



Universidad Católica
San Pablo

Departamento de Derecho
y Ciencia Política



Hanns
Seidel
Stiftung



ANÁLISIS POLÍTICO PERUANO

ACTAS DEL II SEMINARIO NACIONAL DE ANÁLISIS POLÍTICO





Universidad Católica
San Pablo

Departamento de Derecho
y Ciencia Política



Hanns
Seidel
Stiftung



ANÁLISIS POLÍTICO PERUANO

ACTAS DEL II SEMINARIO NACIONAL DE ANÁLISIS POLÍTICO

II Seminario Nacional de Análisis Político

© Departamento de Derecho y Ciencia Política
© Carlos Fernando Timaná Kure
© Katleen Connie Morales Tejada
© Valery Amalia Flores Elías
© Alejandro Estenós Loayza
© Pamela Cabala Banda de Vega
© Renzo Moreno Cavero

PRIMERA EDICIÓN DIGITAL: Abril de 2024
CUIDADO EDITORIAL: Oscar Tokumura Tokumura
DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: Viñeta Comunicación



©Universidad Católica San Pablo
© Departamento de Derecho y Ciencia Política
© Centro de Gobierno José Luis Bustamante y Rivero
Urb. Campiña Paisajista s/n, Quinta Vivanco, Barrio de San Lázaro, Cercado
Arequipa – Perú
Teléfono: (+51 54) 60 5630, anexos 574 y 680
kcmorales@ucsp.edu.pe
www.ucsp.edu.pe



Hanns-Seidel-Stiftung e.V. (HSS)
Calle Miguel Dasso 144, Oficina 6B, San Isidro
Lima - Perú
peru@hss.de
<https://latinamerica.hss.de/peru/>

El contenido y los criterios expresados en esta publicación, son de responsabilidad de los articulistas y no expresan necesariamente la posición de la Hanns-Seidel-Stiftung.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2024-03392
ISBN: 978-612-4353-92-5
Publicación digital: <https://ucsp.edu.pe/fondo-editorial/publicaciones/>
Este libro ha sido evaluado por pares académicos bajo el sistema doble ciego.
Todos los derechos reservados.

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

Contenido

PRESENTACIÓN DE LA HANNS-SEIDEL-STIFTUNG	6
PRESENTACIÓN CEGOB	7
PRESENTACIÓN DEL II SEMINARIO NACIONAL DE ANÁLISIS POLÍTICO Y E-BOOK	8
CAPÍTULO 1: EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN UNA DÉCADA DE LA PLANIFICACIÓN MULTIANUAL DE LA SEGURIDAD EN EL PERÚ: 2013-2023	11
CAPITULO 2: LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA COMO CONTROL POLÍTICO PARLAMENTARIO: ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ	29
CAPÍTULO 3: SOBRE LAS POLÍTICAS DE INTERCULTURALIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL PERÚ: REVISIÓN CRÍTICA DE SUS FUNDAMENTOS TEÓRICOS CONCEPTUALES	51
CAPÍTULO 4: LA INSTITUCIONALIDAD EN TORNO A LA CULTURA EN EL PERÚ Y LOS DISCURSOS PRESIDENCIALES, 1970-2022	68
SOBRE LOS AUTORES	81

PRESENTACIÓN DE LA HANNS-SEIDEL-STIFTUNG

La Hanns-Seidel-Stiftung (HSS) es una organización que forma parte de la cooperación alemana. Cuenta con presencia en más de 70 países, abarcando cuatro continentes y más de 90 proyectos en ejecución actualmente. En el Perú, trabajamos hace más de 25 años y nuestra labor se ha centrado en tres pilares fundamentales: la Participación Política, el Fortalecimiento Institucional y la Integración Política, Social y Económica.

Bajo el lema “Al servicio de la democracia, la paz y el desarrollo”, hemos establecido convenios y alianzas con diversos socios para alcanzar estos objetivos. En este contexto, la Universidad Católica San Pablo se ha convertido en nuestro aliado estratégico clave para llegar a la juventud del sur de Perú. Desde 2018 hasta la fecha, hemos sido partícipes en la graduación de cinco promociones del Programa de Formación Política Juvenil, la articulación de un espacio de integración de los egresados de este programa que fomenta la incidencia política y social, la puesta en marcha de espacios de diálogo y análisis de la realidad nacional enmarcadas en el Bicentenario de Perú, y la organización de acciones que promueven la elección consciente.

