

LA GOBERNABILIDAD EN EL PERÚ Y SU IMPACTO INTERNACIONAL

Juan Velit Granda *

La *governabilidad* emergió como masa crítica de un núcleo de preocupaciones políticas en las democracias occidentales a mediados de los setenta, cuando se puso en evidencia las limitadas capacidades de respuesta de las instituciones sociales en Europa, Norteamérica y Japón para enfrentar las demandas populares y la diversidad de intereses que era impostergable conciliar para lograr una óptima administración. De una manera más inmediata, el tema del buen gobierno se puso sobre el escenario de las decisiones cuando se suscitó el colapso del totalitarismo en Europa Oriental y el derrumbe de la Unión Soviética, sucesos que hicieron evidentes los temas de legitimidad, eficacia y eficiencia de los regímenes políticos.¹

El concepto de *governabilidad*, como se puede considerar, tiene una dimensión neutra y significa *ejercicio de autoridad, control* o, más ampliamente, *gobierno*. Por su parte, el término *gobierno* está íntimamente asociado a la *governabilidad*, el mismo que puede definirse como dirección y control políticos ejercidos sobre las acciones de los miembros, ciudadanos o habitantes de comunidades, sociedades y estados.

Pero si ajustamos más el nominalismo de *governabilidad* y lo enmarcamos en un estricto concepto *politológico*, podemos entender que su significado se extiende a buen gobierno, a ejercicio del poder eficiente, eficaz y legítimo; también es el indispensable recurso para el logro de objetivos sociales y económicos. En un proceso de instrumentalización del concepto, es importante destacar la noción de eficiencia, en la lógica de alcanzar los objetivos del gobierno en forma transparente y sin dispendio de recursos; a la eficacia, en el sentido de lograr estos objetivos manteniendo la estabilidad y la credibilidad de las instituciones y el sistema político; y la de legitimidad, a los límites impuestos por la ciudadanía, la misma que reconoce el derecho a ejercer el poder e identificarse con las instituciones del Estado.

El trabajo en el área de *governabilidad* es habitualmente interdisciplinario y traspasa los límites de la economía, la ciencia política, la filosofía, la sociología y la administra-

* Analista internacional y editor del dominical del diario *El Comercio*. Miembro asociado del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI).

1 Véase equipo de trabajo del Proyecto Agenda Perú. *Buen Gobierno y Desarrollo en el Perú. Hacia una Agenda para la Gobernabilidad*. Lima: 1994.

ción. El concepto ha sido abordado desde vertientes tan disímiles como la normativa (¿cómo deben comportarse los gobiernos?) hasta la positiva (¿cómo se comportan los gobiernos?). Esta distinción Aristotélico-Maquiavélica ha sido desde la antigüedad una preocupación constante tanto de los observadores como de los actores políticos.²

Recién en los años ochenta surgió como tema de debate en los países en desarrollo. América Latina tuvo en este mismo lapso un interesante proceso de transición de regímenes autoritarios a democráticos y fue una ocasión propicia para introducir tanto reformas políticas como económicas.

Las presiones que se generaban en Africa y Asia, continentes con realidades socio-políticas similares a Latinoamérica, obligaron a nuestra región a replantearse las formas de gobierno.

Por otro lado, por la ausencia de una adecuada educación política, ante la incapacidad de regímenes democráticos de otorgar bienestar y seguridad, gran parte de la población latinoamericana ha considerado que sistemas *duros*, le proporciona mayores niveles de confianza en el gobierno y que las fórmulas participativas y consensuales dificultan y retrasan las reformas económicas, sociales y políticas de algunos países.³

Evidentemente, la experiencia histórica ha demostrado que no existe contradicción alguna entre la eficiencia en el poder y la democracia y que, por el contrario, son dos conceptos que se refuerzan. El diálogo, la participación popular y el consenso son factores indispensables para la instrumentalización de un proceso de *governabilidad* —como habíamos dicho— eficiente y eficaz.

Es importante, en la instrumentalización de una propuesta de *governabilidad*, tener en consideración los rasgos históricos y sociológicos que han condicionado de manera efectiva el comportamiento de los habitantes peruanos.

