear Módulos Integrados de Justicia donde actúen en conjunto policías, fiscales, 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

[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.

Relanzar la descentralización para recuperar la democracia



Propuestas de regionalización en el Perú en los últimos 30 años. Izq.: la de Javier Pulgar Vidal (1984), con cinco regiones y un área metropolitana; der.: la del primer gobierno aprista (1989), con doce regiones.

La historia del Perú es la de una eterna tensión entre la centralización y la descentralización de la toma de decisiones y la gestión de los recursos públicos, tensión en la que los contenidos de ambas apuestas fueron cambiando de significado a lo largo de más de 150 años. Desde el Concejo Departamental (1873) y la Junta Departamental creada por la Ley de Descentralización Fiscal (1886), mucha agua ha corrido bajo el puente.

De esta manera, mientras el descentralismo de las dos primeras décadas del siglo XX fue de claro signo conservador, expresando la resistencia de los poderes locales serranos a las políticas modernizantes que venían del Estado central y les recortaba el poder absoluto que hasta entonces tenían sobre las gentes y los territorios andinos, desde la década de 1980 hasta hoy el descentralismo es más bien de signo progresista, surgiendo de la presión de las sociedades y élites políticas de las regiones contra las élites y tecnocracias “nacionales” asentadas en Lima, que buscan estar a cargo de todas las decisiones importantes.

En el mundo contemporáneo, las transiciones democráticas que siguen al colapso de regímenes autoritarios han tenido casi siempre un fuerte componente descentralista. El autoritarismo -más aún si es militar- es siempre fuertemente

centralista y tiende a concentrar las decisiones en una cúpula que espera que todas las personas y todas las instituciones simplemente acaten e implementen. Como respuesta, las transiciones democráticas suelen tratar de evitar que el poder se vuelva a concentrar de esa manera apostando por la descentralización, buscando en ese proceso la redistribución de poder entre los territorios.

En nuestro caso, la transición democrática que siguió al gobierno militar (1968 – 1980) incluyó tímidamente la descentralización como una de sus apuestas al incluirse en la Constitución de 1979 la necesidad de un Plan Nacional de Regionalización para guiar un proceso de descentralización que fue postergado por Fernando Belaunde, pésimamente diseñado y lanzado por Alan García y cancelado ante la indiferencia ciudadana por Alberto Fujimori, en el marco del autogolpe de 1992. Recordemos que el proceso iniciado por García fracasó porque las regiones fueron artificialmente creadas desde el Estado, los órganos de gobierno regional tenían una mayoría de miembros no elegidos directamente, la forma de gobierno era la asamblea, las competencias regionales eran delegadas, no se reconoció una mínima autonomía para las regiones y sus presupuestos y la ejecución de los mismos eran decididos y controlados desde el Gobierno Central.

La historia del Perú es la de una eterna tensión entre la centralización y la descentralización de la toma de decisiones y la gestión de los recursos públicos, tensión en la que los contenidos de ambas apuestas fueron cambiando de significado a lo largo de más de 150 años.

Después del auto golpe, la resistencia contra la Dictadura fujimorista fue muy fuerte en las regiones y los líderes sociales y las autoridades municipales provinciales jugaron en ella un rol muy importante. A la caída de Fujimori, y con la elección de Alejandro Toledo, el gobierno colocó la descentralización en el centro de la agenda para relegitimarse ante esas sociedades regionales.

Es en este contexto, apenas iniciado el Gobierno de Toledo, que se aprueba en el Congreso la Ley de Bases de la Descentralización, se crean los Gobiernos Regionales y se modifican los Gobiernos Locales, eligiéndose sus autoridades a fines del 2002 para que entren en funciones el 2003. Desde su inicio, la apuesta por la descentralización tuvo algunas limitaciones fundamentales al no entender que se requería transitar de un Estado organizado sectorialmente, a otro