Asimismo, con la finalidad de fomentar el análisis político, la rigurosidad académica y el debate basado en evidencia, la HSS y la UCSP, a través del Centro de Gobierno José Luis Bustamante y Rivero, desarrolla desde el 2021 un seminario nacional. Es a partir del éxito de su primera edición, que decidimos continuar con una segunda versión del evento.

Este segundo E-book, integra las presentaciones expuestas en el II Seminario Nacional de Análisis Político que se llevó a cabo el 07 de diciembre del año 2022 en la ciudad de Arequipa.

Estamos seguros que este documento será una herramienta de mucha utilidad para el debate público por recoger las diferentes visiones sobre problemas actuales y las perspectivas que permiten observar los fenómenos, formular interrogantes, elaborar hipótesis, y contrastarlas con datos empíricos.

Valeria Mouzas

Representante Regional para Perú, Ecuador y Bolivia
Hanns-Seidel-Stiftung
peru@hss.de
latinamerica.hss.de/peru/



PRESENTACIÓN CEGOB/UCSP

El Centro de Gobierno José Luis Bustamante y Rivero del Departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Católica San Pablo se complace en presentar esta obra que recoge las ponencias desarrolladas durante el II Seminario Nacional de Análisis Político celebrado el día 7 de diciembre de 2022 y que buscó reunir a académicos entorno a las temáticas de Gestión Pública y Bien Común y de identidad cultural del Perú, en un momento donde la paz social y política no ha sido la muestra generalizada de nuestro acontecer nacional.

Fenómenos como la polarización política, la violencia y la apatía le han dado forma a la compleja crisis que padece el país y que para atenderla no se encuentran con facilidad mecanismos que permitan un diálogo fructífero en un ambiente de apertura que permita el encuentro, el intercambio de ideas y la creación de consensos, a lo que se busca aportar desde la academia y la cooperación internacional, en la búsqueda de iniciativas que promuevan una reflexión profunda sobre los desafíos que enfrentamos.

Más aun, en el marco de la celebración de los doscientos años de independencia que culminarán con los 200 años de la Batalla de Ayacucho el 7 de diciembre de 2024 y ante esta importante fecha el Centro de Gobierno busca promover

la apreciación de las raíces culturales, democráticas y políticas, invitando a la ciudadanía a renovar el amor por la patria, la promoción de una ciudadanía activa y consciente, así como la conceptualización de un bien común real que sea capaz de materializar un mejor país para todos los peruanos y las futuras generaciones.

Aprovecho para agradecer el trabajo de Katleen Morales Tejada en la coordinación académica del Seminario y la edición de la presente obra académica; también a Patricia Calvi de Quintanilla, Directora del Fondo Editorial de la Universidad Católica San Pablo, por hacer realidad la entrega de esta obra a Arequipa y el Perú.

Así mismo, también quiero agradecerle a todos los demás que se involucraron en la realización tanto en el evento como en esta publicación que espera contribuir a la reflexión nacional desde una perspectiva descentralizada, especialmente a Valeria Mouzas, Directora regional de la Hanns-Seidel-Stiftung, que sin su apoyo no hubiera podido ser posible este esfuerzo.

Atentamente,

Carlos Fernando Timaná Kure

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



PRESENTACIÓN DEL II SEMINARIO NACIONAL DE ANÁLISIS POLÍTICO y E-BOOK

El 7 de diciembre de 2022, se llevó a cabo el II Seminario Nacional de Análisis Político (SNAP), fecha que quedará registrada en la historia de Perú porque mientras este evento académico se desarrollaba, el entonces presidente Pedro Castillo anunciaba su golpe de Estado que, gracias a la fortaleza de nuestra institucionalidad democráticas, no llegó a materializarse por completo. La organización del seminario estuvo a cargo de la Universidad Católica San Pablo en alianza con la Hanns-Seidel-Stiftung, a quienes expreso mi sincero agradecimiento por la confianza depositada en mí para liderar este proyecto académico.

El II SNAP se concibió como un espacio nacional para la reflexión crítica sobre los diversos aspectos que configuran la realidad peruana, congregando a un conjunto multidisciplinario de investigadores fomentando, asimismo, una visión integral al incluir a jóvenes estudiantes mediante paneles de discusión. El seminario se estructuró en torno a dos ejes fundamentales: “Gestión Pública y el Bien Común” e “Identidad y Cultura”.

Las ponencias presentadas durante el evento ofrecieron recomendaciones y perspectivas destinadas a enriquecer la comprensión de los fenómenos políticos en el país. En este sentido, el presente e-book busca ampliar el alcance de estos aportes, resaltando su rigurosidad académica al haber pasado por un proceso de doble revisión por pares ciegos, lo que asegura que constituya una contribución selecta a la reflexión sobre estas temáticas.

