

## 2. CONTEXTO DE LA REPÚBLICA DE PERÚ

### 2.1 CONTEXTOS GENERALES

#### *Aspectos geográficos y demográficos*

La República del Perú es un Estado andino que se encuentra situado en la parte central y occidental de América del Sur, entre los 81° 19' 35" y 68° 30' 11" de longitud oeste y desde los 0° 01' 48" a 18° 21' 05" de latitud sur. Limita al norte con Ecuador y Colombia; al sur con Chile; al este con Brasil y Bolivia; y al oeste sus costas son bañadas por el Océano Pacífico.

El territorio peruano tiene una extensión de 1.285.216 Km<sup>2</sup> de superficie y en él se distinguen tres ambientes geográficamente bien definidos: la costa, franja litoral de 80 a 150 Km. de anchura; la sierra, que constituye la zona altiplanicie andina, y la selva, que es un vasto sector amazónico poco habitado en la actualidad.



Gráfico 4. Mapa geográfico de Perú.

La división política del Perú la constituye 24 departamentos y una Provincia Constitucional que es El Callao; los departamentos están constituidos por provincias que, en la actualidad, hacen un total de 180 (incluido El Callao); éstas, a su vez, se integran por distritos que hacen un total de 1.747.



Gráfico 5. Mapa político de Perú.

La población se asienta fundamentalmente en la costa, donde vive más de la mitad de la población peruana, el 52,1%; la región andina alberga el 36,9 %, en tanto que en el llano amazónico sólo vive el 11% de la población total. Casi la mitad de los peruanos son quechua o aymara, las principales etnias indígenas están localizadas en la sierra. En la costa predominan mestizos de españoles e indígenas, junto con pequeños núcleos descendientes de esclavos africanos. En la región amazónica subsisten diversas etnias indígenas. Existe también una pequeña minoría inmigrantes de origen chino y japonés.

Por departamentos la distribución de la población es la siguiente:

<b>Departamento</b>	<b>Estimaciones y Proyecciones de Población 2002</b>	<b>%</b>
Amazonas	428.095	1´60%
Ancash	1.107.828	4´14%
Apurímac	463.131	1´73%
Arequipa	1.101.005	4´12%
Ayacucho	550.751	2´06%
Cajamarca	1.498.567	5´60%
Callao	787.154	2´94%
Cusco	1.208.689	4´52%
Huancavelica	443.213	1´66%
Huanuco	811.865	3´04%
Ica	687.334	2´57%
Junín	1.246.663	4´66%
La Libertad	1.506.122	5´63%
Lambayeque	1.121.358	4´19%
Lima	7.748.528	28´97%
Loreto	907.341	3´39%
Madre de Dios	99.452	0´37%
Moquegua	156.750	0´59%
Pasco	264.702	0´99%
Piura	1.636.047	6´12%
Puno	1.263.995	4´73%
San Martín	757.740	2´83%
Tacna	294.214	1´10%
Tumbes	202.088	0´76%
Ucayali	456.340	1´71%
<b>TOTAL</b>	<b>26.748.972</b>	<b>100´00%</b>

Tabla 1. Distribución de la población por departamentos. Fuente: INE.

### *Indicadores socio-económicos*

Con un valor del 0´747 para el índice de desarrollo humano elaborado por el PNUD en el año 2000, Perú alcanza el puesto 82, lo que lo sitúa entre los países de desarrollo medio según el PNUD, por encima del resto de países considerados andinos (Ecuador y Bolivia).

Durante las últimas décadas Perú ha debido ajustar su economía a fuertes planes estructurales impuestos por distintos organismos financieros internacionales. Estos ajustes económicos posibilitaron que la economía peruana a nivel macroeconómico se situara en una posición más cómoda. Así, la inflación fue reducida del 7.650% en 1990 al 57% en 1992, y del 10´2% en 1995 al 6´5% en 1997, hasta llegar al 1´5% en el año 2002.

En relación al PBI el crecimiento de la economía andina ha sido dispar. Durante la primera mitad de la década de los 90 de produjo un fuerte

crecimiento, mientras que a partir del año 98 se percibe una drástica desaceleración de la economía peruana. Durante el año 2001 Perú se sitúa en el puesto 14 de crecimiento entre los países de América Latina.

PRODUCTO BRUTO INTERNO GLOBAL: 1992-2002  
(Variación % Anual)

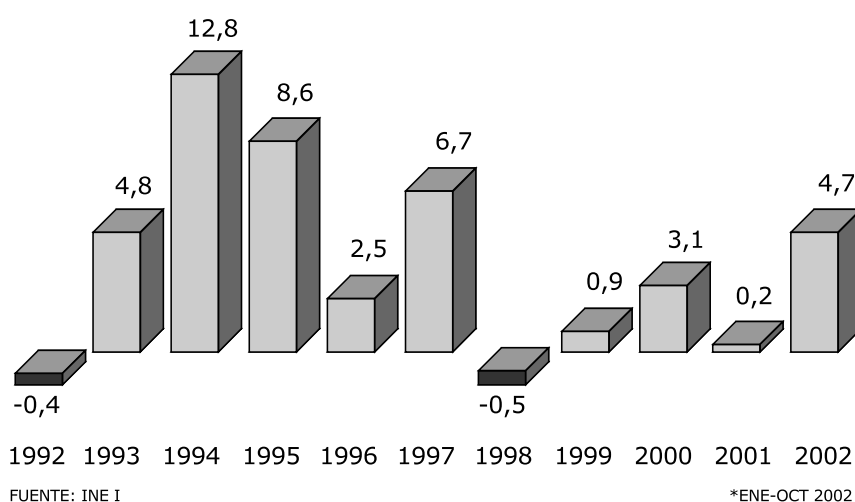


Gráfico 6. Crecimiento porcentual de la economía peruana. Fuente: INE.

Otro indicador importante que caracteriza la situación actual de la economía peruana lo constituye el comportamiento y evolución de la deuda externa total representada en la siguiente tabla, que muestra un nivel ascendente hasta el año 96 para descender y establecerse en torno a los 28.000 millones de dólares en la segunda mitad de los 90.

Año	Deuda Externa total (millones de USD)
1990	22.856
1991	25.444
1992	26.612
1993	27.453
1994	30.279
1995	33.459
1996	33.878
1997	28.924
1998	30.132
1999	28.659
2000	28.352
2001	27.653

Tabla 2. Evolución de la deuda externa del país. Fuente: INEI.

A pesar de las mejoras macroeconómicas, medidas como la privatización del sector público, el descenso de la inversión y recorte de déficit público

han repercutido de manera negativa en las capas más desfavorecidas de la población. En Perú, durante el año 2000, existía un 64% de la población que no tenía cubiertas sus necesidades básicas y un 20% de la población vive en condiciones de hacinamiento.

En el ámbito rural las condiciones de vida son aún más complicadas, alcanzándose tasas de analfabetismo en el año 2001 de hasta el 25% de la población frente al 6% del ámbito urbano. La situación de la infancia es muy complicada, cotas de desnutrición infantil crónica del 40% en el área rural y del 13'5 % en el área urbana; y la existencia de 2.300.000 niños (25% de la población menor de 14 años) que no asisten a la escuela así lo demuestra. La tasa de mortalidad infantil, por ejemplo, duplica en el área rural la existente en el área urbana, habiendo alcanzando el 60 por mil en el año 2000 para la primera.

Los precios han sufrido un incremento de más del 50% desde 1994 hasta el año 2000, mientras que el índice de sueldo real, sólo para el periodo 1996-2000, no presenta un crecimiento similar. Esto sin duda supone una pérdida de poder adquisitivo para las clases más populares y desfavorecidas del país andino, lo que repercute de manera directa en una pérdida de calidad de vida.

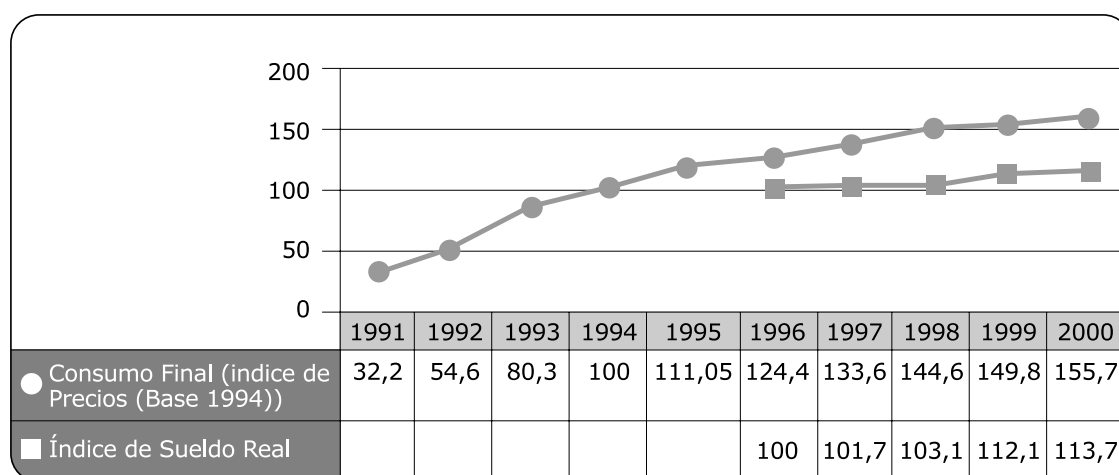


Gráfico 7. Evolución de los precios en el periodo 1991-2000. Fuente: INEI.

Variable	/	País	PERU
<i>Extensión territorial /km2/</i>			<b>1.285.216</b>
<i>Población total Año 2.001 (millones)</i>			<b>26,4</b>
		% Rural	26,9
		% Urbana	73,1
<b>Densidad poblacional (hab /km<sup>2</sup>)</b>			<b>20,5</b>
<b>Esperanza de vida al nacer (años)</b>			<b>69,4</b>
<i>Mujeres</i>			77
<i>Hombres</i>			68
<b>Tasa de alfabetización de adultos (% edad 15 y superior)</b>			<b>90,2</b>
<i>Mujeres</i>			85,7
<i>Hombres</i>			94,8
<b>Tasa bruta de matriculación (%) -combinada primaria, secundaria y terciaria-</b>			<b>83,5</b>
<i>Mujeres</i>			78
<i>Hombres</i>			89
PIB per cápita (PPA en dólares)			<b>4.570</b>
<i>Mujeres (cifras del año 2.001)</i>			1.903
<i>Hombres (cifras del año 2.001)</i>			7.206
<i>Valor de IDH Informe PNUD 2.003 (datos 2.001)</i>			<b>0,752</b>
<i>Valor de IDH Informe PNUD 2.002 (datos 2.000)</i>			0,747
<i>Clasificación según IDH Informe PNUD 2.002</i>			82
<b>Clasificación según IDH Informe PNUD 2.003</b>			82
<i>Valor del IDG</i>			<b>0,734</b>
<b>Desigualdad de ingreso o consumo</b>			
Año de la encuesta/ Ingreso o consumo			1.996/I
Participación en el ingreso o consumo (%)			
<b>Más pobre 10%</b>			1,6
		Más pobre 20%	4,4
		Más rico 20%	51,2
		Más rico 10%	35,4

Tabla 3: Perú, principales datos estadísticos. Fuente: Informes PNUD.

## 2.2. HISTORIA DEL PAÍS Y SITUACIÓN POLÍTICA ACTUAL

### *Historia precolombina*

En unas cuevas cercanas a Ayacucho, en el actual territorio de Perú, se encontró trazas de vida humana de más de 15 mil años. La cultura del pueblo chavin, cuyo apogeo se sitúa entre el 1.400 y el 200 a.C., fue excelente planificadora urbana. Los paracas (700-100 a.C.) fueron los primeros en

practicar la cirugía cerebral. Los mochica construyeron grandes templos de adobe en el valle Moche y se cree que sus herederos directos fueron los chimu (1.000-1.400 d.C.), destacados por su orfebrería. La cultura Nazca (200 AC-800 d.C.) desarrolló la agricultura con sistemas de riego a gran escala y construyó grandes calendarios aún observados desde las alturas. La cultura Tiahuanaco-Huari (600 AC-1.000 d.C.), que tenía su base en los actuales territorios de Bolivia, se expandió hasta el altiplano peruano.

Perú cuenta con una extensa y rica historia preincaica, aunque la incaica es la cultura más conocida del Perú.

### *Imperio Inca*

En el siglo XII comenzó el período de auge de los incas, que habrían de unificar políticamente a las diversas culturas y lenguas de la región, reasentando a importantes contingentes de súbditos en otros lugares del imperio, e imponiendo el quechua como su lengua común. La mayor parte del legado cultural de los incas y de las otras culturas andinas fue destruido por la colonización hispánica, pero su historia ha sido preservada por generaciones a través de la tradición oral y de textos escritos tras la conquista española. Los fundadores de la dinastía inca, Manco Capac y Mama Oclo, se establecieron inicialmente en Cusco (Qosqo), que sería la capital del imperio.

Después de múltiples guerras civiles motivadas por las ansias de poder y el derrocamiento de mandatarios Atahualpa se alzó como gobernante en cuando la balanza se había inclinado a favor de este.



Vista de Machu Pichu, en Cusco.

### *La conquista española*

En este año un grupo de 180 españoles, liderados por Francisco Pizarro y Diego de Almagro, desembarcó en Tumbes. Los españoles mataron a los leales a Atahualpa pero, reconociéndolo como legítimo gobernante del imperio, lograron entrevistarse con él en Cajamarca, lo secuestraron y pidieron un cuantioso rescate en plata y oro. Durante su prisión, Atahualpa hizo matar a Huáscar antes de ser él mismo estrangulado en 1533, quedando las fuerzas del imperio se quedaron paralizadas. Los españoles llegaron a Cusco y coronaron a Topa Hualpa, con la intención de gobernar a través de un soberano inca. Pero Topa Hualpa era aliado de Huáscar y de esta forma los españoles se comprometieron con la facción que no querían apoyar.