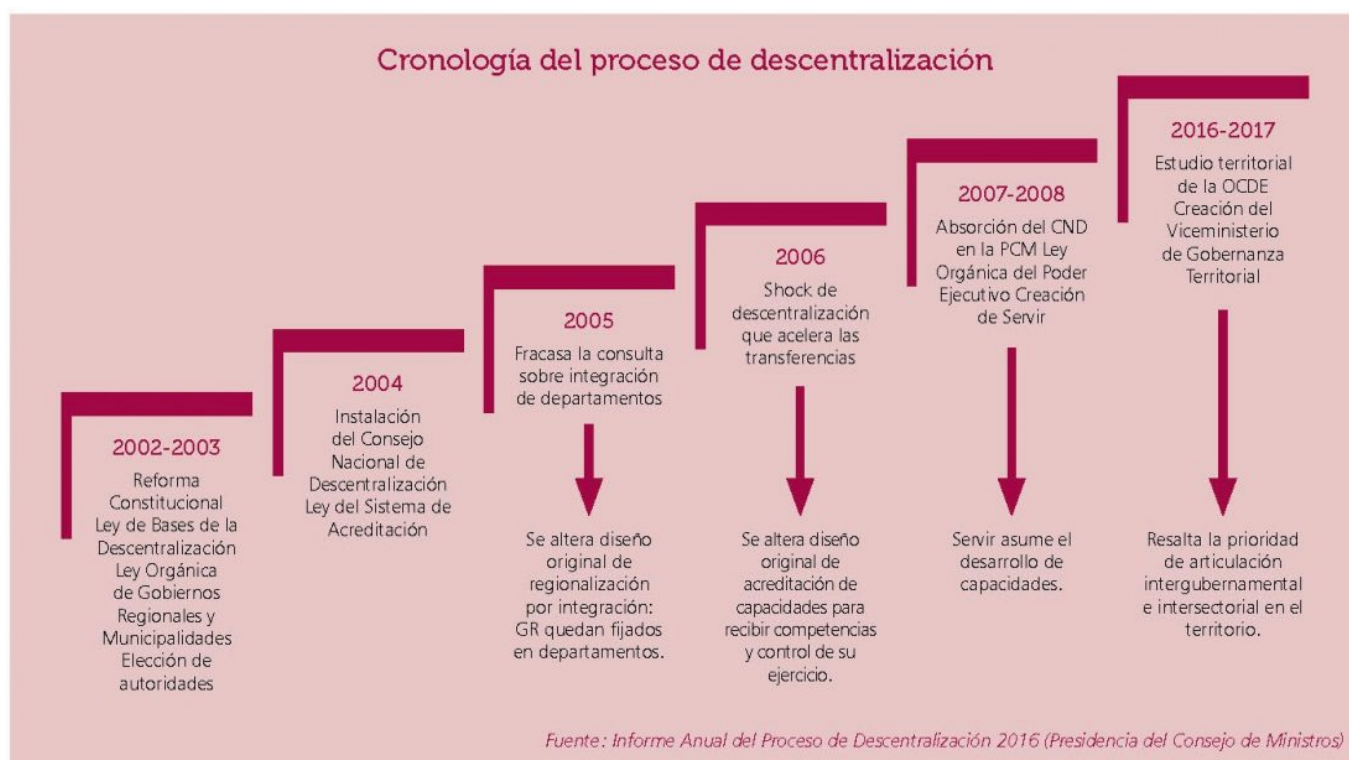
organizado desde los territorios. La reforma no vino acompañada de una apuesta seria por desarrollar capacidades de gestión adecuadas en los gobiernos regionales y locales; no se transfirieron capacidades de decisión sobre las grandes inversiones mineras, petroleras y de vías de comunicación que más impacto tienen sobre los territorios; el ordenamiento territorial que se les encargó era de carácter indicativo y no vinculante; no se hizo una reforma fiscal que permitiera una asignación presupuestal predecible y que respondiera a las competencias que se les transferían a los gobiernos regionales y locales, ni se pensó en las formas elementales de articulación y coordinación entre niveles de gobierno. Se pretendió así que la descentralización reemplace a la indispensable y más amplia reforma del Estado.

A poco de lanzada la descentralización por el gobierno de Toledo, el gobierno de Alan García la paralizó eliminando los planes quinquenales de transferencia. Y si bien se avanzó en aumentar el peso de los gobiernos regionales y locales en el total del presupuesto nacional –algo que fue sostenido significativamente por los enormes ingresos fiscales durante el ciclo de precios altos de los minerales y el petróleo- se comenzó también a recortar fuertemente la autonomía de los gobiernos regionales y locales para decidir sobre sus presupuestos, lo que fue continuado por los gobiernos de Ollanta Humala y Pedro Pablo Kuczynski.