La conquista del Imperio Incaico es —todavía— considerada un acontecimiento traumático que dividió la sociedad peruana en dos segmentos abismalmente separados hasta la actualidad: derrotados y triunfadores.

Esta situación ha permanecido por un lapso de tiempo mayor a los trescientos años e los cuales se ha mantenido un orden social, económico, político y cultural asimétrico. Este sistema ha generado una nación desintegrada y muchas veces enfrentada entre sí.

Últimos cambios

En los últimos cuarenta años se inició un proceso de cambios en el Perú, pero el fenómeno adquirió una acelerada dinámica en los diez últimos años. Los ochenta fueron tiempos difíciles —calificados por muchos como la década perdida— por los retos que

2 BRAUTIGHAN, Debora. *Governabilidad y Economía: Una Revisión*. INIDEN. Instituto Investigación para Desarrollo y Defensa Nacional.

3 ALCÁNTARA, Gerardo. *Sociología del Tercer Milenio*. Lima: Impresos Bautistas EIRL, 1998.

planteó el fenómeno terrorista que inició el grupo armado Sendero Luminoso y la espiral *hiperinflacionaria* en la que ingresó el país.

Paralelamente a estas circunstancias perversas, un proceso migratorio hacia las ciudades se desarrolló en el país —producto de la violencia suscitada por el terrorismo y por la aplicación de medidas draconianas a los campesinos por parte del Estado— creando con ello cinturones de pobreza, agotamiento de los servicios públicos y legiones de desocupados con su consiguiente correlato delincuencia.

Pero no puede hacerse un diagnóstico objetivo sobre esta realidad si no se cita el proceso de reformas llevadas a cabo por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas que presidió el General Juan Velasco Alvarado en la década de los 70. Estas reformas se dieron principalmente en los rubros agrario, empresarial y educativo, y obligaron a un proceso de aceleración de la topografía social del país.

Democracia y violencia

El retorno de la democracia en los inicios del 80 tuvo el extraño privilegio de coincidir con la aparición de uno de los grupos terroristas más sanguinarios del mundo. Nos referimos a Sendero Luminoso cuya inauguración de sus acciones fue el robo de las ánforas electorales en el alejado poblado ayacuchano de Chuschi.

Paralelamente se iniciaba en esa época la edificación gradual de las redes del narcotráfico. A partir de entonces, se instaló en la conciencia ciudadana un proceso de violencia que afectó no solo los esquemas sociopolíticos del país sino a la estabilidad emocional de los habitantes.

Los gobiernos democráticos de los ochenta de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) y Alan García Pérez (1985-1990) tuvieron serias dificultades para enfrentar los desafíos más importantes de su administración como: la crisis económica y la violencia política.

En esta época, se pone en práctica la nueva Constitución Política del Perú que había sido promulgada hacia los últimos años del gobierno de Francisco Morales Bermúdez (1980). En este documento, entre otros temas, se hacía referencia a la creación de los gobiernos regionales, los mismos que se pusieron en ejecución en 1981. Sin embargo, no dieron los resultados esperados y se generó una sensación de frustración en prácticamente todo el país. Más aún, la descentralización era, y es considerada por los peruanos, como la indispensable condición para entrar en un proceso moderno de desarrollo sostenible.

Nuevos actores y crisis de *governabilidad*

Un conflictivo escenario recibe al nuevo gobierno de Alberto Fujimori en 1990. Inicia su administración con reformas económicas radicales, sustentadas en la dialéctica del libre juego del mercado. El caos, suscitado por una apreciación errada del momento sociopolítico del anterior gobierno, es lentamente reemplazado por una disciplina económica que detiene la hiperinflación, aunque al precio de una alta recesión y un aumento agudo de los niveles de pobreza. Contemporáneamente a estas medidas, se aplica una estrategia imaginativa en la que se privilegia a las *Rondas Campesinas*, formadas por grupos campesinos armados y supervisados por los miembros de las Fuerzas Armadas para combatir el

terrorismo. La acción de la policía tiene como resultado la captura del líder senderista Abimael Guzmán y con ello el progresivo desmantelamiento de su grupo subversivo.