Topa Hualpa murió unos meses más tarde y los españoles reforzaron su alianza con la facción de Huáscar al poner en el trono a su hermano Manco Capac, dispersando los remanentes del ejército de Atahualpa. Cuando en 1535 Pizarro le prohibió a Manco Capac que restableciera el control sobre los dominios de la costa y el norte, que todavía eran leales a Atahualpa o carecían de un control central, Manco Capac entendió que los españoles eran una amenaza mucho mayor que cualquiera de los seguidores de Atahualpa y en 1536 sitió Cusco durante un año. Sus fuerzas fueron finalmente desbandadas por Diego de Almagro, de regreso de una expedición a Chile.

Manco Capac fundó un estado Inca independiente en las regiones amazónicas que habría de durar hasta 1572, con la muerte por envenenamiento de Titu Cusi Yupanqui, el último Inka. El orden del Tahuantinsuyo quedó descentrado desde que Pizarro fundó Lima en 1535, en la costa, y la hizo funcionar como centro del poder español. La colonización cambió radicalmente los patrones de propiedad y usufructo de las tierras; el pago de tributos y los trabajos forzados desarticularon las bases de la vieja sociedad y los viejos dioses fueron suplantados, oficialmente, por la religión católica, aunque no desapareció el culto a pequeñas deidades. Regiones y ciudades del viejo imperio sobrevivieron por siglos fuera del alcance de la corona de España. El ejemplo más notorio es la ciudad de Machu Picchu, 80 kilómetros al noroeste de Cusco, no descubierta hasta 1911.

Las disputas entre los conquistadores hicieron que, durante décadas, la corona española no pudiera implantar plenamente su autoridad. Almagro, desilusionado con lo que había podido conquistar en Chile, puso sitio a Cusco hasta que fue vencido y ejecutado en 1538. Sus aliados siguieron conspirando con el hijo de Almagro y atacaron el palacio de Pizarro, quien fue asesinado en 1541. La corona no reconoció al joven Almagro, quien fue capturado y ejecutado en 1542, pero los conquistadores, liderados por Gonzalo Pizarro -hermano de Francisco- y descontentos con las nuevas leyes del rey de España (que querían impedir el feudalismo y amenazaban el poder y riqueza de éstos) volvieron a rebelarse en 1542, manteniéndose de hecho independientes del poder de España hasta 1544, cuando Gonzalo Pizarro fue vencido y ejecutado.

### *El virreinato*

Únicamente con el nombramiento del virrey Francisco de Toledo en 1569, España consolidó su dominio sobre la zona. Las instituciones de los americanos fueron adaptadas en cierta medida a los fines de la autoridad española y los jefes de las distintas naciones andinas administraron por un buen tiempo



los intereses de su comunidad al tiempo que se hacían responsables de la recolección de tributos y de proveer fuerza de trabajo indígena para la explotación de las minas. Pero no era una convivencia pacífica y cuando el hijo de Manco Capac, Tupac Amaru, sublevó a los campesinos indígenas, la autoridad española lo apresó e hizo ejecutar en 1571.

Terminada la administración de Toledo, el Virreinato de Perú asumió la forma que mantuvo hasta el siglo XVIII, incluyendo toda América del Sur con excepción de Venezuela y Brasil. El descubrimiento de las minas de plata de Potosí en 1545 fue seguido por el de las de Huancavelica en 1563. Con excepción del oro de Nueva Granada (Colombia), la producción de minerales se concentraba en Perú, o en Alto Perú (Bolivia) y esto hizo que la corona española privilegiara estas zonas, que se convirtieron en las más ricas del continente.

Durante los siglos XVI y XVII Lima fue el centro de poder y riqueza de toda la América del Sur dominada por España. Cimentada en el trabajo de la mano de obra indígena, la Corte de Lima -donde se administraba la justicia del Rey- atrajo no sólo a los ricos sino también a órdenes religiosas, intelectuales y artistas. En Lima fue donde los tribunales de la Inquisición trabajaron con más celo y crueldad. Con el advenimiento en 1700 de la dinastía de los Borbones, que suplantaron a los Habsburgo como gobernantes de España, se tomaron medidas para el desarrollo de las colonias y alcanzar un mejor gobierno en el continente. La creación del Virreinato de Nueva Granada hizo perder al Virreinato de Perú su control sobre el puerto de Quito además de las tierras que hoy componen Colombia. La creación en 1777 del Virreinato del Río de la Plata le quitó el control sobre el Alto Perú y los territorios que actualmente forman Argentina, Paraguay y Uruguay. Chile, en tanto, fue transformado en una capitanía básicamente autónoma de la autoridad del Virrey peruano.

Las reformas en el sistema mercantil, con los puertos del Pacífico y el Atlántico comerciando directamente con España, debilitaron aún más la condición del virreinato. En 1780, el cacique José Gabriel Condorcanqui hizo arrestar a un corregidor bajo cargos de crueldad y con el nombre de Tupac Amaru II lideró en 1780 una sublevación general de los indígenas, apoyada por algunos criollos (hijos de españoles), contra la autoridad virreinal. La revuelta se extendió a Bolivia y Argentina y perdió su apoyo cuando se convirtió en una violenta batalla entre indígenas y blancos. Tupac fue capturado en 1781 y llevado a Cusco donde, después de ser forzado a presenciar la ejecución de su esposa e hijos fue descuartizado y decapitado. La revolución continuó, sin embargo, hasta que el gobierno español promulgó un perdón general para todos los insurgentes.

La concentración del poder militar de la corona en Lima sumada a la actitud conservadora de la oligarquía local, diezmados los levantamientos indígenas, hicieron que Perú se mantuviera leal a España cuando el resto de su colonias de América del Sur comenzó la lucha independentista entre 1810 y 1821. Fue desde fuera de tierras peruanas que llegaron las fuerzas que expulsaron a los españoles. El general José de San Martín, con el fin de asegurar el control del gobierno de Buenos Aires sobre las minas del Alto Perú y asegurar la independencia de sus provincias argentinas, liberó a Chile en 1818 y lo usó como base para atacar Perú por vía marítima. En septiembre de 1820, sus fuerzas ocuparon el puerto de Pisco y el virrey retiró sus fuerzas al interior del país. San Martín entró a Lima y declaró la independencia el 18 de julio de 1821.

San Martín le pidió ayuda al venezolano Simón Bolívar para atacar los importantes contingentes españoles apostados en el interior de Perú, pero este último no aceptó compartir el liderazgo. Bolívar, que había liberado la parte norte de Sudamérica, se hizo cargo del poder en Perú para continuar la lucha. En las batallas de Junín y Ayacucho, en agosto y diciembre de 1824, el poder español fue eliminado y Perú se volvió políticamente independiente.

### *La República*

Los primeros años de independencia transcurrieron en constantes luchas entre la oligarquía conservadora, nostálgica del virreinato, y los liberales. Las guerras con Colombia, en 1827, y con Bolivia, se desarrollaron bajo aquel telón de fondo. La unificación de Perú con Bolivia, intentada en 1835 por el presidente boliviano Andrés Santa Cruz, fracasó social y económicamente. El mariscal Ramón Castilla, que gobernó el país entre 1845 y 1862, dio forma al estado peruano moderno, después de abolir la esclavitud y promulgar la Constitución.

En las primeras décadas del siglo XX comienza la explotación en gran escala del cobre, en particular por la empresa norteamericana Cerro de Pasco Copper Corporation. Capitales extranjeros explotaron también el petróleo en el norte, y la caña de azúcar y el algodón en el norte y centro. Las anacrónicas estructuras agrarias, sin embargo, no se transformaron.

En este contexto, el APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana), partido de inspiración marxista y vocación latinoamericana, logró un amplio apoyo popular. Víctor Haya de la Torre, su máximo líder, preconizó la alianza de clases y polemizó con José Carlos Mariátegui, fundador del Partido Comunista (PC) peruano. Triunfador en varias elecciones, el APRA nunca pudo llegar al gobierno, pues se lo impidieron golpes militares.

En 1968 un grupo militar encabezado por el general Juan Velasco Alvarado desplazó al presidente Fernando Belaúnde Terry e inició, con la nacionalización del petróleo, un proceso de cambios que incluyó la recuperación de los recursos naturales y la pesca, una reforma agraria cooperativista, la participación de los obreros en la propiedad de las empresas, la creación de un sector de empresas de propiedad social, la expropiación de la prensa -se preveía entregarla a sectores sociales organizados- y una política exterior independiente y no alineada.

Velasco enfermó, perdió gradualmente el control del proceso y la confianza de sus allegados. Fue derrocado por su primer ministro, el general Francisco Morales Bermúdez, en agosto de 1975. Presionado por el FMI y la oligarquía deseosa de recuperar el poder, Morales convocó elecciones en 1978. El APRA, la izquierda y el Partido Popular Cristiano, -derecha tradicional-, se repartieron en partes aproximadamente iguales las bancas de una Asamblea Constituyente.

El partido Acción Popular (AP), de Belaúnde, que había boicoteado la constituyente, triunfó en las elecciones presidenciales de 1980 e implantó las recetas económicas del FMI. Ese mismo año resurgió la lucha armada con Sendero Luminoso y en 1984 con el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA).

En las elecciones de 1985 triunfó el candidato aprista Alan García, con un 46%. Con una deuda externa de 14 mil millones de dólares y un servicio anual de 3.500 millones, García anunció que limitaría los pagos a un 10%



A partir de 1985 y hasta los primeros años de los 90 alrededor de 6000 asháninkas fallecieron, mientras que 10.000 fueron desplazados y unos 5000 fueron presos por Sendero Luminoso. Entre 30 y 40 comunidades asháninkas desaparecieron. Las Fuerzas Armadas reclutaban igualmente pobladores asháninkas para utilizarlos como "ronderos". Fuente: Comisión de la Verdad y Reconciliación. Un pasado de violencia, un futuro de paz.

de los ingresos anuales por exportación y que negociaría directamente con los acreedores, sin intermediación del FMI.

En los comicios generales de 1989 se enfrentaron el Frente Democrático (FREDEMO), con Mario Vargas Llosa como candidato; el APRA, con Luis Alva Castro; la izquierda, ahora dividida entre la "Unida" de Henry Pease y la "Socialista" de Alfonso Barrantes; y Cambio 90, con el desconocido hasta entonces Alberto Fujimori. Fujimori ganó con 56,4% de los votos.

Al asumir su cargo en julio de 1990, Fujimori adoptó un severo plan anti-inflacionario. Sin apoyo parlamentario, Fujimori comenzó a gobernar por decreto. El 5 de abril de 1992, Fujimori dio un golpe de Estado alegando que la inoperancia y la corrupción del parlamento y la justicia obstaculizaban la reconstrucción del país. En setiembre, la prisión de Abimael Guzmán, fundador y líder de Sendero, propinó un duro golpe al grupo guerrillero, que se mostró dispuesto a iniciar conversaciones de paz. En la elección del Congreso Constituyente, en noviembre, el partido de Fujimori obtuvo la mayoría absoluta, con la ausencia de los partidos tradicionales.

La economía creció 6,5% gracias a la pesca, la construcción, las manufacturas y la economía informal. La reticencia peruana a la desgravación arancelaria dificultó la creación de un mercado común andino con Colombia, Venezuela y Bolivia prevista para 1995. En los comicios de abril, Fujimori fue reelegido por arrolladora victoria. Este año, Fujimori amnistió a militares y policías convictos por violar los derechos humanos en la lucha contra la guerrilla desde 1980. Los llamados "jueces sin rostro", que se mantenían en el anonimato durante el juicio, condenaron a más de 2.000 personas entre 1992 y 1995.

En mayo de 1997 fueron destituidos los miembros del Tribunal Constitucional que en diciembre habían declarado que la Constitución prohibía una nueva reelección de Fujimori.

El año de 1999 giró en torno a la hipotética candidatura del presidente para un tercer período consecutivo, pese al impedimento constitucional. Fujimori oficializó su candidatura en diciembre. Los peruanos concurrieron a las elecciones del 9 de abril de 2000 desconcertados, pues días antes y a través de un medio de prensa se había denunciado al aparato político de Fujimori (Movimiento Independiente Perú 2000) por presentar un millón de firmas falsas en respaldo de su candidatura. Conocidos los resultados primarios, el candidato opositor, el economista Alejandro Toledo (que obtuvo el 41%) afirmó que Fujimori (que obtuvo 48,7%) había malversado fondos estatales para financiar su campaña e impedido el acceso de su fuerza política a los grandes medios de comunicación, oficial y privados. Esa noche, el economista encabezó una insurrección popular de miles de personas en Lima, para forzar una segunda vuelta electoral. Finalmente el 28 de mayo, sin la presencia de observadores internacionales y habiéndose presentado como único candidato, Fujimori fue proclamado presidente por la Corte Electoral. Las papeletas anuladas, que habían sido marcadas, por petición de Toledo, con la leyenda "no al fraude" sumaron 30%, en tanto que aquellas en favor del candidato autoexcluido totalizaron el 24%. Entre ambas, se verificó que el 54% de la población había votado contra Fujimori, quien fue duramente criticado por la OEA y por Estados Unidos.

Después de unas ajetreadas e intensas jornadas de protestas y negociaciones políticas en las que participaron organismos internacionales como la OEA y después de la publicación de casos de corrupción como el de Vladimiro Montesinos, Fujimori llamó a nuevas elecciones en las cuales él no se presentaría. Una grabación de video había revelado a Montesinos sobornando a un legislador. A fines de mes, el ex director de inteligencia apareció en Panamá, solicitando asilo. Fujimori y fuerzas de la oposición acordaron en octubre fijar las elecciones para abril de 2001.

En noviembre, después de que Fujimori renunciara desde Japón, -donde había viajado al tiempo que era depuesto por el parlamento en Lima-, Valentín Paniagua fue designado presidente. Un comité del congreso votó en febrero 2001 a favor de acusar a Fujimori de abandono de cargo, lo que lo ponía a un paso de perder la inmunidad parlamentaria. Poco antes, el fiscal general había anunciado que elevaría cargos por corrupción y enriquecimiento contra Fujimori, quien seguía en Japón, país donde nacieron sus padres. Japón lo reconoció como nacional y el ex presidente quedó a salvo de la solicitud de extradición.