Las contribuciones de los expertos se organizan en dos capítulos que conforman este e-book. En el primer capítulo, se encuentra la investigación titulada “El Ciclo de las Políticas Públicas en una Década de la Planificación Multianual de la Seguridad en el Perú: 2013-2023” (Carlos Timaná), que realiza en el análisis crítico de la evolución de las políticas de seguridad en la última década. Utilizando el Modelo de Análisis y Diseño de Políticas Públicas (MADPP) evalúa el cumplimiento del ciclo de políticas públicas. Finalmente, proporciona una perspectiva documental que revela tanto fortalezas como debilidades.

Dentro del primer capítulo, se encuentra la segunda investigación denominada “La Inmunidad Parlamentaria como Control Político Parlamentario: Análisis de la Reforma Constitucional en el Perú” (Katleen Morales y Valery Flores), y se enfoca en examinar los impactos de la eliminación de la inmunidad parlamentaria en la labor legislativa y la percepción pública del Congreso de la República. La investigación se apoya en fuentes objetivas, encuestas de aprobación parlamentaria, y opiniones de expertos para realizar una evaluación completa sobre tan importante reforma constitucional.

El segundo capítulo comienza con el estudio titulado, “Sobre las políticas de interculturalidad en América Latina y el Perú: Revisión crítica de sus fundamentos teóricos conceptuales” (Alejandro Estenós y et al.), el cual analiza el pensamiento decolonial como soporte teórico de la normativa identitaria del Perú y latinoamericana a través de



sus principales autores, evaluando sus aportes y limitaciones. Concluye que su concepción del poder como dominación unilateral ofrece una mirada sesgada, por lo que propone complementarlo con otros enfoques.

Asimismo, en este apartado, se incluye la ponencia denominada “La Institucionalidad en torno a la Cultura en el Perú y los Discursos Presidenciales, 1970-2022” (Pamela Cabala), la cual indaga en la evolución de la institucionalidad cultural en el país desde la década de 1970, vinculando las acciones emprendidas con los discursos presidenciales pronunciados cada 28 de julio. Este análisis proporciona una visión panorámica del tratamiento político y cultural a lo largo de las últimas cinco décadas.

En sintonía con la llamada de Víctor Andrés Belaunde a los peruanos para estudiar la realidad nacional desde una perspectiva diferente, según sus palabras: “Hoy tenemos que estudiarla sobre la vida misma, desde un punto de vista práctico, confrontar los hechos, las

teorías, los datos y las explicaciones con la experiencia y la labor de todos los días”. Este segundo e-book, producto del II Seminario Nacional de Análisis Político, representa una contribución para comprender la complejidad de la realidad peruana. No solo responde a lo planteado por Víctor Andrés Belaunde, sino que, en última instancia, proporciona aportes que permiten construir una sociedad más justa, solidaria y reconciliada

Finalmente, se espera que las páginas siguientes no solo resulten interesantes, sino que también surjan de ellas discusiones y futuras investigaciones que profundicen en el análisis. Nuestro compromiso es fomentar el diálogo y la reflexión sobre el análisis político del país.

Mgtr. Katleen Connie Morales Tejada
Coordinadora Académica y Editora
II Seminario Nacional de Análisis Político
kcmorales@ucsp.edu.pe

1

EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN UNA DÉCADA DE LA PLANIFICACIÓN MULTIANUAL DE LA SEGURIDAD EN EL PERÚ: 2013-2023

Carlos Fernando Timaná Kure¹
Universidad Católica San Pablo, Arequipa, Perú

¹ Político con énfasis en comunicación política por la Universidad EAFIT, Magister en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Externado de Colombia, Director del Centro de Gobierno José Luis Bustamante y Rivero de la Universidad Católica San Pablo y del Grupo de Investigación Filosofía práctica y políticas públicas. ctimana@ucsp.edu.pe / Código Orcid: 0000-0001-6020-9293. Un agradecimiento a Valery Flores Elías, miembro del grupo de investigación Filosofía práctica y políticas públicas PRAXIS de la UCSP por su revisión y comentarios a este capítulo, así como a Karlo Lam Obregón y a Joaquín Soto Rojas.