Es posible que al presidente Alberto Fujimori lo impulsaron a cerrar el Congreso, el Tribunal Constitucional, a intervenir los periódicos y a perseguir líderes políticos la incapacidad para la negociación política, una cultura autoritaria o la imperiosa condición de poner en práctica un nunca confirmado proyecto diseñado para aplicarlo al país y gobernarlo durante veinte años de parte del sector militar.

Relaciones civiles –militares

En un escenario con estas características se supone son las Fuerzas Armadas, con su adscripción al régimen, el principal soporte político del gobierno.

En este marco es interesante considerar lo que dice Carlos Basombrío:⁴

Un examen comparativo de las prerrogativas de las Fuerzas Armadas Peruanas, de su grado de compromiso con la democracia y de su subordinación a las instituciones y la autoridad civil, nos indica que el Perú es, hoy por hoy, el caso más preocupante de América Latina.

Estas anotaciones se agudizan cuando se percibe una excesiva autonomía y la presencia de amplios poderes al SIN (Servicio de Inteligencia Nacional), institución que ha sido reiteradamente acusada de sistemática violación de los Derechos Humanos. Prueba de ello es la gran cantidad de militares a la cabeza de ministerios, como el Interior, ajenos a sus especialidades; una férrea oposición a permitir la fiscalización de parte del poder civil, avance del fuero militar en desmedro de tribunales civiles.

Opinión de consenso en el plano nacional como internacional es que

Se ha producido en el Perú, sostienen, una suerte de reconversión a la inversa, extemporánea y a contracorriente de la que se da en otros países de América Latina.⁵

Este hecho no es más que un comportamiento histórico en el país y la presencia militar en la toma de decisiones que recurrentemente se ha dado. El Perú tiene el triste privilegio de que en sus 177 años de vida republicana han sido, mayoritariamente, los gobiernos militares los que han dirigido los destinos del país.

Sin embargo, le compete también a la sociedad civil una importante dosis de la responsabilidad en este fenómeno sociológico. El fracaso de las autoridades civiles en enfrentar, —en los últimos años— en el marco de la institucionalidad y la democracia, el grave proceso terrorista que se concretó y el alto nivel de aceptación de la población en considerar que fue necesario un *golpe de Estado* para preservar los intereses de la nación, permite entender la írrita situación que se vive y los bajos niveles de cultura política que ostentan los peruanos.

4 BASOMBRÍO, Carlos. «¿Están las Fuerzas Armadas en América Latina subordinadas a la Democracia?». En: *Instituto de Defensa Legal*. Lima, 1998.

5 Ib.

Jurisdicción militar

Ligado al tema de las relaciones civiles-militares, se percibe en el país un excesivo protagonismo de la juridicidad militar, el mismo que pone en tela de juicio el Estado de Derecho. Las doctrinas modernas del Derecho le otorgan al ámbito castrense, en su dimensión legal, un espacio muy reducido que, en algunos casos, se llega a expresar que *los Tribunales Militares no debieran existir en tiempos de paz*.

Pero esta lectura, superada en muchos países, es hoy un tema recurrente en el Perú. Al respecto dice David Lovatón:

El sometimiento del poder militar al poder civil y el destierro de todo fuero personal para los ciudadanos con uniforme, lamentablemente, todavía no lo es en el nuestro. Aquí todavía los militares que incurren en violaciones a los derechos humanos con frecuencia son juzgados por la jurisdicción militar; aquí todavía demasiados civiles son juzgados por esta jurisdicción; en fin, aquí las sentencias militares no son revisadas por la Corte Suprema.⁶

Este panorama desolador para el mundo del derecho ha llevado a considerar que *nuestra justicia militar escandalizaría a cualquier jurista*.

La minimización de la Corte Suprema en el Perú tiene niveles alarmantes, pero su ausencia en las decisiones castrenses adquiere características patéticas.