Después de un exilio de ocho años en Colombia, Alan García regresó al país, para postularse como candidato las elecciones de abril del 2001. Una semana antes, siguiendo recomendaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Suprema de Perú suspendió los cargos de corrupción contra él, que habían sido elevados durante la administración Fujimori.

La primera vuelta de los comicios fue ganada por Toledo, que obtuvo el 36% de los votos, mientras que García, con 26%, quedó en segundo puesto. La segunda vuelta, el 3 de junio de 2001, fue ganada por Toledo, pero el Apra y en especial Alan García quedaron en inmejorable situación para liderar la oposición.

## **2.3. EL PERÚ EN PERSPECTIVA. RESUMEN CRÍTICO DE SU HISTORIA Y PORVENIR**

Centro Guamán Poma de Ayala  
Lenin Valencia

### *2.3.1 Introducción*

El presente artículo tiene por propósito hacer una reflexión en torno al Perú en sus dimensiones étnica y cultural. Decía Arguedas<sup>4</sup> del Perú que este es un país de "todas las sangres", en clara alusión a la presencia de culturas variadas y ricas y a los procesos de mestizaje cultural que han marcado a la sociedad peruana inclusive antes de la llegada de los españoles.

¿Qué significa hablar del Perú a inicios del siglo XXI? Para responder tal interrogante deberíamos hacer referencia a los procesos políticos, sociales, económicos y culturales de los últimos 500 años por cuanto, los procesos culturales no se dan de manera particular y exentos de la influencia de otros procesos. Sin pretensiones de hacer un análisis exhaustivo de tan prolongado tiempo intentaremos poner en perspectiva histórica el devenir de la que ahora es una nación en permanente proceso de construcción, que se ve a sí misma como mayoritariamente mestiza<sup>5</sup> y en la que sin embargo hay problemas para construir un "nosotros" que integre las diferencias y diversidades de vida.

Suele usarse la frase "Vale un Perú", en algunas partes del mundo para hacer referencia a la importancia o riqueza de una cosa o persona. Y es que hablar de los reinos del Perú, durante la colonia española era hacer referencia a un reino lleno de riquezas. Ahora, hablar del Perú hace más bien referencia a un país en "vías de desarrollo".

Los dos primeros puntos de este artículo son un breve resumen de los procesos que se vivieron en el Perú hasta el siglo XIX. La conquista española en primer lugar, seguida del proceso de "independencia" y constitución de la República. Ello nos permitirá tener una perspectiva más clara de lo que significó el siglo XX para el Perú en términos de integración, mestizaje, y

---

<sup>4</sup> José María Arguedas, antropólogo e intelectual peruano, nació en la provincia serrana de Andahuaylas en 1911. Tanto en su rica obra literaria como en su labor científica dio a conocer el mundo indígena en el cual él vivió de niño. Pero además se preocupó por hacer comprender a los intelectuales limeños de las posibilidades de pensar en una cultura del mestizaje que se integre a la modernidad sin que tengamos que renunciar a nuestra identidad cultural. Parte de la incompreensión de su obra (muchos intelectuales de izquierda lo tildaron de utópico o arcaico por pretender rescatar al "indio" como agente de la transformación en la sociedad peruana. Parte del argumento de estos intelectuales daba cuenta del predominio de las identidades de clase sobre las identidades étnicas) lo llevó al suicidio en 1969, luego de haber sido duramente criticada su obra *El zorro de Arriba* y *el zorro de abajo*, un intento literario por imaginar una comunidad peruana en la que convivieran gentes de todas las procedencias y <<todas las sangres>>.

<sup>5</sup> En un estudio realizado por Gonzalo Portocarrero sobre el Racismo en el Perú, cuando el investigador pregunta a una muestra de jóvenes sobre su identidad o procedencia, la respuesta abrumadora es la de ser "mestizo".

construcción de una sociedad civil que incluya a las poblaciones que hasta el siglo XIX estuvieron excluidas en el ejercicio de su ciudadanía.

### *2.3.2. La conquista del Tawatinsuyo: Encuentros y desencuentros de varios mundos*

La historia del Perú esta claramente marcada por un "antes y un después" de la conquista española, si bien la presencia del hombre y la cultura andinas se extiende a más de cinco mil años de antigüedad. Las consecuencias y efectos de la conquista sobre el mundo andino fueron contundentes. El antes se puede resumir en la rápida expansión y consolidación del llamado Imperio Incaico<sup>6</sup>, con la consiguiente conquista de otras culturas. Este vasto Imperio se constituyó siguiendo un modelo teocrático de gobierno en el que los emperadores incas formaban la cúspide del sistema y eran considerados divinidades. Los incas impusieron su estilo de vida a los pueblos que conquistaron y a comienzos del siglo XVI, antes de la llegada de los españoles, la mayor parte de la zona andina estaba bajo sus dominios.

La llegada de los españoles en 1532, significó para quienes vivían en estas tierras la desestructuración de su mundo. "El mundo al revés" es una expresión frecuente que usaron los primeros cronistas indígenas y mestizos para describir el sentimiento de confusión y desorden originado entre las poblaciones nativas por la presencia ibérica en territorios sudamericanos.

Más allá de las motivaciones para emprender la conquista<sup>7</sup>, los efectos que la misma tuvo en las poblaciones nativas fueron devastadores en todo orden de cosas. Podría afirmarse que el impacto más duradero de la misma fue en los ámbitos demográfico, social y psicológico; arrastrándose los efectos de los dos últimos hasta nuestros días.

---

<sup>6</sup> En aproximadamente cien años el Imperio Incaico, con Pachacutec primero y Huayna Capac después, tuvo su más acelerada expansión, llegando a abarcar territorios desde el sur del actual Colombia, Ecuador, Perú, el centro de lo que hoy es Chile, Bolivia y el norte de Argentina.

<sup>7</sup> Tratar de reducir las causas de la conquista a uno o dos razones es limitar la comprensión de esta. Sin embargo cabe resaltar que la conquista, en sus inicios tuvo motivaciones de índole económica y religiosa principalmente. Entre las razones de origen económico, para el siglo XVI Europa sufre una serie de transformaciones de orden político, social y económico. Para el descubrimiento de América en 1492, España se consolida como Estado nación, expulsando a los moros de su territorio y unificando los diversos reinos en torno al poder centralizado de los Reyes Católicos Felipe e Isabel. Es el primer estado Europeo en tanto se pasa de los poderes fácticos feudales a un poder central. Europa en su conjunto <<intentaba resolver la crisis generada por el sistema feudal a través de su expansión territorial>>. En el orden religioso a conquista se debe entender como un proyecto evangelizador. Aunque muchos autores señalan que la "evangelización" fue una excusa más que una causa para la conquista, se debe agregar que el factor religioso fue importante para evitar genocidios de proporciones mayores durante la conquista. La discusión sobre "la humanidad y posesión de alma de los indios" entre Sepulveda y Bartolomé de las Casas fue decisiva para que la corona española mejore las condiciones infrahumanas a las que fueron sometidos los indígenas durante el proceso de conquista y para que estos fueran considerados "súbditos del rey" antes que esclavos.



El dramático descenso de la población fue la primera expresión de este trastocamiento producido por la conquista. <<Durante los siglos XVI y XVII la población nativa decrece dramáticamente debido a ruptura del orden socioeconómico existente y la valoración del indígena que predominó en los conquistadores, llegando a cuestionarse si el indio tenía alma para justificar las acciones genocidas de algunos. La baja demográfica significó que las obligaciones de los indígenas fueran cada vez mayores, llegando a afectar prácticamente al íntegro de la población, con el consiguiente desarraigo de sus lugares de residencia y el resquebrajamiento de los lazos de parentesco e identidad étnica, y con ellos de las relaciones de intercambio y reciprocidad, bases de la articulación de la sociedad indígena>> (Cotler: 1992). Menguada la población nativa, los colonizadores optarán por traer en condiciones de esclavitud población africana. La misma se integrará en la cultura y sociedad peruana principalmente costeña.

En el proceso de la conquista, las diferencias sociales entre los nativos tenderán a desaparecer, llegando a hacerse una distinción entre los españoles y "los otros". Los conquistados pasan a ser "igualados" en trato bajo el término de "indios", si bien hasta la rebelión de Túpac Amaru II<sup>8</sup>, se conservaron los privilegios de la nobleza de "indios". Sofocada esta rebelión, la corona española elimina dichos privilegios, quedando para siempre anulada la posibilidad de la conformación de una elite económica, política e intelectual indígena. Con ello los proyectos republicanos e independentistas serán liderados principalmente por las elites criollas concentradas en Lima y Arequipa. Como señala Nelson Manrique (1995), la derrota de Tupac Amaru tuvo implicancias en los futuros proyectos nacionales, por un lado abrió un abismo entre los criollos<sup>9</sup> y los indios, expresada en la reticencia de los criollos para convocar a los indios en un rol protagónico. A partir de entonces todos los indios caerían en condición de pobreza, equiparándose el término "indio" igual a "pobre". A partir de entonces las reivindicaciones étnicas no podrían separarse de las reivindicaciones socioeconómicas.

A nivel psicológico, podría afirmarse que la conquista operó un sentimiento de fatalismo y desarraigo entre las poblaciones indígenas. Después de 300 años de colonia y dominación, un sentimiento de inferioridad y negación de lo indio fue interiorizado por las poblaciones indias y principalmente mestizas. Se vieron vencidos, minusválidos. En una relación de dominación se requiere, además de un opresor, un dominado que asuma como "natural" la dominación de la que es víctima. El racismo anti indígena originado en la

---

<sup>8</sup> Hasta la rebelión de Tupac Amaru II en 1789, la nobleza indígena había mantenido muchos de sus privilegios. Muchos de los nobles indígenas se incorporaron y asimilaron favorablemente al proceso de conquista y colonización. Los hijos de la nobleza indígena tenían acceso a una educación de primer orden, tenían indios mitayos (indios para la servidumbre) asignados por la corona española. Sofocada la revuelta, la corona española prohibió entre otras cosas la enseñanza de la lengua castellana entre los indios nobles, conservándoles la tarea de mediadores entre la población indígena y los conquistadores, pero ya sin las prerrogativas y privilegios de los que habían disfrutado. Todo esto con el fin de asegurar el proceso de dominación y evitar futuros proyectos políticos indígenas separatistas.

<sup>9</sup> Hijos de padres españoles nacidos en América.

colonia y que se extenderá hasta nuestros días, fue la base sobre la cual se legitimó la dominación y explotación de los denominados "indios".

### **La Crisis del orden Colonial**

Venida la crisis del Imperio Español a fines del siglo XVIII, por el agotamiento de su sistema económico mercantilista basado en la riqueza que le proveía la explotación de ingentes recursos minerales (oro y plata principalmente), sucedida la primera revolución industrial en Inglaterra que se erigirá como la primera potencia mundial del siglo XVIII, se dieron una serie de acontecimientos que afectaron a las colonias sudamericanas del reino español, principalmente a aquellos sectores económicos que dependían directamente del desenvolvimiento económico y político hispano. Las elites económicas criollas peruanas sufrieron un doble golpe al dejar de ser Lima el único punto de comercio con la península. Abiertos los puertos de Buenos Aires, Valparaíso entre otros, la crisis económica golpeó fuertemente a las elites concentradas en Lima, la otrora "Ciudad de los Reyes". Como se sabe, la invasión napoleónica a España y el derrumbe del régimen de los borbones fueron el detonante para el triunfo de muchos de los movimientos independentistas y separatistas en América del Sur y América del Centro. A contracorriente de dichos movimientos separatistas, el Perú se mantuvo "fiel" a la corona hispana. Las elites económicas y políticas limeñas vieron con preocupación dichos movimientos separatistas.

#### *2.3.3. La independencia y el proyecto republicano: el proyecto del "Nosotros" sin "ellos" (los indios)*

Son muchos los procesos por los que atravesó el Perú para constituirse en república. Es significativo que la independencia de las nacientes repúblicas latinoamericanas se consolidara con la expulsión definitiva de los españoles de su último bastión en Sudamérica: el Perú. En la batalla de Ayacucho<sup>10</sup> se consolidó la independencia de las repúblicas latinoamericanas respecto del poder colonial hispano. Tanto San Martín como Bolívar, estaban convencidos que la independencia de América del Sur no estaba asegurada mientras no se expulsara definitivamente a los españoles del Perú.

A diferencia de otros proyectos independentistas en América, para el caso peruano queda comprobada la participación desarticulada de los diferentes sectores sociales en el proceso de la independencia. Tanto sectores criollos como indígenas y mestizos estaban a favor o en contra de la independencia del Perú sin que se pueda atribuir el apoyo a la causa independentista a uno u otro sector social en particular: criollos, mestizos o indios se encontraban en bandos pro realistas o pro separatistas. Muestra de ello es la conformación del ejército realista para la guerra de la independencia. Tres de cada cuatro soldados del rey eran americanos, y de estos la mayoría eran indígenas (Manrique: 1995).

---

<sup>10</sup> Casi 150 años después este lugar de la sierra peruana será el punto de nacimiento de los hechos más violentos del siglo XX peruano. Es paradójico (por decir lo menos) que en el lugar donde supuestamente se selló la independencia del Perú se origine en 1980 la escalada de violencia más atroz que le tocó vivir al Perú en el siglo XX.



Una vez consolidada la independencia del Perú se vieron los límites reales de este proyecto liberal. Si bien, los primeros gobernantes estaban conscientes de la necesidad de eliminar las características de la estamental sociedad colonial peruana incluyendo a los indios como ciudadanos de la nueva república<sup>11</sup>, las fuerzas económicas y políticas heredadas del poder colonial impusieron finalmente la continuidad de los privilegios de las clases criollas dominantes.

En la práctica, los mecanismos de poder y dominación establecidos por la corona española en sus colonias fueron usados por los líderes criollos independentistas para mantener los privilegios económicos, políticos y sociales heredados de la colonia. <<Una revolución política sin una revolución social>>, de esa forma podría resumirse el proceso de independencia peruana. Muchos de los privilegios de los criollos persistieron y las condiciones de las poblaciones indígenas se mantuvieron o, cuando no, empeoraron<sup>12</sup>.