1. Resumen

El Perú enmarca su política pública de seguridad en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) que fue creado por la Ley 27933 en 2003. Sin embargo, sólo hasta el año 2007 el Estado contó con su primer plan nacional de seguridad con una duración anual, manteniéndose así hasta el año 2012; la cual se reformó para introducir una planificación multianual de cinco años, generando dos planes para los periodos 2013-2018 y 2019-2023. El presente

estudio, empleando el Modelo de Análisis y Diseño de Políticas Públicas (MADPP), a través de rúbricas que contienen 27 criterios distribuidos en siete fases, busca analizar el cumplimiento del ciclo de políticas públicas con una perspectiva comparada de forma documental. Los hallazgos contemplan las fortalezas y debilidades que presentan los planes en las diferentes fases a través de una escala numérica que permite su comparación.

2. El ciclo de las políticas públicas y el modelo para el análisis y diseño de las políticas públicas (MADPP)

Es relevante comenzar por brindar una definición de las políticas públicas lo suficientemente amplia como para abarcar la acción pública en los estados latinoamericanos, caracterizados por la debilidad institucional, la escasez de recursos presupuestarios y la baja capacidad instalada en sus funcionarios y servidores. En ese sentido tomaremos la definición que ofrece Manuel Tamayo Sáez sobre política pública entendida como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un Gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio Gobierno consideran prioritarios” (Tamayo Sáez, 1997, pág. 287).

A partir de esta definición, se busca abordar el ciclo de las políticas públicas expuesto por Charles O. Jones que estudia de forma procedimental ese conjunto de objetivos, decisiones y acciones como un proceso circular; el cual permite un espacio amplio de experimentación, donde se busca mejorar a partir de la puesta en práctica, estudiando tanto errores como aciertos. Las cinco fases son (i) identificación y

definición del problema, (ii) formulación de alternativas, (iii) adopción de una alternativa, (iv) implementación de una alternativa seleccionada y (v) evaluación de los resultados obtenidos (Jones, 1970, págs. 10-14).

En el abordaje del estudio de las políticas públicas desde el ciclo de las políticas públicas implica reconocer que en él convergen el análisis de políticas (*policy analysis*) y el estudio del proceso de políticas (*policy process*); que para autores como Manuel Merino y Guillermo Cejudo pueden conducir a confusión de ambos campos ya que en el ciclo se puede “sugerir un orden secuencial en las políticas [que] no constituyen el objeto de estudio del análisis. Se trata de una herramienta heurística para organizar esos análisis, pero no más” (Merino & Cejudo, 2010, págs. 12-13).

Otros autores consideran que dicha convergencia no genera necesariamente confusión, para investigadores como Teresa Bracho, el analista de políticas públicas, no se entiende sólo como “evaluador del producto final (que se correspondería con la etapa de la evaluación de resultados), sino como

observador en toda la vida de la política pública, desde la construcción de la agenda pública hasta la evaluación o reformulación de la política” (2010, págs. 301-302).

Desde esta perspectiva, es que se ha seleccionado una metodología que aborde el ciclo de políticas públicas, permitiendo observar todo el proceso para su análisis. Dicha metodología es el *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas* –MADPP– que “ha sido desarrollada durante quince años de desempeño profesional en el marco de los ejercicios de investigación aplicada y consultoría de la Universidad EAFIT en varios gobiernos” (Leyva, Olaya, & Aristizabal, 2022, pág. 18).

El MADPP se encuentra patentado ante el Ministerio del Interior (Colombia Patente n° 10-874-258, 2019), y busca evaluar “el diseño y la rigurosidad técnica de las políticas públicas a partir de un enfoque secuencial que califica el diseño de cada una de sus fases en cuatro niveles de desempeño: óptimo, considerable, básico e insuficiente” (Leyva, Olaya, & Aristizabal, 2022, pág. 18). El modelo MADPP “propone una guía técnica y metodológica que orienta la formulación, el seguimiento y la evaluación de los procesos de política pública. Este se desarrolla en 7 fases con 27 criterios” (Leyva, Olaya, & Aristizabal, 2022, pág. 26) como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1:
Las 7 fases y los 27 criterios del MADPP

Fases	Criterios
Problema público	Definición, uso de evidencia, causalidad, estructuración
Objetivos y metas	Identificación, coherencia interna, medición
Alternativas de solución	Identificación, contrastación, uso de evidencia, especificidad
Participación ciudadana	Existencia de participación ciudadana, propuesta de instancias de participación estructuradas, ciudadanía estructurada
Implementación	Mapeo hacia adelante, mapeo desde atrás, transversalización, definición de la implementación con el mercado y el tercer sector
Seguimiento	Seguimiento a la implementación de la política pública, seguimiento a los objetivos y las metas, metodología, línea de base, medición
Evaluación	Diseño de la evaluación, tipo de evaluación, metodología

Fuente: (Leyva, Olaya, & Aristizabal, 2022, pág. 26).