En todos los modelos de justicia militar la regla general es la primacía de la Corte Suprema sobre la jurisdicción castrense y, por ende, la revisión judicial de las sentencias militares. Ese rasgo se acentúa en el modelo europeo continental —del cual el Perú es tributario— como una forma de equilibrar la existencia en tiempos de paz de tribunales militares permanentes por fuera del Poder Judicial que comportan, inevitablemente, un riesgo de afectación de las garantías jurisdiccionales. Lamentablemente, el Perú es una excepción a esa regla general.⁷

Este tema ha puesto al Perú en tela de juicio en la comunidad internacional al no aceptar una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha fallado a favor de subversivos de nacionalidad chilena por no respetarse el debido proceso.

Estado de derecho

A este intranquilizador panorama, se añade la subrogación de cuatro de los siete magistrados del Tribunal Constitucional —cuya finalidad es interpretar la naturaleza de las leyes en concordancia con la Constitución de la República— cuando los mismos consideraron ilegal la posibilidad de una nueva elección del presidente Alberto Fujimori.

Esta situación originó una ola de rechazo por parte de un importante sector de la ciudadanía, principalmente de los sectores juveniles, y se produjeron marchas y reclamos de instituciones corporativas —Colegios de Abogados, Colegio de Médicos, Colegio de Ingenieros, Universidades— como laborales y sindicales —Sindicato de Profesores, Sindicato de Trabajadores— que suscitaban inquietantes situaciones.

6 LOVATÓN, David. «Jurisdicción Militar. Una Cuestión de Principios». En: *Instituto de Defensa Legal*. Lima, 1998.

7 Ib.

Inmediatamente a estos acontecimientos se sumó la renuncia de los miembros titulares del Consejo Nacional de la Magistratura por la reducción irregular de sus funciones y posteriormente, en actitud consecuyente, hicieron lo mismo los integrantes de la Academia Nacional de la Magistratura. En el plano internacional, el Banco Mundial postergó un préstamo por 22 millones de dólares que había dispuesto precisamente por los problemas en la reforma judicial.⁸

Otro elemento a considerar en este mapa de la justicia en el Perú es la denuncia del Fiscal de la Nación por el nombramiento irregular de fiscales supremos provisionales y el recorte de sus atribuciones.⁹

Esta irregular situación jurídica es generadora, en muchos casos, de desconfianza tanto de los habitantes del país como de los inversionistas extranjeros, los mismos que consideran que en la eventualidad de un litigio con el Estado, los jueces no tendrían la suficiente autonomía que exige el manejo transparente de la Justicia. Estos y otros acontecimientos han llevado a gran parte de la población a considerar que el Perú no es un Estado de Derecho.

¿Desintegración?

El referente de *crisis* es casi endémico en el país. Los sucesivos gobiernos que han transitado por la historia del Perú, casi recurrentemente, han citado una situación aguda para endilgársela a sus antecesores y sustraerse de ella; esta es una razón más que suficiente para reflexionar sobre el tema. En su concepción habitual, el término *crisis* refiere procesos o condiciones de diferente cobertura, intensidad o profundidad que interrumpen temporalmente el normal funcionamiento de las estructuras que la sufren. Como se sabe, la ocurrencia de *crisis* supone la simetría o armonía de las situaciones, movimientos o estructuras afectadas por ella e implica el retorno futuro a dichas condiciones una vez que haya sido superada.

En este horizonte, cuando una *crisis* se vuelve permanente hasta convertirse en un modo *normal* de comportamiento social entonces lo que está en crisis es el término *crisis* o la normalidad de esa conducta. Concurrentemente si estos problemas adquieren una dinámica en la economía, en la sociedad, en la cultura y en el Estado, hasta alcanzar en intensidad todos los planos de la convivencia humana, entonces está expresando más certeramente el proceso de desestructuración o de desintegración de la sociedad antes que una crisis de esta. Más aún, si no es posible verificar la existencia previa de una organización de la sociedad, que funciona bajo condiciones de regularidad, normalidad o equilibrio y si no se puede probar tampoco la capacidad futura de esos modos de organización de la vida colectiva para retornar a sus supuestas y previas condiciones, entonces este se vuelve incapaz de dar cuenta de la naturaleza de los problemas que confronta la sociedad peruana.