Durante gran parte del siglo XIX los indios - como en la colonia - siguieron tributando y prestando su fuerza de trabajo gratuitamente. Si en la colonia se denominaba a este servicio la mita, durante todo el siglo XIX será eufemísticamente denominado "el servicio a la República". Las poblaciones afro americanas seguirán siendo consideradas esclavas hasta 1854 cuando el presidente Ramón Castilla elimina definitivamente la esclavitud.

Sin embargo - como señala Nelson Manrique (1995) - a partir de la República también se establecerán rupturas respecto a la época colonial. La región andina peruana se fragmenta en una serie de espacios regionales que terminan por cerrarse sobre si mismos, con la consiguiente emergencia de fuertes poderes locales. La debilidad del naciente Estado peruano para centralizar el poder se verá reflejada en el surgimiento de un fuerte gamonalismo republicano. La ley del Estado Peruano será nula en aquellos centros de poder regional donde no habrá más ley y justicia que la que impongan los gamonales. Sin embargo este poder regional no será lo suficientemente fuerte como para cuestionar e ir en contra del Estado Peruano.

Adicionalmente la eliminación de los curacazgos, que durante la colonia habían jugado un rol preponderante para mediar entre la autoridad colonial y las poblaciones indígenas terminarán anulando cualquier vestigio de poder de las elites indígenas. Desde entonces la condición social de indio será equiparable a la condición de pobre.

La república del siglo XIX será - en expresiones de Flores Galindo - una república sin ciudadanos, las grandes mayorías serán excluidas del proyecto de País y serán gobernadas por una minoría. Tanto así que desde mediados del siglo XIX se promoverá desde diferentes gobiernos políticas de inmigración principalmente europea, con el supuesto propósito de "enriquecer" y "fortalecer" la constitución de la población peruana. Alternativa esta a

---

<sup>11</sup> Los fundadores de la república querían eliminar las dos repúblicas. De españoles y de Indios y crear una sola república. Una expresión de esa época fue: "en el Perú ya no hay indios, ni españoles, sino sólo peruanos".

<sup>12</sup> Durante casi todo el siglo XIX los indios en el Perú siguieron pagando tributos, mas que por ser ciudadanos del nuevo Estado Peruano, por su condición de indios. Los criollos y mestizos fueron excluidos de tal obligación a partir de 1840.

la más extrema solución (deseada por muchos) de exterminar a la gran "mancha indígena". Ni qué decir de las políticas de inmigración del siglo XX para "colonizar" territorios selváticos, como si en ellos no hubiese presencia humana alguna.

Adicionalmente el siglo XIX recibió oleadas de migrantes chinos y japoneses que llegaron al país para trabajar principalmente en las haciendas azucareras y algodonerías de la costa peruana. Como sucedió con la población negra, la población inmigrante china y japonesa contribuyó a la constitución de una sociedad rica en expresiones culturales pero donde también las relaciones entre estas diversas matrices culturales estuvieron marcadas por el común denominador de la jerarquización y el prejuicioso trato racista. Sin embargo a diferencia de sociedades como la norteamericana con sus marcados guetos, el mestizaje cultural peruano siguió avanzando e integrando las diversas matrices populares.

La derrota peruana en la guerra con Chile iniciada en 1879, será el duro golpe que recibió la sociedad peruana y en especial sus elites políticas y económicas para repensarse y sentir de nuevo el trauma sufrido con la colonia. Intelectuales como Gonzáles Prada alertan sobre los peligros de pensar al Perú sin las grandes mayorías excluidas; aquellas que ofrecieron su más férrea resistencia al ejército chileno en la sierra central mientras que en Lima se capitulaba con el enemigo.

#### *2.3.4. El siglo XX y los tensos procesos de Construcción de la ciudadanía en el Perú*

Concluida la ocupación chilena, se pondrá en marcha el denominado proceso de "reconstrucción nacional" que con diferentes gobiernos y en medio de guerras civiles duró aproximadamente unos veinte años.

La catastrófica derrota dará pie al análisis y reflexión sobre el carácter de la nación peruana. De manera abierta se empieza a discutir el papel presente y futuro del indio en la constitución de la nación peruana. Con la reconstrucción nace también una nueva generación de intelectuales cuyo análisis de la sociedad peruana marcará derroteros importantes en la vida política y social del país en el siglo XX. Los de mayores implicancias para la vida política del país: José Carlos Mariátegui con sus Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Nacional y Víctor Raúl Haya de la Torre con su manifiesto: El Antiimperialismo y el APRA.

Para inicios del siglo XX, el Perú llevaba lógicas de desarrollo económico y social diferenciadas, que se podrían resumir gruesamente en el contraste entre una costa norte agro exportadora y el desarrollo de relaciones de trabajo asalariadas, y una región sur andina en la que se mantienen los poderes fácticos gamonales y relaciones sociales de servidumbre. En esta cadena de dominación y servidumbre las mujeres fueron quienes llevaron la peor parte. Como señalan algunos autores, la población femenina de las zonas rurales se vió sometida a una << doble trenza de dominación >>, étnica y de género.

El estado peruano empieza a centralizar el poder no sin conflictos con los poderes locales, principalmente de la sierra sur. A partir del "oncenio" de Leguía (1918 a 1929) se sentarán las bases para la posterior expansión del Estado peruano y los procesos de migración interna.

El siglo XX se abre para el Perú con el surgimiento de nuevos actores sociales. El limitado proceso de industrialización en Lima, originó la aparición de un pequeño sector obrero que en alianza con los artesanos fueron determinantes para la progresiva conquista de una serie de derechos laborales que si bien beneficiaron a un limitado número de peruanos fueron el comienzo de un proceso de conquistas sociales que se extenderán durante todo el siglo XX. El auge de las actividades minera y agro exportadora, con capitales principalmente norteamericanos significó el incremento de núcleos dispersos de obreros sobre los cuales posteriormente se desarrollaron la predica de los partidos Aprista y Comunista.

La exclusión por parte del Estado central hacia las élites políticas e intelectuales sur andinas, dará pie al surgimiento de movimientos indigenistas (no indígenas), que toman al "indio" como bastión de lucha para expresar el sentimiento de exclusión del que eran objeto por parte de las élites de la capital. El indigenismo peruano permitirá la puesta en debate del problema del indio y a diferencia de países como Bolivia y Ecuador, estuvo compuesto por intelectuales y dirigentes no indígenas<sup>13</sup>.

La expansión del sector servicios y principalmente del aparato estatal permitió la ampliación de una clase media con acceso a una educación universitaria, hasta entonces solo separada para las clases aristocráticas. La universidad peruana se convierte en el centro de los debates ideológicos y políticos y de ella salieron intelectuales que construirían la visión del Perú sobre el que futuras generaciones mirarían al pasado: Julio C Tello, Basadre, Luis A Sánchez, Luis E. Valcárcel, Arguedas, etc.

Los primeros cincuenta años del siglo XX peruano transcurrieron entre los intentos de la sociedad oligárquica por mantenerse en el poder, en alianza con las fuerzas Armadas y la permanente lucha de partidos políticos y actores sociales por conquistar espacios de ejercicio de su ciudadanía. Concluida la segunda guerra mundial y tras un leve apogeo de la economía peruana, se produce un proceso de migración interna que hará del Perú un país eminentemente urbano. Si para 1940 el 65% de la población era rural y el 35 % urbana; para 1992 más del 70% de la población será urbana, con Lima como el principal foco de inmigración. Este proceso de urbanización llevará consigo a lo que Matos Mar definió como la Crisis del estado Oligárquico y el desborde popular.

Como vemos en el cuadro inferior, desde la década del 40 empieza un crecimiento sostenido de la población urbana, producto de la migración en detrimento del campo, aunque el periodo más pronunciado es entre los años 61 y 72 con una tasa promedio de crecimiento anual de las zonas urbanas de 5.2%. (Manrique: 1995).

---

<sup>13</sup> La corriente indigenista tuvo como cuna la Ciudad del Cusco, otrora Capital del Imperio de los Incas. Si bien los intelectuales cusqueños dieron a conocer la realidad de las poblaciones indígenas (desde su perspectiva) muchos de ellos formaban parte del sistema de dominación gamonal cusqueño.

Censo	Población		TOTAL
	Urbana	Rural	
1876	----	----	2.6 millones
1940	2.2 (35%)	4.2 (65%)	6.2 millones
1961	4.7 (47%)	5.2 (53%)	9.9 millones
1972	8.1 (60%)	5.4 (40%)	13.5 millones
1981	11.7 (69%)	5.3 (31%)	17 millones
1993	15.7 (71%)	6.3 (29%)	22 millones
2002	19.3 (72%)	7.4 (28%)	26.7 millones

Tabla 4: Evolución de la Población Peruana.

El desborde se sustenta en el previo desarrollo de una infraestructura en comunicaciones, una reforma agraria inacabada que desemboca en una presión demográfica sobre las zonas rurales, la expansión del mercado interno y la expansión (aunque deficiente) de los servicios básicos en educación<sup>14</sup> y salud provistos por el Estado, principalmente en las zonas urbanas<sup>15</sup>. Estos serán los factores que condicionen la oleada migratoria entre las décadas de los 40 y 70.

El acceso de las grandes oleadas de migrantes a los espacios oficiales de la vida urbana (social, política económica y culturalmente) se dio manera informal y en lucha permanente por acceder al bienestar de vida que ofrecía la ciudad para cualquier ciudadano promedio. Las invasiones de terrenos, el comercio informal y la denominada cultura chicha<sup>16</sup> son una expresión de los causes que tuvieron que abrir los nuevos ciudadanos para luchar contra los cánones de la vida oficial citadina peruana y dejar de ser considerados ciudadanos de segunda categoría.

El acceso a los servicios básicos (agua, luz, desagüe) a educación, salud y trabajo estuvo marcado por procesos de negociación con las clases políticas,

<sup>14</sup> A nivel de los servicios educativos, si bien estos se expandieron a nivel de cobertura, la educación como política de estado siguió siendo entendida como instrumento civilizador de las poblaciones indias. Solo a partir de la década del sesenta empiezan los primeros proyectos de educación intercultural bilingüe. Con población predominantemente quechua o aymará hablante en la costa y sierra, y dialectos de las diversas comunidades selváticas, el Estado Peruano reconoció como idioma oficial sólo el castellano, hasta 1975 en que el quechua fue elevado a la categoría de idioma oficial.

<sup>15</sup> La construcción de las Grandes Unidades Escolares (colegios de educación primaria y secundaria) en la década del cincuenta son una muestra del propósito del Estado peruano por expandir el servicio educativo.

<sup>16</sup> La chicha es una bebida alcohólica de orígenes pre hispánicos preparada con la fermentación de diversos cultivos, principalmente del maíz. La cultura chicha hace referencia mas bien, a las expresiones culturales de los migrantes y principalmente de los hijos de migrantes que incorporando elementos de su lugar de origen con elementos de la ciudad forjan una nueva cultura: ni andina ni criolla. Este fenómeno se da con mayor énfasis en la ciudad de Lima, en tanto los hijos de migrantes serranos ya no se consideraban serranos, mas bien limeños, pero nuevos limeños en tanto no eran los típicos limeños criollos.

por tanto no estuvo exento de relaciones de clientelaje entre los nuevos ciudadanos y el poder político. Sin embargo también significó el desarrollo y fortalecimiento de organizaciones populares que darán sustento a las movilizaciones políticas de los años 70 por el retorno a la democracia. Serán las mismas organizaciones sin las cuales, el tránsito por las más duras recesiones económicas de los años 80 y 90 hubiese sido posible.

Este desborde popular será visto por muchos intelectuales como la posibilidad para el surgimiento de un proyecto nacional integrador en torno a la figura del mestizo. La emergencia de una cultura chicha o chola, en contraposición a los valores y estéticas criollo urbanas y andino serranas será vista como el primer esbozo del anhelado proyecto unificador mestizo. Se supuso que la construcción de una identidad mestiza o chola común a todos los peruanos podría favorecer el fortalecimiento de una ciudadanía integradora en la que todos los peruanos pudieran verse y tratarse como iguales. Ello podría ser cierto en la medida que los "siervos" dejaron de considerarse tales y asumieron su ciudadanía. No ocurrió lo mismo con los "señores" que siguieron considerándose como tales.

Desde un punto de vista dinámico de la cultura se podría afirmar que el apelar a una identidad mestiza, negando los orígenes indígenas, supone no la alienación de los individuos sino más bien su resistencia a seguir siendo denigrados por ser los herederos de los que fueron "vencidos". Si ser indio, significa ser menos que nada, el apelar a la "*mesticidad*" supone reivindicar el derecho de cada individuo a optar por una identidad en la que se sienta "con derechos" y "parte de" una colectividad.

Sin embargo – como señala Nugent - el mestizaje como ideología fue el agente más efectivo para desarrollar la intolerancia frente a las diferencias (Nugent: 1992). Se podría afirmar que esta idea de mestizaje, como síntesis y fin ineludible al que tenía que llegar la sociedad peruana puede tener una de sus causas en la minusvalía de la identidad étnica frente a la clasista, principalmente entre los intelectuales peruanos de izquierda. Las categorías de clase (campesino, obrero, capitalista, etc) deberían ser para estos los principales elementos de identidad de los individuos; otros elementos de identidad como el religioso o étnico formarían más bien parte de la falsa conciencia y serían promovidos por las clases dominantes para perpetuarse en el poder<sup>17</sup>.

La crisis del estado Oligárquico se manifestó de manera clara en la incapacidad de las elites políticas de las décadas del 50 y 60 para zanjar con problemas que se venían arrastrando desde el siglo XIX, como el de la reforma agraria, de cuya resolución dependía el fortalecimiento o no de la sociedad civil. La democracia era más entendida por las élites como una concesión que como un derecho legítimo del pueblo peruano. De ahí que por ejemplo una de las funciones de las Fuerzas Armadas, constitucionalmente declarada, fuera la de tutelar el orden interno y el sistema democrático.