Cómo se puede observar el MADPP contiene las cinco fases de Jones, agrupando la adopción y la implementación de la alternativa de solución y desagregando el seguimiento de la implementación, así como los objetivos y metas de la política de las alternativas de solución y adicionando la fase de la participación ciudadana.

Para analizar la calidad de las políticas públicas el MADPP ha considerado el

uso de cuatro niveles de calificación posibles, los cuales obedecen a un rango de óptimo (4.0), considerable (3.0/3.9), básico (2.0/2.9) o insuficiente (1.0/1.9) para calificar cada uno de sus 27 criterios en sus siete fases.

A continuación, se ofrece la matriz con los 27 criterios y la descripción de los niveles de calificación a modo de rúbrica que ofrece el modelo:

Tabla 2:
Los 27 criterios con la descripción de los 4 niveles de calificación posibles del MADPP

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0-3.9)	Básico (2.0-2.9)	Insuficiente (1.0-1.9)
Definición del problema público	Define explícitamente el problema o los problemas públicos que pretende intervenir.	Es posible inferir implícitamente el problema o los problemas públicos que pretende intervenir.	Se habla de una situación problemática vaga y general que podría intervenir.	Se formula un decálogo de buenas intenciones para la ciudad, pero no se establece un problema público.
Uso de evidencia para el problema público	El problema se sustenta en evidencia empírica y fuentes primarias enfocadas en la política específica.	El problema se sustenta en evidencia empírica de fuentes oficiales y secundarias.	El problema se sustenta en algún tipo de evidencia aleatoria y desconectada.	El problema se sustenta en anécdotas, supuestos y lugares comunes.
Criterio de causalidad en la definición del problema público	Establece unas relaciones explícitas de causalidad entre X>Y.	Es posible inferir algunas relaciones implícitas de causalidad entre X>Y.	Existen indicios sobre relaciones de causalidad sin ninguna profundidad.	El problema no establece relaciones de causalidad porque no diferencia entre causas (para intervenir) y efectos (para solucionar).
Estructuración del problema público	El problema está estructurado en términos de fallos de Estado, mercado, redes o familia.	Es posible inferir alguno de los fallos de Estado, mercado, redes o familia en la estructuración del problema.	El problema se estructura en términos de una diferencia entre la situación indeseable (ser) y la situación deseable (deber ser).	El problema no está estructurado de ninguna manera, lo que dificulta la construcción de alternativas de solución.
Identificación para el diseño de objetivos y metas	Establece de manera clara y explícita los objetivos y las metas que la política persigue.	Es posible inferir de manera general los objetivos y las metas que la política persigue.	Los objetivos y las metas no tienen claridad ni relación, pertenecen sobre todo al plano de la abstracción.	La política no establece objetivos ni metas. No existe posibilidad de realizar seguimiento y evaluación.
Coherencia interna en el diseño de objetivos y metas	Los objetivos y las metas son coherentes con el problema público estructurado.	Es posible inferir alguna relación entre el problema público y los objetivos y las metas planteados.	Los objetivos y las metas se plantean de una manera tan amplia y general que son aplicables a cualquier problema público.	No existe ninguna relación entre los objetivos y las metas planteadas y el problema público.
Medición para el diseño de objetivos y metas	Los objetivos y las metas son cuantificables y cualificables. Actualmente existen indicadores de ciudad para hacerlo.	Los objetivos y las metas son cuantificables y cualificables, pero no existen indicadores de ciudad para hacerlo.	Se utilizan verbos comodines, acomodables, que algunas veces son susceptibles de medición y a veces no.	Los objetivos y las metas son vagos o ambiguos, e imposibles de medir en el tiempo.
Identificación de alternativas de solución	Se presentan las alternativas de solución consideradas y se orientan a modificar las condiciones causales del problema público.	Se presentan las alternativas de solución consideradas, pero no es explícita la orientación a modificar las condiciones causales del problema público.	Se presentan solo las alternativas de solución escogidas y no es explícita la orientación a modificar las condiciones causales del problema público.	No se presentan alternativas de solución.
Contrastación de alternativas de solución	Se expone con claridad la lógica de priorización de las alternativas de solución y en coherencia con las relaciones causales del problema.	Se expone con claridad la lógica de priorización de las alternativas de solución desde los criterios empleados, pero sin coherencia con las relaciones causales del problema.	Se expone de manera ambigua la lógica de priorización de las alternativas de solución desde los criterios empleados.	No se expone la lógica de priorización de las alternativas de solución desde los criterios empleados.