Estos supuestos son indicativos muy claros y precisos de un proceso de desintegración o fragmentación social que se plantea en el país. El inicio de los noventa estuvo signado por una conducta psicológica singular, una sensación de inseguridad que se tradujo en la

8 Editorial, *El Comercio*, 11 de abril de 1998.

9 FRANCO, Carlos. *El Perú de los 90: Un camino posible*. Lima: CEDEP, 1989.

dificultad para establecer relaciones duraderas y de confianza entre las personas. En la agudización de la percepción peyorativa que se tiene en el país para considerar a los provincianos —especialmente campesinos de las áreas afectadas por la violencia y el narcotráfico— se llegó a los extremos de sospechar de subversivo a todo aquel que fuera originario de zonas afectadas por el terrorismo.

Sin lugar a dudas, el antiguo orden social se ha atomizado y se está buscando un nuevo que lo reemplace. Esta fenomenología social genera un país profundamente desarticulado en el cual las olas migratorias configuran escenarios donde se superponen actores y papeles.

Si a esta situación añadimos la entronización de un *liberalismo manchesteriano*, entonces las dificultades para actuar en conjunto se hacen mucho más graves y emergen las fracturas históricas que ha sufrido, desde antaño, el país.

Modernización económica

Luego de finalizada la II Guerra Mundial hasta mediados de los años sesenta, el Perú experimentó un lento proceso de transformación económica que tuvo como principal característica la inversión extranjera y la exportación de productos primarios.

Durante esta época se mantuvo la tradicional estructura agraria, se inició un acelerado crecimiento demográfico y también las olas migratorias hacia Lima empezaron a hacerse sentir.

Esta situación —como habíamos citado— tuvo su lógico desenlace en una serie de exigencias y demandas sociales que pusieron en evidencia las vulnerabilidades de la estrategia de desarrollo.

Esta planificación no había resuelto los problemas que había generado una dualidad asimétrica e injusta; un pequeño sector moderno y un gran sector tradicional marginado de la economía de mercado, que en la práctica se traduce en las enormes desigualdades en la distribución del ingreso, y una extrema pobreza en las zonas rurales.

Pero en los últimos treinta años, la situación adquirió otro carácter cuando los *populismos redistributivos* que ejercieron los gobiernos en el país consideraron que la intervención estatal en la economía era condición indispensable para un proceso de desarrollo orgánico y permanente.

Al respecto es interesante considerar la cita del escritor Mario Vargas Llosa:

El Estado no fue en nuestros países, expresión de la colectividad. Se confundió con el gobierno de turno y este, liberal o conservador, democrático o tirano, actuó generalmente en el orden económico de acuerdo al rígido patrón mercantilista. Es decir, legislando y reglamentando a favor de pequeños grupos de presión [...] y en contra de los intereses de las grandes mayorías a las que este sistema marginaba o permitía apenas disfrutar migajas de la legalidad. El nombre de los individuos y las empresas privilegiadas solía cambiar con las mudanzas gubernamentales, pero el sistema se mantenía y confirmaba de gobierno a gobierno, concediendo siempre a una pequeña minoría no sólo la riqueza sino también el derecho a la riqueza.

Esta situación a pesar de no haber tenido la dimensión sociológica y política sí tuvo una profunda implicancia económica durante la administración de Alan García.

El endeudamiento externo que se suscitó en esta época adquirió niveles alarmantes. Este mismo venía aumentando y continuó su carrera ascendente a pesar de la actitud de Alan García frente a los acreedores y, al final del año de 1990, había superado los 21.000 millones de dólares.

La errática política macroeconómica y sobre todo la aplicación de medidas populistas y heterodoxas empujaron a un colapso a la economía peruana como muy pocas veces se había visto en su historia republicana. La hiperinflación —unida a la acción terrorista de Sendero Luminoso— originó un desorden en todos los esquemas de la vida en el país que llevó a considerársele —por parte de un sector del país— como una nación inviable.

Como resultado de decisiones políticas inadecuadas se operó una contracción en la inversión privada y una reducción de la inversión pública que, agudizada por el aislamiento de la comunidad financiera internacional, ulceró las bases del desarrollo económico de la nación.