A partir de la década de los 60 se opera en las Fuerzas Armadas un cambio significativo respecto al rol que tradicionalmente habían jugado en toda la

---

<sup>17</sup> Es significativo que durante el gobierno dictatorial del General Velasco Alvarado se suprimiera el día del Indio, para cambiarlo por el día del campesino.

vida republicana, como garantes del orden oligárquico establecido. A fines de la década de los 50 se crea el CAEM (Centro de Altos Estudios Militares). En plena guerra fría, los postulados sobre seguridad nacional cambian, de manera que esta no se entiende ya sólo como la protección de las fronteras de posibles enemigos externos, sino también como la protección contra posibles enemigos internos. En ese sentido las fuerzas Armadas peruanas, ante la inacción de la clase política peruana, crearán su deber asegurar las condiciones de justicia y orden necesarios para evitar cualquier desarrollo posterior de movimientos revolucionarios comunistas. La década de los 60 termina con la imposición de una dictadura militar de 10 años que marcará un antes y un después en la composición de la sociedad peruana. La mayoría de analistas coincide en señalar que durante dicho periodo se dio el "golpe de gracia" a la oligarquía peruana y a las clases terratenientes y gamonales del interior del país. Terminado el gobierno militar y a 100 años de los infaustos sucesos de la guerra con Chile, se convoca a una asamblea constituyente en la que se elabora la constitución de 1979. Un año después Belaunde Terry, el mismo que fue depuesto por el golpe del ahora saliente gobierno militar, es elegido presidente para el periodo 80 -85.

El entusiasmo por el retorno a la democracia se ve ensombrecido por el surgimiento del movimiento terrorista Sendero Luminoso, que durante el proceso electoral destruye ánforas en el pueblo de Chuschi - Ayacucho. Los que inicialmente fueron catalogados por el gobierno como simples abigeos, terminaron desatando la violencia más extrema y sistemática que vivió el Perú en el siglo XX. La década perdida, es como se le suele llamar a la década de los años 80 por el retroceso en todo orden de cosas que significó para el Perú ese periodo, solo comparado con los eventos traumáticos de la guerra con Chile.

El periodo de violencia interna vivido en las décadas de los ochenta y noventa, originó una compulsiva migración de las ciudades y pueblos del interior del país a Lima. En la mayoría de casos quienes pudieron salir de las zonas en conflicto fueron los que contaban con las redes sociales mínimas para iniciar un proceso de migración forzoso. Para el año de 1993, cuando la violencia terrorista hacía estragos en la capital peruana, Lima y Callao juntos representaban el principal destino de inmigración con casi el 56 % de la población inmigrante a nivel nacional. Sintomáticamente los departamentos con menor in migración eran aquellos donde la violencia terrorista asoló con más fuerza (Ayacucho, Huancavelica y Apurímac). Estos tres departamentos juntos representaban a más del 15% de la población expulsada de su sitio de origen.

Como aconteció en toda la historia del Perú, los más afectados por los hechos de violencia fueron los pueblos nativos y comunidades campesinas. Situados entre dos bandos, fueron víctimas permanentes de la violencia ejercida por los grupos terroristas y las fuerzas armadas. Su condición de indios y campesinos incrementó los niveles de violencia ejercidos hacia ellos. Como señalan los informes de la Comisión de la Verdad<sup>18</sup> las distancias

---

<sup>18</sup> La Comisión de la Verdad y la Reconciliación fue instaurada durante el gobierno de transición de Valentín Pañiagua el 4 de junio del 2001 y ratificada al año siguiente por el gobierno de Alejandro Toledo. Su propósito esclarecer los actos de violencia



culturales entra las víctimas mayoritarias de la violencia y el resto del país son abrumadoras <<Mientras que de acuerdo al censo de 1993 sólo un quinto del país tenía al quechua u otras lenguas nativas como idioma materno, esa proporción supera el 75% entre los muertos y desaparecidos reportados a la CVR>> (Infome CVR).

Culminado el desastroso gobierno de Alan García, las principales olas migratorias ya no fueron del campo a las ciudades peruanas; si debemos hablar de migración en las décadas de los 80 y 90 debemos hacerlo en el sentido de emigración. La salida masiva de peruanos fuera del país puede leerse a partir de las pocas oportunidades que encontraron y encuentran muchos de nuestros compatriotas, quienes – como los migrantes que salieron de sus comunidades campesinas en las décadas de los 50s y 60s- prefieren dejar la seguridad emocional del ambiente familiar para emprender una empresa de emigración en busca de mejores oportunidades. La nefasta década de los ochenta no solo golpeo la economía nacional, más trágica fue la desarticulación y atomización de la sociedad peruana y la casi desaparición de los tradicionales partidos políticos.

El triunfo en la elecciones municipales del año 1990 del “independiente” Ricardo Belmont anunciaba el fracaso de los partidos políticos para canalizar y articular las demandas y propuesta de la sociedad civil; ponía en evidencia la debilidad del sistema democrático peruano y preparaba el camino para el triunfo de propuestas autoritarias (disfrazadas de eficientes) ajenas a cualquier intento por darle un rol protagónico a la sociedad civil. Paradójicamente muchos peruanos entendieron y vieron en el gobierno de Fujimori la expresión de democracia participativa. El fraude operado por el gobierno para impedir a toda costa el referéndum contra su tercera reelección demostró lo equivocados que estábamos.

La década de los noventa encontró a la sociedad peruana desarticulada. Los movimientos y organizaciones sociales que habían sido preponderantes en la vida política de los años 70 habían perdido todo nivel de organicidad (sindicatos, gremios empresariales, partidos políticos, clubes, etc.). La mayoría de organizaciones sociales eran de supervivencia y en esa lógica la relación establecida entre el Estado y la sociedad civil estaba marcada por relaciones clientelistas.

Las pandillas y la cultura “combi”<sup>19</sup> son dos fenómenos sociales propios de la década de los noventa que se pueden explicar a partir de este proceso de desarticulación de la sociedad peruana. El primero hace referencia justamente a la búsqueda de sentido de pertenencia de miles de jóvenes que sin mayores oportunidades para salir adelante buscan en las pandillas una fuente de realización personal y reconocimiento.

El segundo fenómeno, producto de la liberalización de la oferta de transporte urbano en las principales ciudades del país, originará un vertiginoso y desordenado crecimiento del transporte público urbano. La cultura combi

---

interna, los hechos ocurridos entre mayo de 1980 y noviembre del 2000 y establecer las responsabilidades correspondientes, no sólo de quienes los ejecutaron sino también de quienes los ordenaron o toleraron, y a su vez proponer iniciativas que afirmen la paz y la reconciliación entre todos los peruanos.

<sup>19</sup> Las “combis” son un medio adaptado para el transporte público urbano.

es la expresión acabada de una sociedad donde el respeto a las reglas y el aprecio por la vida humana es nulo.

Si menciono ambos fenómenos es porque son sintomáticos de los problemas que enfrenta la sociedad peruana a inicios del siglo XXI, pero también porque nos indican de los cambios que debemos operar en la subjetividad de cada peruano para la búsqueda de orden, justicia y reconocimiento de cada uno de los peruanos como sujetos con deberes y derechos. Ambos fenómenos dan cuenta de nuestra búsqueda por construir un nosotros que integre y armonice las distintas rutas que cada cual tenga que tomar en su diario viajar. El nosotros no implica tomar la misma ruta, el nosotros mas bien implica valorar y respetar las normas que hacen posible que cada quien pueda llegar a su destino sin mayores percances.

### *Bibliografía del artículo*

- COTLER Julio. 1992 Clases, estado y nación en el Perú. Sexta edición. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN. Informe Final. [www.cverdad.org.pe](http://www.cverdad.org.pe)
- MANRIQUE Nelson. 1995 Historia de la República: nuestra historia. Fondo Editorial COFIDE, Lima.
- NUGENT Guillermo. 1992 El laberinto de la Choledad. Fundación Ebert, Lima



## **2.4. REFORMA CONSTITUCIONAL, DESCENTRALIZACIÓN Y LUCHA CONTRA LA POBREZA**

Centro Guamán Poma de Ayala – Escuela de Gobernabilidad  
René Huayta

El Gobierno Constitucional, a través del presidente Alejandro Toledo, recogiendo antiguas aspiraciones del país, se ha comprometido a dar continuidad a la reciente transición política, afirmando el proceso democrático. El informe de Desarrollo Humano del PNUD 2002 expresa tres prioridades fundamentales, que se interrelacionan entre sí, complementándose y potenciándose reciprocamente. Estas tres prioridades son:

- (a) la reforma del Estado al servicio del ciudadano
- (b) descentralización y reactivación económica,
- (c) La reducción de la pobreza y promoción de oportunidades.

Estos tres objetivos centrales, constituyen ejes transversales que orientan todo el proceso político, económico y social del proyecto de transformación que vive el país. En torno a los cuales se abren distintos escenarios y se recuperan retos pendientes para el desarrollo humano en el Perú. Intentaremos resumir, a continuación, la problemática que vienen atravesando estos ejes transversales.

### *Reforma constitucional*

Ha habido diversos intentos para reorganizar, modernizar y reformar el Estado peruano, cada uno con sus peculiaridades; todos ellos han tenido problemas y se han caracterizado por terminar en un relativo fracaso. De estos intentos podemos recuperar las enseñanzas que nos aportan para evaluar la presente propuesta. Hacemos un breve recuerdo de los principales modelos vividos en nuestro país.

A principios de los años 90 se llevaron a cabo, con relativo éxito, políticas de ajuste y reformas estructurales del Estado. Fueron políticas y ajustes orientados, únicamente, en términos fiscales, es decir para eliminar el problema de caja y reducir el excesivo número de trabajadores.

En 1991 (febrero y abril) el Estado puso en marcha un proceso de reducción de personal; para hacerlo efectivo, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) aprobó y difundió un conjunto de normas complementarias que facilitarían el proceso. La reorganización propuesta por el INAP intervenía en tres niveles:

- El institucional. Cada entidad debería formar una comisión para identificar sus problemas de ineficiencia, superposición funcional, imprecisión de competencias, sobredimensionamiento, etc., proponiendo medidas de solución.
- El sectorial o regional. Cada ministerio o región, a través de una comisión, armonizaría las propuestas de las instituciones respectivas y definiría la estructura del sector.
- El global. En este último nivel, el INAP - que se constituía como Secretaría Técnica del Proceso de reorganización - reformularía las propuestas sectoriales y regionales y propondría la nueva estructura de los ministerios.

Durante la gestión del actual Gobierno, el Congreso de la República ha logrado modificar el Capítulo XIV de la Constitución Política del Perú, elaborada en 1993. El mencionado Capítulo, referido a la "Descentralización, las Regiones y las Municipalidades" fue modificado el 07 de Marzo del año 2002, con la finalidad de darle una nueva forma de organización, más democrática, y que ésta se constituyera en una política permanente del Estado. La nueva normativa tiene, como objetivo fundamental, el desarrollo integral del Perú, superando el modelo hipercentrista en el que todas las atribuciones y competencias correspondían al Gobierno central.

Actualmente continúa pendiente, en la agenda política, un debate sobre la conveniencia de la reforma total de la Constitución Política del Estado del año 1993. Hay discrepancia, entre los distintos sectores políticos, algunos consideran una necesidad convocar un Congreso Constituyente, que reforme la Constitución, mientras que otros afirman que es el actual Congreso de la República quien debe llevar a cabo la reforma total de nuestra Carta Magna.

El territorio de la República está integrado, actualmente, por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituyen y se organizan los respectivos gobiernos: nacional, regional y local. Las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas de departamentos, provincias o distritos limítrofes que, por razones históricas, culturales, administrativas y económicas, puedan constituirse como unidades geoeconómicas sostenibles.

Las municipalidades ahora conocidas como "Gobiernos Locales" son los órganos de gobierno de las municipalidades provinciales y distritales. Tienen autonomía política, económica y administrativa, en los asuntos de su competencia, en armonía con las políticas y planes de desarrollo nacional, regional y local.

Actualmente entre los cambios normativos realizados podemos destacar la aprobación de algunas leyes importantes como: la Ley de Reforma Constitucional sobre Descentralización<sup>20</sup>, la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado<sup>21</sup> y las leyes sobre descentralización, la "Ley orgánica del Poder Ejecutivo", la "Ley de descentralización fiscal" y la "Ley de la carrera pública". Por otro lado la voluntad política de reforma institucional viene siendo afirmada a través del importante proceso de diálogo y concertación nacional, que se viene manteniendo en el país, tomando cuerpo en la Carta de Política Social, el Acuerdo Nacional, y los Acuerdos Regionales de Gobernabilidad.

### *Proceso de descentralización*

La organización del espacio en Perú muestra grandes diferencias entre las 24 +2 regiones, las 194 provincias y los 1.828 distritos, con una acusada concentración económica, demográfica, política y administrativa, en algunas ciudades centro dominantes, principalmente en Lima, generando un desarrollo muy desigual en el ámbito regional y local.

---

<sup>20</sup> Ley 27680 (6-marzo-2002)

<sup>21</sup> Ley 27658 (30-enero-2002)

Hay algunos datos destacables: según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD para el 2002, en **Lima** se concentra el 32 % de la población, se produce más del 45% del PBI, se obtiene el 55% de la producción industrial y el 56% del comercio, concentrándose el 55% del ingreso nacional y el 83% de las colocaciones bancarias. También se acumula el 33.4 % de la PEA. Sin embargo, en este mismo espacio, se encuentra más del 52% de la pobreza del país, constituyendo el volumen más importante de pobreza urbana. El ingreso per capita en Lima es 3 veces superior al del resto del Perú (en la capital es de US\$ 4.500 año, en el resto del país es US\$ 1.500).