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0-3.9)	Básico (2.0-2.9)	Insuficiente (1.0-1.9)
Uso de evidencia en las alternativas de solución	Las alternativas de solución se escogieron sobre la base de estadísticas actualizadas, documentos e informantes calificados que produjeron evidencia de la relación causal de los problemas públicos.	Las alternativas de solución se escogieron con el uso de estadísticas actualizadas y documentos e informantes de contextos diferentes al de la aplicación de la política pública.	Las alternativas de solución se escogieron con el uso de estadísticas desactualizadas y documentos e informantes de contextos diferentes al de la aplicación de la política pública.	Las alternativas de solución se escogieron sin el uso de estadísticas, documentos e informantes calificados con evidencias de la relación causal de los problemas públicos, y solo se tuvo en cuenta la percepción de la secretaría y del equipo técnico.
Especificidad de las alternativas de solución	Especifica claramente los instrumentos de intervención a utilizar que fueron elegidos.	Especifica claramente algunos de los instrumentos de intervención a utilizar que fueron elegidos.	Menciona circunstancial y vagamente algunos de los instrumentos de intervención a utilizar que fueron elegidos.	No hace ninguna mención sobre los instrumentos de intervención a utilizar.
Existencia de participación ciudadana	La ciudadanía asiste de manera constante a escenarios de participación.	La ciudadanía asiste de manera esporádica a escenarios de participación.	La ciudadanía no asiste a los escenarios de participación.	No existen escenarios de participación ciudadana.
Ciudadanía estructurada	La participación de la ciudadanía se da por medio de varias organizaciones estructuradas de la sociedad civil (pluralismo).	La participación de la ciudadanía se da por medio de una sola organización estructurada de la sociedad civil con el acompañamiento de individuos interesados.	La participación de la ciudadanía se hace con una participación inconstante y esporádica de organizaciones de la sociedad civil.	La participación ciudadana se da de forma individual, inconstante y esporádica.
Propuesta de instancias de participación estructuradas	La participación ciudadana se propone en instancias estructuradas y frecuentes, con claridad en las funciones de los actores involucrados, en la metodología definida para las sesiones y en los objetivos que persiguen.	La participación ciudadana se propone en instancias semiestructuradas o esporádicas, con claridad en las funciones de los actores involucrados, en la metodología definida para las sesiones y en los objetivos que persiguen.	La participación ciudadana se propone en instancias semiestructuradas o esporádicas, donde hay ambigüedad en las funciones de los actores involucrados, en la metodología definida para las sesiones y en los objetivos que persiguen.	La participación ciudadana se propone en instancias desestructuradas, sin claridad respecto a las funciones de los actores involucrados, a la metodología definida para las sesiones y a los objetivos que persiguen.
Mapeo hacia adelante en la fase de implementación	Estructura explícitamente la cadena de implementación de la política estableciendo las reglas y los medios administrativos para poder llevar a cabo los objetivos de la política.	Es posible inferir implícitamente algunas de las reglas y los medios administrativos para poder implementar los objetivos de la política.	Se habla de una implementación de manera vaga y general.	Política pública desconectada que no considera ni las reglas ni los medios de implementación
Mapeo desde atrás en la fase de implementación	Considera específicamente las competencias, capacidades e intereses de las instituciones que implementarán la política y detalla asuntos como la contratación (directa o indirecta).	Es posible inferir implícitamente algunos aspectos y retos de las instituciones que implementarán la política o se detallan algunos asuntos relativos a la implementación de calle de forma específica.	Considera las instituciones que implementarán la política de manera vaga y general o menciona la manera de llegar al territorio, pero sin entrar en detalles.	No considera las capacidades ni otros elementos de las instituciones que implementarán la política.