En la actualidad, el gobierno de Alberto Fujimori —además de estabilizar la economía, reducir la inflación, eliminar el déficit fiscal y liberalizar el mercado— ha instaurado un sistema productivo que se rige por la lógica de la oferta y la demanda.

Esta serie de reformas fueron planteadas como condición imperativa para la reinserción del Perú en el sistema económico internacional y ha recibido el apoyo del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Estas reestructuraciones han generado una dinámica dicotómica, es decir, de logros con serios cuestionamientos. Siendo principalmente los relativos a una dura recesión con su natural correlato de desocupación.¹⁰

Ocupación

Un importante elemento desintegrador de la sociedad peruana es el factor laboral. El país ocupa el segundo lugar en América Latina en desocupación, que en los últimos años ha adquirido características preocupantes. Por lo menos, el 36% de la población ocupada —más de dos millones de personas— pertenece a la categoría de Trabajadores Independientes, es decir aquellos que generan sus propias fuentes de trabajo. Esta situación tiene una relación dinámica con sectores públicos ubicados en áreas geográficas que son las más afectadas por el proceso de violencia y por el modelo económico adoptado por el gobierno.

La serie de factores que se considera para impulsar el desarrollo de estas regiones no siempre es tenida cuenta por los sucesivos gobiernos que han administrado el país. Es importante tener en agenda las percepciones del investigador Javier Iguíñiz:

10 VARGAS LLOSA, Mario. «Prólogo» a *El Otro Sendero* de Hernando de Soto. Lima: El Barranco, 1986.

[...] para impulsar una estrategia agresiva de desarrollo económico descentralizado que incluya la Sierra y la Selva, no basta mejorar vías y medios de comunicación sino que es necesario impulsar toda iniciativa que aumente la salida de productos de alto valor por unidad de peso, sea seleccionando aquellos que por sus características ya lo tienen o sea transformándolos para elevar su valor. Cuanto menor sea el transporte, menor tendrá que ser la ventaja competitiva respecto de los productores más cercanos al mercado final para poder llegar a dicho mercado en igualdad de condiciones.¹¹

Por otro lado, en la actualidad la pequeña empresa y la micro-empresa son las mayores generadoras de puestos de trabajo y una alternativa de solución a las condiciones dramáticas de los desocupados. A excepción de la venta ambulatoria, que constituye la primera fuente laboral, el número de asalariados informales es mucho mayor que el número de pequeños y micro-empresarios aunque con ingresos menores. Para que la pequeña y la micro-empresa puedan superar el papel de *colchones de crisis* que actualmente desempeñan, es imperativo mejorar la calidad del empleo, el aumento de la productividad y una efectiva mejora de las condiciones del trabajo.

Crisis de las instituciones

La integración social tropieza con serios impedimentos que tienen un lógico correlato en las instituciones. La mayoría de estas no han podido funcionar adecuadamente debido al bloqueo de los procesos de interacción sociopolíticos, a la pérdida de su legitimación de parte de la ciudadanía por inoperantes, corruptos y por su deterioro organizativo.

Las crisis han tenido como elemento generador la asimetría entre la capacidad de las instituciones para organizarse, modernizarse y su limitada aptitud para responder a las demandas sociales, económicas y políticas de los habitantes.

Esta percepción poblacional se grafica en las demandas. No es extraño que las sucesivas encuestas realizadas en la capital peruana —que alberga casi el 38.5% de la población— los índices más altos estén en la solicitud de *apoyar la educación* (49.3%), seguida por *apoyar a las familias más pobres* (46.8%). Las ciudades del interior marcan un claro 57% a favor de *apoyar a las familias más pobres*.

Pero donde la situación adquiere características dramáticas es en el rechazo a las *instituciones políticas*, principalmente a las asociadas con la producción de las leyes y la administración de justicia; es decir, los índices de apoyo al Parlamento, al Poder Judicial y la Policía Nacional adquieren los más bajos niveles.

Los partidos políticos, por su parte, tienen el último lugar entre las instituciones en las que la población confía: el 2.3% en Lima y 3.6 % en el interior del país. Se argumenta que el bajo índice de confianza radica principalmente en la poca credibilidad que los mismos inspiran.