El proceso de descentralización del Estado Peruano, tiene que ser la oportunidad de un cambio más profundo, no sólo puede limitarse a la transferencia de competencias y atribuciones y de los escasos recursos económicos que tiene el tesoro público. El propósito es que surjan auténticos liderazgos, en cada región, capaces de contribuir a la consolidación de las sociedades regionales y que éstas asuman la iniciativa en la gestión del desarrollo regional y local, rompiendo así con esa actitud predominante de esperar, siempre, que las soluciones vengan de arriba, es decir desde Lima, y en muchos casos desde el Estado Central.

La descentralización no se justifica sólo en motivos éticos o democráticos. Constituye una necesidad de la sociedad moderna, en la que, el Estado Central, ante la creciente demanda, no puede definir ni ejecutar políticas, unilateralmente, tanto por los escasos recursos humanos y financieros de que dispone, como por razones de legitimidad de las mismas políticas. La experiencia de los países vecinos nos muestra que, el gran desafío de la política pública, es lograr una articulación permanente con los agentes privados en su acepción amplia: ciudadanos, empresas, gremios, ONGs, universidades, en resumen tiene que haber una alianza estratégica entre los sectores públicos y las organizaciones del sector privado y/o sociedad civil.

Pronto cumpliremos el segundo año de instalación de los gobiernos regionales, por tanto se ha iniciado un nuevo proceso de descentralización del aparato estatal y de la gestión de una parte mínima de sus funciones. Algunas regiones están reclamando mayores transferencias de competencias y atribuciones, sin haber demostrado, aún, competitividad y eficacia en lo poco que tienen que hacer; esto es, seguramente, por el excesivo entusiasmo de asumir los nuevos retos que el proceso de descentralización ofrece. Es importante hacer un monitoreo y evaluación de la eficacia de los Gobiernos Regionales en la actual gestión, así como del comportamiento de las Sociedades Civiles Regionales, el propósito del presente artículo es motivar para que, estas acciones, se realicen desde el Consejo Nacional de Descentralización y también desde las organizaciones sociales interesadas en el seguimiento del proceso.

En la década del 80, la mayoría de las regiones creían que sus posibilidades de desarrollo económico dependían principalmente de la actividad del Estado, sea a través del gasto público corriente, o de la inversión estatal en proyectos productivos y de la infraestructura. Hoy, a comienzo del tercer milenio, algunos sectores políticos y de la sociedad civil continúan creyendo en esta posibilidad, por eso su comportamiento político es únicamente demandante, sin propuestas serias y coherentes; por otro lado, considero que no cuentan con una información adecuada, tienen que saber que, en el Perú, la inversión pública aporta, al PBI Nacional, menos del 15 % y la inversión privada

contribuye con más del 85 %, entonces, es importante hacer el Mapa de Riqueza y no únicamente el Mapa de Pobreza, porque éste supone un profundo cambio de concepción del desarrollo nacional.

La realidad nos demuestra que el desarrollo económico del país, de la región y de los ámbitos locales depende de la competitividad de su economía y de su capacidad de promover el crecimiento económico, generando de esta manera empleo, mejores ingresos y el bienestar de las personas y familias asentadas en cada localidad y ámbito regional. Este rol está establecido en el marco normativo vigente, pero aún no hay claridad en los equipos de gobierno de las municipalidades y menos de los gobiernos regionales.

### *Lucha contra la pobreza*

En el contexto de descentralización, el territorio regional y local adquiere una importancia fundamental, dado que constituye la unidad operativa básica y ámbito de intervención concreto del sector público, dotada de gran proximidad con el ciudadano, donde toma cuerpo y se expresa el entramado social, lo cual permite enfrentar con mayor efectividad la pobreza.

La transferencia a la administración regional y local de competencias y responsabilidades y de los programas sociales que se iniciaron el año 2003, además de asegurar la continuidad de la provisión de los servicios sociales, en relación a su cobertura, plantea el reto de la mejora sustancial de sus resultados en términos de desempeño, así como del impacto en la vida de los ciudadanos y particularmente de aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad. El proceso de transferencia constituye una gran responsabilidad para las administraciones subnacionales y exige una estrategia asociada al objetivo de superación de la pobreza lo que requiere un despliegue de competencias, capacidades y habilidades por parte de los actores regionales y locales.

De este modo la descentralización deberá asumir desafíos en materia de erradicación de la pobreza, que se orienten a: (A) superar las dificultades para llegar efectivamente a los pobres (focalización) (B) Obtener una gestión pública más adecuada en términos de resultados y transparencia (C) motivar una amplia participación en el diseño de las estrategias territoriales de reducción de la pobreza y garantizar la inclusión social (D) Programar la superación de la pobreza, como una prioridad, en los planes concertados de desarrollo subnacional y en los presupuestos participativos (E) profundizar en el diseño de mecanismos abiertos de coordinación y entendimiento con los actores de desarrollo locales, junto al desenvolvimiento de habilidades en la construcción colectiva de compromisos políticos, etc.

*La Encuesta Nacional de Hogares INEI - ENAHO- IV Trimestre 2001 señala que la pobreza, durante el periodo 1997 al 2001, se ha incrementado en un 7.1%. Según esta fuente, existen 14.608.000 personas que se encuentran en situación de pobreza<sup>22</sup>, lo que supone un 54.8% de la población. Dentro*

---

<sup>22</sup> Para la identificación de personas pobres se toma como referencia su pertenencia a hogares cuyo gasto total está por debajo del costo de una *canasta básica de consumo*, cuyo costo per cápita mensual o *línea de pobreza* varía entre S/.147.39 (selva rural), S/.2006.21 (en Lima)

de este número de personas, 6.513.000 están en pobreza extrema<sup>23</sup>, representando el 24.4 % de la población total. Sin embargo existen diferencias sustanciales entre el área rural y urbana, entre las diferentes zonas naturales y también hay diferencias por cuestión de género.

Por otro lado, aunque el Índice de Desarrollo Humano ha evolucionado favorablemente, situándose en 0.620 para el año 2000, existen serias desigualdades espaciales y problemas estructurales que es necesario revertir, entre ellos: (a) la influencia de un modelo centralista de desarrollo, (b) el desigual impacto de las políticas, que no reconocen las diferencias (geográfico-productivas, culturales, etc), (c) la inadecuada combinación de recursos en las regiones de menor nivel, (d) la incapacidad de las zonas modernas de irradiar desarrollo en su entorno regional.

DIFERENCIAS ENTRE DEPARTAMENTOS		TASA DE INCIDENCIA DE LA POBREZA 2001(%)			
Departamentos con mayor pobreza total: HUANCVELICA 88% HUANUCO 78.9% APURIMAC 78% PUNO 78% CAJAMARCA 77.4%	Departamentos de menor pobreza total: MOQUEGUA 29.6% TACNA 32.8% LIMA/CALLAO 33.4% MADRE DE DIOS 36,7% ICA 41.7%	AREAS GEOGRAFICAS	POBREZA TOTAL	POBREZA EXTREMA	
		Nacional	54.8%	24.4	
		Áreas			
		Urbana	42%	9.9%	
		Rural	78.4%	51.3%	
		Regiones naturales			
		Costa	39.3%	5.8%	
		Sierra	72%	45.6%	
		Selva	68.7%	39.7%	
		Departamentos con mayor pobreza extrema HUANCVELICA 74.4% HUANUCO 61.9% CUSCO 51.3% CAJAMARCA 50.8% APURIMAC 47.4%	Departamentos con menor pobreza extrema LIMA/CALLAO 3.1% TACNA 5.2% TUMBES 7.4% MOQUEGUA 7.6% ICA 8.6%	Dominios	
Costa Urbana	44.6%			7.6%	
Costa Rural	62.7%			19.7%	
Sierra Urbana	51.6%			18.3%	
Sierra Rural	83.4%			60.8%	
Selva Urbana	62.4%			34.9%	
Selva Rural	74%			43.7%	
Lima Metropolitana	31.9%			2.3%	

Tabla 5: Índices de pobreza por departamentos en Perú. FUENTE: Elaboración OTC-AECI, Lima, a partir de los datos del Informe de Desarrollo Humano PNUD 2002 y ENAHO IV trimestre 2001.

<sup>23</sup> Para la identificación de personas en situación de pobreza extrema se toma como referencia su pertenencia a hogares cuyo gasto total está por debajo del costo de una *canasta básica de alimentos*, cuyo costo per cápita mensual o *línea de extrema pobreza* varía entre S/.95.01 (selva rural) y S./138.18 (selva urbana), valorándose en Lima en S/.2006.21.

Uno de los principales retos del desarrollo humano, para conseguir el aprovechamiento de las potencialidades existentes, en el marco de una activa participación social, es, por tanto, la reforma del Estado y la descentralización. De esta forma, la descentralización se constituirá en un instrumento, motor de cambio o dinamizador del desarrollo, configurándose como un componente estratégico fundamental, para redimensionar el objetivo de superación de la pobreza.

## **2.5. PERÚ: LEY MARCO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. ¿UNA OPORTUNIDAD PARA ESTABLECER PROCESOS SOSTENIBLES Y DE GESTIÓN DEMOCRÁTICA EN LAS CIUDADES Y MUNICIPIOS PERUANOS?**

*Felipe Llamas Sánchez<sup>24</sup>*

El Presupuesto Participativo en el Perú se ha convertido en un asunto público de carácter nacional. El 7 de agosto del año 2003, se aprueba la Ley N°28056, denominada Ley Marco del Presupuesto Participativo, con el objetivo de establecer un conjunto de disposiciones para asegurar la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, vinculado con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como con la fiscalización de la gestión, en el marco de un proceso amplio de reforma del Estado que pretende incorporar la descentralización como el principio básico de la organización pública<sup>25</sup>.

¿Puede suponer este proceso un camino adecuado para un desarrollo equitativo, sostenible, democrático e incluyente para Perú? ¿Puede suponer esta Ley una oportunidad para establecer procesos sostenibles y de gestión democrática en las ciudades y municipios peruanos?

Para abordar estas cuestiones, el punto de arranque lo vamos a situar a partir de algunas de las ideas claves de las investigaciones más recientes realizadas sobre la aplicación de los presupuestos participativos en ciudades de América Latina y Europa.

En menos de 15 años, el Presupuesto Participativo se ha vuelto un tema de debate central y un amplio campo de innovación para todas las personas involucradas en la democracia y el desarrollo local. Más allá de la experiencia del presupuesto participativo iniciada en la ciudad Brasileña de Porto Alegre, que ha servido como referente para otras ciudades de Brasil, de América Latina y Europa, cada vez más se hace necesario discutir a escala mundial las diversas formas de participación de la población en la gestión pública local:

Hablar hoy de los presupuestos participativos es hablar de una realidad en la gestión pública local que, según las estimaciones más recientes, se está aplicando en más 250 ciudades y otros espacios supramunicipales. Es hablar de una dimensión financiera donde cientos de millones de euros son debatidos por la población de estas ciudades - cientos de miles de personas - en un complejo instrumento de innovación democrática y participación ciudadana en la toma de decisiones en la gestión pública, conformando un

---

<sup>24</sup> Sociólogo. Miembro del equipo de coordinación del Presupuesto Participativo en el Ayuntamiento de Córdoba y Técnico del Proyecto URB-AL: Los presupuestos participativos hacia nuevas formas de gobernabilidad local

<sup>25</sup> Ley de Reforma Constitucional del Capítulo 16 del Título 4 sobre descentralización. Ley N° 27680 / Ley de Elecciones Regionales. Ley N° 27683 / Ley de Bases de la Descentralización. Ley N° 27783 / Ley de Demarcación y Organización Territorial. Ley N° 27795 / Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Ley N° 27867



proceso -a nivel global- de nueva gobernabilidad local que pone a debate las clásicas formas e instituciones de la democracia representativa y que permite escuchar la voz de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y en las agendas políticas a partir de nuevas demandas participativas y nuevas praxis de innovación democrática: la ciudad es el territorio de la ciudadanía, donde el poder estatal está más próximo a las personas y donde los mecanismos de participación pueden ser más directos para resolver los crecientes problemas y mejorar la calidad de vida de la población.

Siguiendo la investigación realizada por Yves Cabannes (2003), se trata de un universo heterogéneo, pero a pesar de la diversidad pueden encontrarse elementos comunes. Éstos pueden ser agrupados en cinco dimensiones claves: a) Presupuestaria (o financiera), b) Participativa, considerando tanto la participación popular como la participación del gobierno local, c) Normativa y jurídica (en relación con el marco legal), d) Territorial y e) Política.

Todo indica que no se trata de una moda, y esta dinámica está apoyada por algunas agencias de Naciones Unidas, por la Comisión Europea a través del Programa URB-AL, con la puesta en marcha de la Red URB-AL nº9 sobre Finanzas Locales y Presupuesto Participativo, coordinada por la ciudad de Porto Alegre y que es previsible un fuerte crecimiento de experiencias en los próximos años, especialmente en el caso peruano.

El presupuesto participativo plantea al mismo tiempo cuestiones relacionadas con las formas y los motivos de la participación ciudadana, con las respuestas a la crisis del Estado-Nación y de las formas de democracia representativa a éste asociada, o con la emergencia de la esfera local como ámbito preferente de innovación en las relaciones sociales, políticas y económicas. Por ello hablar de los presupuestos participativos es hablar de política en sentido amplio, es hablar de una forma de hacer política para radicalizar democráticamente el modo de construcción del interés público, a través de cierta socialización de los medios de decisión.

Como veremos, los principales resultados del presupuesto participativo se refieren a cuatro aspectos: la mejora en la gestión local, la mejor redistribución de los recursos, la participación ciudadana y la política. Cuestiones que plantean muchas preguntas, algunas de las cuales no pueden ser respondidas por lo novedoso de este proceso, donde encontramos muchas resistencias, obstáculos, incertidumbres y limitaciones de la propuesta, que se encuentran en un lugar de *confrontación de intereses* como es la elaboración del presupuesto municipal - con recursos limitados - y por extensión la gestión de la cosa pública.