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0-3.9)	Básico (2.0-2.9)	Insuficiente (1.0-1.9)
Transversalización	Se transversalizan adecuadamente las múltiples metas y acciones para cada área involucrada. Se definen con claridad las múltiples herramientas de transversalización (mainstreaming) para acercar las metas de la política con las de cada área.	Se habla sobre la importancia de definir metas y acciones para cada área involucrada. Se señalan algunas.	Se habla de la necesidad de la transversalización, pero sin especificar los detalles.	No se detallan asuntos de ningún tipo respecto de la transversalización y solo escasamente brinda lineamientos sobre la implementación.
Definición de la implementación con el mercado y el tercer sector	Define estrategias claras para la gestión de la externalización con el tercer sector y el mercado. Diseña equipos adecuados para asumir los costos de transacción, sin ocasionar retrasos y para disminuir el oportunismo de los terceros por las asimetrías de información.	Contempla consideraciones para la externalización con actores del tercer sector y el sector privado, aunque no de manera clara y ordenada.	Menciona la necesidad de externalizar la implementación con actores del tercer sector y el mercado, sin hacer ninguna precisión al respecto.	No contempla herramientas para gestionar la externalización con actores del tercer sector ni del mercado.
Seguimiento a la implementación de la política pública	Establece claramente un modelo de seguimiento para la implementación de la política pública.	Tiene un modelo de seguimiento para la implementación de la política poco estructurado.	Establece un seguimiento para la implementación de la política vago y desconectado.	La política no establece seguimiento a la implementación.
Seguimiento a los objetivos y las metas	Establece claramente un modelo de seguimiento a los objetivos y las metas de la política.	Tiene un modelo de seguimiento a los objetivos y las metas de la política poco estructurado.	Establece un seguimiento a los objetivos y las metas de la política poco estructurado.	La política no establece seguimiento a los objetivos y las metas.
Metodología en el diseño del seguimiento	Establece claramente un diseño metodológico de acuerdo con el tipo de seguimiento propuesto.	Cuenta con un diseño metodológico poco estructurado para realizar el seguimiento.	Tiene un diseño metodológico	El seguimiento no tiene un diseño metodológico.
Línea de base	Establece una línea de base clara para los objetivos del seguimiento.	Establece una línea de base poco estructurada para los objetivos del seguimiento.	Establece una línea de base inadecuada para los objetivos del seguimiento.	El seguimiento no cuenta con una línea de base.
Medición en el diseño de seguimiento	Establece un sistema de indicadores claro para los objetivos del seguimiento.	Cuenta con indicadores poco estructurados para los objetivos del seguimiento.	Los indicadores son inadecuados para los objetivos del seguimiento.	El seguimiento no cuenta con un sistema de indicadores.
Diseño de la evaluación	Diseña de forma explícita la evaluación de la política pública con criterios claros sobre su estructuración, tipo, modelo, método y ruta de realimentación y aprendizaje.	Es posible inferir implícitamente el diseño de la evaluación de la política.	Existen algunos elementos vagos y desconectados para la evaluación.	La política no cuenta con un diseño de evaluación, por lo que es imposible evaluarla con base en los criterios que se formularon.
Tipo de evaluación	El tipo de evaluación propuesto se encuentra relacionado con los objetivos y las metas de la política.	El tipo de evaluación propuesto se encuentra débilmente relacionado con los objetivos y las metas de la política.	El tipo de evaluación propuesto no se encuentra relacionado con los objetivos y las metas de la política.	La evaluación de la política no conduce a establecer sus efectos en el problema público.
Metodología para la evaluación	Establece claramente un diseño metodológico acorde con el tipo de evaluación.	El diseño metodológico está poco estructurado para realizar el seguimiento y la evaluación.	El diseño metodológico es vago y desconectado del tipo de evaluación propuesto.	La evaluación carece de diseño metodológico.

criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0-3.9)	Básico (2.0-2.9)	Insuficiente (1.0-1.9)
Realimentación y aprendizaje	La política establece unos criterios claros para la realimentación y el aprendizaje de las acciones evaluadas.	Se identifican implícitamente unos criterios para la realimentación y el aprendizaje de las acciones evaluadas.	La política cuenta con unos criterios vagos para la realimentación y el aprendizaje de las acciones evaluadas.	No se establecen criterios para la realimentación y el aprendizaje de las acciones evaluadas.

Fuente: (Leyva, Olaya, & Aristizabal, 2022, págs. 249-256). Elaboración propia.

Se busca analizar en los dos planes de seguridad que cobijan la década de 2013 a 2023 la presencia de las fases del ciclo de políticas públicas y la forma como se abordaron, de forma

implícita y explícita, para denotar las continuidades y discontinuidades en planes multianuales, multisectoriales e interinstitucionales para que alcancen mayores resultados.

3. Marco institucional de la formulación de la política pública de seguridad en el Perú

En la historia reciente del Perú, se tiene como hito en la creación de políticas de Estado la iniciativa del Acuerdo Nacional, convocado por el entonces presidente Alejandro Toledo Manrique (2001-2006), que contó con el acompañamiento de la Organización de Estados Americanos (OEA) y que generó un consenso amplio y democrático de políticas de Estado en el que participaron una amplia mayoría de los partidos políticos y los actores más relevantes de la sociedad civil organizada.