En el camino se fueron debilitando los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos subnacionales, básicamente los planes concertados de desarrollo y los presupuestos participativos. Respecto de estos últimos, hay que señalar que nunca fueron propiamente vinculantes sino solamente consultivos y –peor aún- que mientras que al inicio la ciudadanía participante podía presentar sus propias iniciativas, en la actualidad ha terminado limitada a escoger entre aquellos proyectos ya priorizados desde el Ministerio de Economía y Finanzas y que responden a metas también definidas desde el Gobierno Central.

La justificación permanentemente esgrimida por el gobierno central para no entregarles competencias importantes, y restringir cada vez más la capacidad de manejo presupuestal de los gobiernos descentralizados, ha sido que en ellos hay incapacidad de gasto y corrupción. Sobre lo primero, la información del propio MEF respecto de la ejecución presupuestal de los tres niveles de gobierno nos dice, hace ya varios años, que esto no es cierto. Por el contrario, sin la intervención de gobiernos locales y regionales, la capacidad de ejecución del gobierno nacional sería aún peor. Y sobre lo segundo, el escándalo de corrupción

de Lava Jato, y ahora el de Lava Juez, nos hacen ver la significativa captura y penetración de mafias corruptas en las instituciones del gobierno central, quedando claro que la corrupción en instancias regionales y locales no es algo peculiar al proceso de descentralización, sino apenas la expresión local de un fenómeno que atraviesa a todo el Estado peruano y que permea sus relaciones con el empresariado privado y la clase política. Que nuestros últimos 5 presidentes estén condenados, acusados o indagados por corrupción es indicativo de la magnitud nacional -y no solo ni principalmente subnacional- de este problema.



Así las cosas, en perspectiva se abren tres escenarios. El primero supone mantener las cosas como están, con una descentralización iniciada pero recortada en todos sus aspectos. El segundo implica cancelar la descentralización y ‘recentralizar’ las competencias y presupuestos asignados a los gobiernos regionales con la esperanza de que, desde arriba, se pueda ganar en eficiencia, calidad programática y transparencia en el gasto. Finalmente, el tercero lleva a relanzar la descentralización retomando el camino emprendido en el 2002 y atacando a fondo algunas de sus deficiencias más notorias, incluida la transferencia de competencias sustantivas, la descentralización fiscal, el fortalecimiento de los organismos de control, y el carácter vinculante de los mecanismos de participación ciudadana. Como es obvio, este último exige poner el territorio y su gestión como eje del relanzamiento, precisando paulatinamente

las responsabilidades de los tres niveles de gobierno y estableciendo con precisión las formas de articulación y coordinación entre ellas, para asegurar la provisión oportuna y de calidad de los servicios que demanda el ciudadano en todos los rincones del país.

La descentralización, tal como está, no sirve a propósito alguno y no tiene sentido mantenerla en una suerte de estado de coma permanente. Y pretender que se mejore la eficiencia, la calidad programática y la transparencia desde un nivel de central de gobierno, totalmente capturado por intereses corporativos y por mafia corruptas, es una contradicción en los términos. La única salida es rediseñar y relanzar la descentralización para construir desde abajo y con la ciudadanía un Estado que sea democrático y que gestione el territorio y sus recursos, invirtiendo los fondos públicos con sentido estratégico y con honestidad.

Cómo hacer realidad esta nueva apuesta descentralista en el marco de un nuevo pacto político entre las sociedades y las élites del diverso y complejo territorio peruano es uno de los retos que hace indispensable pensar en un proceso constitucional que -sobre éste y otros temas fundamentales- nos permita 'reimaginar' al Perú como nación en el escenario del segundo centenario de nuestra independencia. El desafío es grande, máxime cuando estamos ad portas de nuevas elecciones descentralizadas en octubre próximo. Estas ya están afectadas -de un lado- por la crisis de representación que vive el país y que se expresa en una gran fragmentación política y electoral en los territorios, muchos de ellos con presencia directa de poderes ilegales vinculados a la minería ilegal, el narcotráfico y la tala de madera. Y del otro, por la corrupción imperante que ha capturado la ONPE, responsable del proceso electoral. Hacer de la descentralización un punto central de la agenda ciudadana resulta entonces una tarea impostergable para recuperar la democracia.

Primavera 2018

Eduardo Ballón Echeagaray

Antropólogo e Investigador del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco)

Carlos Monge Salgado

Director Regional America Latina de Natural Resource Governance Institute.