### *Pero, ¿qué se entiende por presupuesto participativo?*

El elemento común a cualquiera de las definiciones sobre presupuesto participativo es la concepción de la participación ciudadana<sup>26</sup> entendida como

---

<sup>26</sup> Más allá de esta concepción de la participación ciudadana, también se defiende en este artículo que se trata de un proceso educativo, una manera de hacer pedagogía de la acción política, de innovar en la cultura política y poder entender la política como el ejercicio de una función pública frente al mercadeo y el aprovechamiento individual como se ha visto en muchas ocasiones.



la capacidad real de la ciudadanía para tomar decisiones sobre las materias que trascienden el ámbito de lo privado y que necesariamente se sitúan en la esfera de lo común y público.

Una de las primeras definiciones es la de Ubiratan de Souza, economista que participó en la creación del presupuesto participativo en Porto Alegre y en las primeras etapas en el Estado de Rio Grande do Sul, que viene a señalar que el presupuesto participativo es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en el que la población puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. De modo que el ciudadano no limita su participación a votar cada cuatro años, sino que también toma decisiones y controla la gestión del gobierno. (Genro, T. y De Souza, U. 1998)

Otra expresión, acuñada por Tarso Genro que fue Alcalde de la ciudad de Porto Alegre en los periodos 1993–1996 y 2000-2002 con un carácter más político que la anterior, es la de que el presupuesto participativo constituye una *esfera pública no estatal de cogestión*. El concepto de esfera pública no estatal ha sido muy utilizado desde el Partido de los Trabajadores de Brasil para señalar que esta práctica tiene un potencial de transformación radical de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado: se crea un nuevo espacio público de encuentro entre la ciudadanía, el poder ejecutivo y el poder legislativo, que se convierte en el auténtico espacio de decisión. (Genro, T. y De Souza, U. 1998)

Partiendo de esta definición se puede ir un poco más allá para decir que se trata de una esfera pública activa de cogestión de los recursos públicos municipales que combina formas de democracia directa (las asambleas, donde se toman ciertas decisiones) con formas de democracia participativa semidirecta a través de representantes de la ciudadanía (Consejo del Presupuesto Participativo, los Foros de delegados, Asamblea de Ciudad, etc.) que son responsables de las decisiones del presupuesto participativo.

El presupuesto participativo establece unas reglas de juego que regula (por lo general se trata de un proceso auto-regulado) el encuentro de la población con sus gobernantes para consensuar las decisiones sobre la gestión pública (especialmente en el capítulo de inversiones). En este sentido podemos hacer la siguiente definición: los Presupuestos Participativos son una herramienta de intervención ciudadana, probablemente la más compleja y conocida de las modalidades de democracia participativa local, que permite implicar a la población en la toma de decisiones públicas y persigue promover la participación de la población en la gestión pública, concretamente en la toma de decisiones sobre los gastos y recursos de la planificación presupuestaria. Donde en última instancia, el valor agregado es la disminución de las desigualdades y la reducción de la segregación espacial y social.

A modo de síntesis, por un lado podríamos decir que se trata de un mecanismo por el cual la población define el destino de todo o parte de los recursos públicos, a partir de elaborar participadamente el presupuesto público municipal<sup>27</sup> Y, por otro lado, se trata también de un proceso, ya que

---

<sup>27</sup> En un modelo clásico el presupuesto municipal es definido por el equipo de gobierno y sus técnicos municipales, alejado generalmente de las prioridades y necesidades de la población, a pesar de los programas electorales).

está en construcción constante. Su funcionamiento es autorregulado, es decir, las instituciones que lo componen, que son compartidas por la población y el gobierno, son las que dictan sus propias normas de funcionamiento y éstas cambian de un año para otro en función de la evaluación que los participantes hagan de su funcionamiento. Por lo general, se trata de un instrumento flexible sujeto a continuos cambios en función de los marcos políticos, la dinámica social y participativa o institucional y normativa. Se caracteriza como un espacio público comunitario, centrado en la inversión de prioridades (redistribución de los recursos) teniendo como norte la producción de justicia y cohesión social. Por tanto, no se trata de una mera cuestión técnica de gestión pública, sino que afecta de forma determinante al nivel de democracia real existente en la sociedad.

De esta manera se puede establecer que los principios básicos del presupuesto participativos podrían ser los siguientes:

- Es posible la participación directa de la población en el proceso,
- Las asambleas ciudadanas son el instrumento para deliberación, la priorización y toma de decisiones,
- Se trata de un proceso cíclico donde las reglas de juego son claras y transparentes,
- Es un proceso autorregulado y flexible en sus procedimientos
- Se establecen "criterios" para la asignación presupuestaria en función de una mejor redistribución de los recursos siempre escasos.
- Combina mecanismos de democracia directa (asambleas) con mecanismo de democracia representativa (consejo de representantes, asamblea ciudad, etc..)
- El control social y la rendición de cuentas
- El compromiso de las autoridades municipales de respetar los consensos

### *Cómo es su desarrollo en la práctica:*

Sergio Baierle<sup>28</sup> insiste sobre la dimensión múltiple y multidimensional del presupuesto participativo ya sea en relación con el sistema de gobierno, con el modo de participación de la ciudadanía, el tipo de consejos de ámbito municipal, al porcentaje de los presupuestos colocados a discusión y el nivel de centralización y descentralización de la experiencia. Si bien Porto Alegre es la referencia, la multitud de experiencias, cerca de 300, invita a pensar que las características de estas son muy diferentes y que encontramos una heterogeneidad de presupuestos participativos, tantos como experiencias existentes, con sus especificidades culturales, políticas, participativas, territoriales, normativas, etc., como no podría ser de otra manera.

A partir del estudio comparado sobre las 25 experiencias de presupuestos participativos más significativas y consolidadas, Ives Cabannes, establece siete variables fundamentales de clasificación:

---

<sup>28</sup> Baierle S. (2004): "El Buen Gobierno en la Era de los Mercados", en Revista Era Urbana: Edición Especial: Presupuestos Participativos. Marzo de 2004 Edita. Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas, UN-HABITAT .Quito

1. Tipo de participación: directa o indirecta	<i>Participación directa de la ciudadanía:</i> participación universal de la población. Una persona un voto Ejemplo: Porto Alegre (y todas las ciudades brasileñas), o Córdoba en España <i>Participación indirecta:</i> es decir, a través de sus organizaciones sociales o políticas. Se da el nombre de <i>Democracia Representativa Comunitaria</i> a esta segunda forma Ejemplo: Albacete en España,
2. ¿Quién tiene el poder de decisión con relación a los presupuestos?	Las experiencias varían de simples consultas a sistemas de poder ciudadano: Asambleas ciudadanas
3. ¿Cuál es el órgano de decisión?	Varía del Consejo de Presupuesto Participativo a otros sistemas: Asamblea de ciudad, etc..
4. ¿Dónde y cómo se ejerce el control social y la fiscalización de obras, una vez aprobado el presupuesto?.	Ejecutivo (Gobierno local) Consejo del Presupuesto Participativo - Representantes ciudadanos Comisiones especiales (mesas de control y seguimiento) Asociaciones de barrios
5. Nivel del que parten las demandas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• nivel del barrio (democracia participativa de "proximidad")</li> <li>• el nivel de la ciudad</li> </ul>	Dinámicas territoriales Dinámicas temáticas o sectoriales Combinación de estas: nivel ciudad
6. Parte del presupuesto público municipal puesto a debate	Varía de menos del 1% del total hasta al 100%.
7. Grado de institucionalización y/o de formalización del Presupuesto Participativo	Autorreglamentos Ordenanzas Municipales Leyes Estatales (Perú)

Tabla 6: Variables del Presupuesto Participativo. Fuente: Elaboración propia a partir de Yves Cabannes (2004): Documento Base Red URB-AL n°9, coordinada por Porto Alegre.

**En cuanto a las dificultades para implantar los presupuestos participativos** se pueden señalar tres dificultades "comunes" en la mayoría de las experiencias en función de los actores que participan en el proceso:

- Actores políticos: hay que compartir el poder de decisión conjugando los mecanismos de la democracia representativa con los de democracia directa. Esto implica una cesión de poder del gobierno municipal a favor de la ciudadanía sin que ello le suponga librarse de la responsabilidad política sobre el cumplimiento del programa electoral por el que fue elegido. Por tanto es necesario una fuerte voluntad política.
- Técnicos: significa una pérdida de influencia por el nivel técnico municipal, ya que con la aplicación del presupuesto participativo la planificación técnica y presupuestaria viene determinada a partir de las decisiones y prioridades que realiza la ciudadanía. También significa una adaptación a los tiempos y los ritmos de la participación ciudadana.
- Organizaciones sociales: la dificultad más importante se sitúa en

compartir representatividad, ya que elaborar el presupuesto municipal de esta forma rompe con formulas clientelares y las decisiones son debatidas y decididas en un proceso de discusión colectivo. La legitimidad y representatividad se ganan en espacios democráticos y deliberativos abiertos a todo el mundo. Aunque sin duda es importante señalar que es necesaria la participación e implicación de las organizaciones y colectivos sociales como canalizadores de la participación ciudadana y conocedores de la realidad social de los territorios o las temáticas que se abordan.

El origen de estas dificultades surge porque el presupuesto es un lugar de intereses determinado por conflictos sociales y económicos entre clases y grupos. Y la participación ciudadana hay que enmarcarla en este contexto, como foro de confrontación. Negar ese conflicto es una opción ideológica y por ello es preciso redefinir las relaciones Estado - ciudadanía en el marco de un modelo de Estado social participativo y deliverativo. Así, lo importante es intentar definir mecanismos de intervención en el proceso presupuestario que perfeccionen y superen las carencias del modelo representativo que dificulta progresivamente la participación real de la ciudadanía.

En cuanto a los resultados puede resumirse en el cuadro siguiente:

Resultados	Dimensiones
Mejoramiento de la eficacia de la administración pública	Dimensión de la gestión
Inversión de prioridades (redistribución de los recursos)	
Creación de un vínculo social	Dimensión social
Democratizar (radicalmente) la democracia	Dimensión política

Tabla 7: Resultados y dimensiones del presupuesto participativo. Fuente: Elaboración Propia a partir de Y. Sintomer (2002). Centre Marc Bloch, Berlinartens 2004.

Desde el *punto de vista financiero*, en algunos casos latinoamericanos se han obtenido incrementos de entre un 400% a un 700% (por ejemplo en Porto Alegre, o en Cotacachi, Ecuador) en el pago de los impuestos. Sin duda esto supone algo inédito que se ha producido gracias a la confianza que la población ha depositado en los gobiernos locales. Y esto es así, gracias a la transparencia en la gestión que conlleva la aplicación del presupuesto participativo.

Desde el *punto de vista organizativo* mejora la articulación y modernización del aparato administrativo, lo que significa un cambio en la gestión municipal y en las practicas de las administraciones locales: articulación entre áreas municipales (cooperación interadministrativa) y permite una visión integral de la gestión pública.

Desde el *punto de vista de la eficacia y eficiencia en la gestión* se produce una *inversión de prioridades*. Las inversiones se trasladan hacia los espacios y población más necesitada y vulnerable. En definitiva, la capacidad de decisión es múltiple y compartida: que significa una mayor transparencia, eficacia y

eficiencia en la satisfacción de las necesidades y resolución de las carencias, y un reparto más equitativo de los recursos (siempre escasos).

*Desde la dimensión social: creación de un vínculo social.* El presupuesto participativo busca fortalecer la capacidad de gestión de las ciudades apoyando sus esfuerzos por alcanzar un desarrollo humano sostenible y una justicia distributiva de los escasos recursos a partir de la construcción de un vínculo social ya que: Permite establecer sistemas de consulta periódica y amplia para facilitar la participación de la sociedad civil en la adopción de decisiones y reflejar las necesidades diversas de la población; fomenta la construcción colectiva de la ciudad a partir de cuestiones que impliquen un desarrollo económico sostenible y la mejora de la calidad de vida; por último, posibilita articular, en una construcción común, a los diversos agentes que operan en el territorio (políticos, técnicos, entidades, ciudadanos, ciudadanía en general) estableciendo fuertes procesos comunicativos.

*Desde la dimensión política. Democratizar (radicalmente) la democracia*

Toda práctica de gestión democrática directa promueve nuevos aprendizajes para los actores de la sociedad civil y los gobiernos y contribuye a alterar significativamente la forma de relación del poder público con la población en el ámbito de lo local, estableciendo nuevos procesos de democratización de la gestión pública basados en la participación ciudadana. proporciona aprendizajes significativos para el ejercicio de una ciudadanía activa en la definición y gestión de las políticas públicas y por extensión a un aprendizaje de los valores democráticos: aprendizajes de la corresponsabilidad en las cuestiones del municipio, la ampliación de la visión sobre los problemas del conjunto de la ciudad, el reconocimiento de la participación como derecho, el aprendizaje de las capacidades de argumentación, negociación y priorización.

### *La Ley marco del Presupuesto Participativo en Perú*

En el Perú las iniciativas de gobiernos locales democráticos que incluían la participación ciudadana en la gestión del desarrollo local - como el Presupuesto Participativo -, surgieron en la década pasada, en una etapa marcada por el autoritarismo y la corrupción de un gobierno dictatorial. Estas primeras experiencias nacieron de la combinación de las voluntades de gobiernos locales democráticos y de sus poblaciones que, renovando sus confianzas, aceptaron una nueva forma de relación y convivencia, construyendo mecanismos de interrelación, comunicación, diálogo y toma de decisiones. Estos son los casos, por ejemplo de Villa El Salvador e Ilo.

La Ley Marco de Presupuesto Participativo y su reglamento determinan el proceso metodológico, y determina las instancias del Presupuesto Participativo, el Consejo de Coordinación Regional, el Consejo de Coordinación Local Provincial, el Consejo de Coordinación Local Distrital; los alcances de la participación de la sociedad civil en los gobiernos regionales y gobiernos locales, la Dirección Nacional de Presupuesto Público y la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas; las fases que componen el proceso, la naturaleza progresiva y vinculante de los compromisos, la necesidad de articular el presupuesto con

los Planes de Desarrollo y los mecanismos para la Vigilancia ciudadana, entre otros aspectos relevantes.