Por otro lado, el Presidente de la República goza de gran prestigio y se le relaciona, permanentemente, con el orden y la responsabilidad. Sin embargo, existe también, el con-

11 IGUÍÑIZ, Javier. *Aplanar los andes y otras propuestas*. Lima: CEP-Inst. Bartolomé de las Casas. 1998.

cepto generalizado de que se debe dotar al régimen político presidencial de mecanismos de control que destierren la corrupción, el verticalismo y la arbitrariedad.

Rendición de cuentas

Como es sabido, la literatura sobre *governabilidad* suele tradicionalmente abordar temas que en el esquema correspondiente tienen la categoría de imprescindibles. Al ser considerada la apertura —que se refiere a la necesidad de ingresar en esquemas adecuados que permitan a nuestra economía tener niveles de competitividad— como uno de los rasgos primordiales del modernismo, debe tener dos dimensiones: la apertura económica —como hemos visto— y la política, que hace mención a la tolerancia y a la formulación de propuestas que, en última instancia, sean los ciudadanos los que seleccionen las que se adecuan más a sus valores e intereses.

Pero los otros ejes temáticos también son vitales. El imperio de la ley —ya citado— le da una dimensión ética y moral a un gobierno que le permite tener el peso suficiente para que se le pueda considerar como ejemplar para otras realidades. Esta condición le permite algunas acciones tanto en el plano nacional como internacional de carácter paradigmático.

Finalmente, la rendición de cuentas que es un factor determinante en este proceso, pues como dice Lonsdale:

[...] se halla donde los gobernantes delegan fácilmente la autoridad, donde los subordinados ejercen su discrecionalidad confiadamente, donde el abuso del poder es calificado como tal y debidamente castigado por la vigencia de leyes que están por encima del partidismo político [...]¹²

y del que se considera como ausente de los recursos políticos del gobierno.

En este esquema existe una percepción de que ni el Poder Judicial ni el Poder Legislativo han cumplido sus respectivas funciones de manera eficiente e imparcial. Las deficiencias en la administración de justicia son múltiples. La corrupción sumada a la impresión generalizada de que las decisiones judiciales son *negociables* introducen un componente perverso imprevisible en el funcionamiento efectivo de la ley.

Sin embargo, el factor más importante de desconfianza en el sector judicial proviene del sometimiento al poder político, de las irregularidades en el nombramiento de sus funcionarios y de la escasez de recursos para enfrentar las cada vez más altas demandas.

Por otro lado, el Poder Legislativo ha generado desconfianza al ser considerado como una organización que no ha cumplido cabalmente en su función de dictar leyes, como en el desempeño de fiscalizar los otros poderes del Estado.

Estas deficiencias devienen en un acelerado proceso de ulceración que deteriora la confianza y la credibilidad de la población en sus instituciones.¹³

12 LONSDALE, John. «Political Accountability in African History». En: *Political Domination in Africa: Reflections on the Limits of Power*. New York: Cambridge University Press, 1988.

13 MIRÓ QUESADA RADA, Francisco. «Crisis de Gobernabilidad». En: *El Comercio*, Lima, 20 de abril, 1989.

Algunas reflexiones finales

Es evidente que el país exige una sociedad civil organizada, una economía competitiva y acordemente distributiva y un Estado eficiente y moderno que se podría plantear sólo en un proceso de democracia, con una modernización productiva y la legitimación de sus instituciones.

La historia del país ha mostrado un comportamiento político autoritario y vertical pero que en los espacios democráticos que se han suscitado, la población ha mostrado una clara inclinación hacia la democracia y el consenso.

Las transformaciones sociales generadas en el Perú —con miras al próximo milenio— promueven un conjunto de condiciones para el desarrollo futuro en el país. Las mismas deben contemplar de manera imperativa el apoyo de todos los peruanos para construir un orden más justo, más moderno y más digno para todos. Solo será posible si todos participan en él sin privilegiados ni marginados y si se tiene plena conciencia de que nadie tiene derecho a lo superfluo si existe uno solo que carece de lo necesario.