### **Tabla resumen Ley Marco de Presupuesto Participativo**

**Principios rectores:** Participación, Transparencia, Igualdad, Tolerancia; Eficacia y eficiencia; Equidad; Competitividad; Respeto a los Acuerdos.

#### **Definición**

Artículo 1.- El proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado - Sociedad Civil. Para ello los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

#### **Con relación a la programación participativa**

Artículo 4.- De las Instancias del Presupuesto Participativo.- Constituyen instancias de participación en el proceso de programación participativa del presupuesto, en concordancia con las disposiciones legales vigentes: El Consejo de Coordinación Regional; el Consejo de Coordinación Local Provincial; el Consejo de Coordinación Local Distrital.

#### **Fases del proceso**

Artículo 6.-El proceso participativo tiene las siguientes fases:

1. Identificación de los agentes participantes.
2. Capacitación a los agentes participantes de las instancias del presupuesto participativo.
3. Desarrollo de talleres de trabajo.
4. Evaluación técnica de prioridades.
5. Formalización de los acuerdos.
6. Rendición de cuentas.
7. Otros que acuerde la instancia participativa

#### **Relación con los planes de desarrollo**

Artículo 8.- Vinculación de la programación participativa con los planes de desarrollo concertados. Los gobiernos regionales y gobiernos locales, para efecto del proceso de programación participativa del presupuesto, toman como base, de acuerdo a su ámbito territorial, el plan de desarrollo concertado.

No cabe duda que los Presupuestos Participativos pueden ser una oportunidad para desarrollar prácticas más fecundas para la realización de políticas públicas exitosas, entendidas estas como aquellas que generan la mejor relación costos/beneficios, pero sobre todo, promueven una redistribución de recursos y una efectiva democratización en la relación entre el Estado y la sociedad civil.

En Perú, la institucionalidad del Presupuesto Participativo aparece como uno de los pilares fundamentales para la sostenibilidad del proceso de descentralización iniciado. Sin embargo este mismo hecho, la institucionalización del proceso, puede suponer el mayor riesgo y amenaza ya que el proceso viene regulado y reglamentado metodológicamente por un marco legislativo, lo que le encierra ciertos riesgos para la participación



e implicación ciudadana, así como de burocratización y cooptación por parte de los gobiernos locales.

Desde esta perspectiva puede decirse que La Ley Marco de Presupuesto Participativo y su reglamento aprobado conservan un enfoque tutelar que podría restar la calidad de los procesos y disminuir las capacidades creativas e innovadoras de los gobiernos locales y su comunidad; y de manera contraria a lo que se buscaba, limitaría en algunos casos los avances de experiencias ya desarrolladas y avanzadas en términos de calidad de participación y decisiones. (Villa El Salvador e Ilo)

Sin embargo, puede suponer una buena oportunidad para desarrollar procesos que impliquen aprendizajes significativos para el ejercicio de una ciudadanía activa en la definición y gestión de las políticas públicas y por extensión a un aprendizaje de los valores democráticos: aprendizajes de la corresponsabilidad en las cuestiones del municipio, la ampliación de la visión sobre los problemas del conjunto de la ciudad, el reconocimiento de la participación como derecho, el aprendizaje de las capacidades de argumentación, negociación y priorización. La ampliación de los conocimientos en el campo de la política, de la administración pública y de las finanzas son algunos de los elementos que caracterizan este proceso de aprendizaje, que los propios participantes identifican como una verdadera escuela de ciudadanía.

Las reglas democráticas que regulan el proceso, el carácter eminentemente deliberativo y la enorme ampliación de conocimientos que se adquieren tanto por los participantes de la sociedad civil como por el gobierno local hacen del presupuesto participativo un importante espacio público de aprendizaje, que contribuye al desarrollo de una pedagogía democrática de la gestión de lo público tan necesaria en nuestras democracias para abordar un verdadero desarrollo humano, integral, inclusivo y sostenible.

No obstante, no podemos pensar que el Presupuesto Participativo es la solución a todo, en primer lugar porque en muchas experiencias la participación puede ser una moda, pero las prácticas políticas no cambian, es decir, no existe una verdadera voluntad política y existe el riesgo de cooptación por parte de los políticos así como que las administraciones no modifiquen sus prácticas.

Aunque el éxito de los procesos de Presupuesto Participativo continuará dependiendo de la combinación de voluntades políticas y confianzas recreadas, el marco jurídico nacional en Perú sin duda puede suponer una buena oportunidad para alcanzar mejores niveles en la calidad de la participación y el gasto público.

En cualquier caso se puede concluir que la escasa legitimidad del régimen democrático y sus instituciones básicas, sumada a prácticas de corrupción clientelismo y arbitrariedad conforman un contexto poco saludable de la democracia. La democracia representativa, sostenida exclusivamente en la ritualidad electoral se muestra insuficiente para abordar los problemas complejos y el cambio social producido en nuestras sociedades en las últimas décadas. El presupuesto participativo aparece como un instrumento en un proceso de nueva gobernabilidad en lo local que activa y proyecta diversas dimensiones de cambio social e innovación democrática, hacia prácticas más participativas de la democracia. Entre esas dimensiones se pueden destacar:

- Fortalecimiento de la dimensión dialógica y deliberativa de la sociedad en la elaboración de lo político: construcción de ciudadanía.

- Democratización del Estado y recuperación de su carácter público: cesión de poder y transparencia en la gestión de lo público.
- Fortalecimiento de la participación ciudadana y los lazos comunitarios: la participación ciudadana es una vía de democratización social basada en la confianza de la capacidad social e individual para discriminar sobre la dimensión ética de la vida social.
- Implica un desafío en la construcción de nuevas instituciones publicas y en sentido más amplio de una nueva institucionalidad/estatalidad: gobernar de forma participativa supone un proceso complejo de coproducción de decisiones públicas que supone un fuerte impacto en las relaciones Estado-Sociedad.

Desde esta lógica, el futuro de los presupuestos participativos en Perú a partir de la aplicación de la Ley Marco, suponen todo un reto donde es preciso que la mayoría de actores locales, especialmente los provenientes de la sociedad civil, estén involucrados en trazar una visión compartida del futuro de su ciudad, de tal manera que se sienten las bases para definir las prioridades de la política y las estrategias del desarrollo a largo plazo. Esta participación de los actores en la definición de las agendas del desarrollo, significa la concreción de una nueva gobernabilidad democrática local, y de una mayor y mejor eficiencia y eficacia de la gestión, toda vez que las diversas demandas sociales encuentren en el gobierno local un espacio en el que se expresen y sean atendidas.

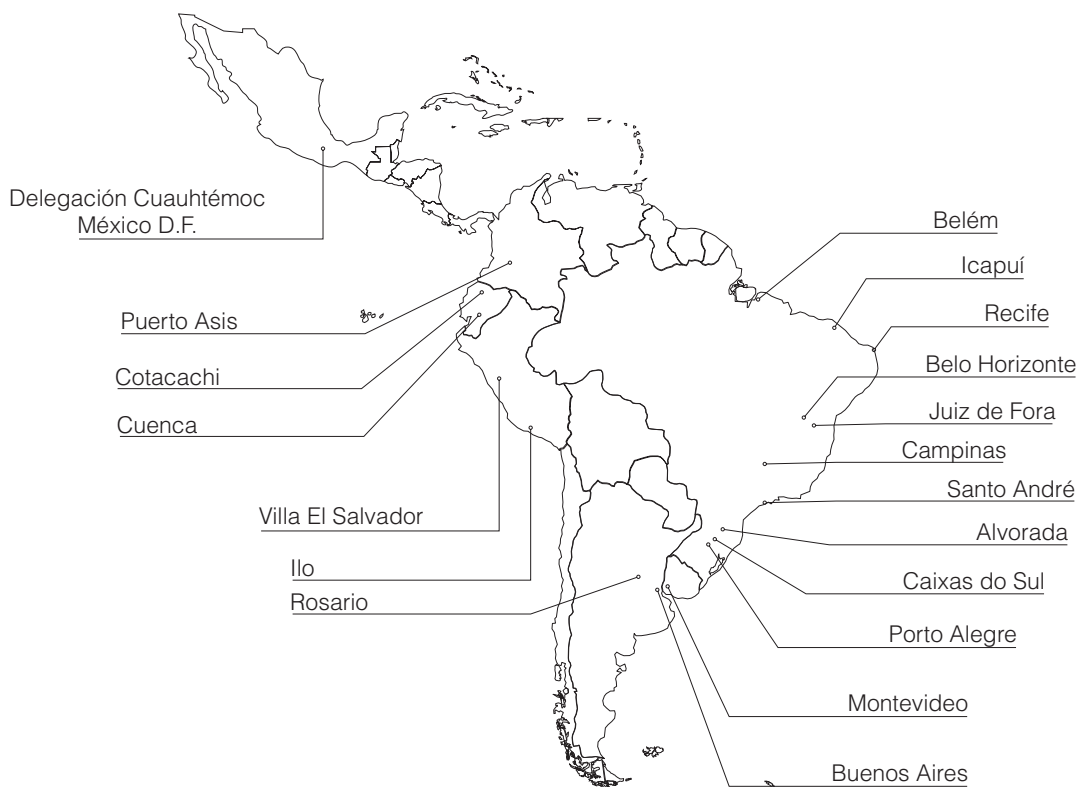


Gráfico 8: Experiencias más significativas en América Latina  
Fuente: Y. Cabannes (2004). Documento Base RED URB-AL 9. Porto Alegre (2004).



**Bibliografía consultada del artículo:**

- Ayuntamiento de Córdoba (2004): *I Y II Encuentro Eurolatinoamericano sobre Presupuestos Participativos y Finanzas Locales*. Ed Ayuntamiento de Córdoba. Córdoba.
- Alguacil Gómez, J. (2000): *Calidad de vida y praxis urbana*, Centro de Investigaciones sociológicas, Siglo XXI, Madrid.
- Allegretti, G. (2003): *L' insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*. Alinea, Firenze
- Baierle S.(2004): "El buen gobierno en la era de los mercados". en Revista ERA URBANA. Marzo 2004. Edición Especial sobre Presupuestos participativos. Ed. Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe. Hábitat - Naciones Unidas 2004
- Barcelo, S. Y Pimentel, Z (2002): *Radicalizar la Democracia. Porto Alegre, un modelo de municipio participativo*. Ed Los libros de la Catarata. Madrid, 2002
- Benedicto, J. y M<sup>a</sup> Luz Morán (coord)(2003): *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*. Ed. Instituto de la Juventud, MTAS, Madrid
- Boaventura de Sousa Santos (2002): *Democratizar a democracia, os caminhos da democracia participativa*, Civilización Brasileira, Río de Janeiro
- Bruguè, Quim y Gomà, Ricard( 2002): *Gobiernos Locales y políticas públicas*. UAB. Barcelona.
- Cabannes, Y (2002): "Respuestas latinoamericanas a los desafíos colocados por la planificación urbana participativa". Versión preliminar. Seminario: " Que Planes para la ciudad: Gobernanza, Gestión y Políticas Urbanas. UNESCO (MOST). Febrero de 2002
- Cabannes, Y (2003): Presupuesto Participativo y Finanzas Locales. Documento Base de la Red URB-AL n<sup>o</sup>9. Alcaldía Municipal de Porto Alegre.
- Cabannes, Y (2004): *Ponencia sobre experiencias internacionales de presupuesto participativo*. Seminario Internacional sobre Presupuestos Participativos y Dinamización de la Participación Ciudadana, organizado por el Ayuntamiento de Córdoba. (inedito)
- Comisión de las Comunidades Europeas (CCE), (1998): *Marco de actuación para una política urbana sostenible*, COM (98). Bruselas.
- Disponible en <http://www.inforegio.cec.eu.int/urban>
- J. Font, R. Gomá y J. Subirats (2004): "La participación ciudadana: diagnóstico, experiencias y perspectivas". Escuela de Gestión Publica, Barcelona
- Genro, T. Y Souza, U. (1998): *Presupuesto Participativo. La experiencia de porto Alegre*. Edit EUDEBA, Buenos Aires.
- Gret, M. Sintomer, Y. (2002): *Porto Alegre: L' espoir d'une otre dèmoçratie*. La Découverte, Paris
- Grzybowski, C. (2004): «*Foro Soical Mundial: La Fábrica de Pensar*». En *I Y II Encuentro Eurolatinoamericano sobre Presupuestos Participativos y Finanzas Locales*. Ed Ayuntamiento de Córdoba. Córdoba
- Herzberg C. (2004): *Los presupuestos participativos en las grandes ciudades*. Centre Marc Bloch, Berlinartens 2004 (inedito)
- Ley N<sup>o</sup>28056, denominada Ley Marco del Presupuesto Participativo, de 7 de agosto del año 2003
- Llamas, F. (2003): «*Jóvenes, desarrollo sostenible y nueva gobernabilidad en lo local: Escenarios para la construcción de una ciudadanía activa entre l@s jóvenes*», en J. Benedicto y María Luz Morán (coord) 2003: *Aprendiendo a ser ciudadanos*. Ed. Instituto de la Juventud. INJUVE. Madrid
- Llamas, F. (2003): «*Participación y Construcción de ciudadanía en Europa. El presupuesto participativo en Córdoba*», en Revista ERA URBANA. Marzo 2004. Edición Especial sobre Presupuestos participativos. Ed. Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe. Hábitat - Naciones Unidas 2004

- Pindado, F. (2000): *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Ed. Del Serbal, Barcelona
- Pont, R. (2004): «Democracia Representativa y Democracia Participativa». En *I Y II Encuentro Eurolatinoamericano sobre Presupuestos Participativos y Finanzas Locales*. Ed. Ayuntamiento de Córdoba. Córdoba
- Revista ERA URBANA. (Marzo 2004). Edición Especial sobre Presupuestos participativos. Ed. Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe. Hábitat - Naciones Unidas 2004
- Subirats, Joan (2001): *Educación, Comunidad y Gobierno Local*. Ed. Ariel. Barcelona, 2001.
- Verle, J. y Brunet, L. (coord) (2002): *Un nouveau Monde en Construction*. Guayi, Porto Alegre