Esta iniciativa se circunscribe en lo que se conoce en la tradición como el estudio de las políticas públicas fundada por Harold Lasswell (*policy sciences of democracy*) (Aguilar Villanueva, 1992, pág. 47). Entregando al Perú 22 políticas de Estado concertadas en julio de 2002, las cuales abordaron cuatro ejes estratégicos: gobernabilidad, equidad social y justicia social, competitividad e institucionalidad y ética pública.

La séptima política de Estado fue titulada “Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana”. El contexto previo a esta iniciativa configuraría la forma

como se abordaría la seguridad desde el Estado buscando un enfoque novedoso frente a las dos décadas precedentes. Debido a que las acciones terroristas de los grupos armados Sendero Luminoso - Partido Comunista del Perú (SL-PCP) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) habían subsumido la política de seguridad en un enfoque contrainsurgente, que llevó al triunfo militar del Estado sobre los grupos subversivos produciendo un alto número de víctimas civiles, situaciones que en un marco democrático normal era necesario asegurar que no volvieran a repetirse.

Para corregir esta situación en un contexto de renovación democrática en el Perú, se buscó establecer una novedosa aproximación en la elaboración de la política pública. Promoviendo una participación más amplia en la elaboración de la política con actores de los tres niveles de gobierno, estrenándose como una nueva competencia de los denominados “presidentes regionales” –ahora gobernadores- y los alcaldes, así como de los representantes de otras entidades públicas, incluyendo otras ramas del poder público como

el Poder Judicial, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio Público, que por sus responsabilidades guardan relación con la seguridad ciudadana.

Este es el resultado de la ley 27933 de 2003 que creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), la cual estableció un sistema piramidal de cuerpos colegiados con representantes multisectoriales, que estableció una jerarquía de la política a nivel estratégico en el gobierno central, promoviendo la participación de los actores territoriales al fomentar una amplia participación multisectorial en cada uno de ellos.

El ente rector del Sistema es el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) en el que participan 5 ministros y que es presidido por el ministro del Interior, así como un representante de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo, el alcalde de Lima, dos gobernadores y dos alcaldes provinciales o sus representantes.

Las principales facultades del CONASEC son establecer las políticas y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, también aprobar los planes, programas y proyectos sectoriales en este ámbito. Para los entes territoriales como los gobiernos regionales, provinciales y distritales se establecieron los Comités de Seguridad Ciudadana, cuyas funciones son formular los planes, programas, proyectos y directivas en la materia para sus respectivas jurisdicciones a partir del marco nacional, supervisando y evaluando su ejecución. Estos comités son presididos por los gobernadores y alcaldes respectivamente, sus gerentes generales y cuentan con la participación de representantes del poder judicial, el ministerio público y la Defensoría del Pueblo presentes en la jurisdicción.

Sería durante el gobierno de Alan García Pérez (2006-2011) que se comenzaron a formular los Planes Nacionales de

Seguridad Ciudadana con una vigencia anual. Si bien a nivel nacional y sectorial fue factible formular las políticas nacionales, el gran problema que se presentó fue la articulación con los entes territoriales; donde los gobernadores y alcaldes en un número considerable no lograron instalar los comités y mucho menos elaborar planificaciones siguiendo los lineamientos del CONASEC.

Por estos motivos en el gobierno de Ollanta Humala Tasso (2011-2016) se promulgó la Ley 30055 de 2013 que modificó la Ley 27933, aumentando la cantidad de actores que integran el CONASEC, doblando la cantidad de ministros que lo integraban y pasando a ser presidido por el Presidente del Consejo de Ministros (PCM); exigiendo la elaboración de informes anuales sobre seguridad ciudadana y recomendaciones a la Comisión Nacional de Bienes Incautados (CONABI), para priorizar las compras de equipamiento para la Policía Nacional del Perú (PNP) y las municipales distritales.

Así mismo, modificó la Ley 27867 (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales) y la Ley 27972 (Ley Orgánica de Municipalidades) en las que se dispone que los gobernadores y alcaldes presidan los Comités de Seguridad Ciudadana dentro de sus responsabilidades, estipulando que estos puedan ser suspendidos del cargo si no convocan o instalan por lo menos una vez cada dos meses a los comités de seguridad.

Junto a estos cambios, Humala Tasso, también decidió comenzar un proceso de formulación multianual para los Planes Nacionales de Seguridad Ciudadana, pasando su formulación de uno a cinco años. Convirtiendo para ello al CONASEC en una instancia con mayor participación multisectorial encargada de la formulación del plan que ya no sesiona de forma permanente, sino coyuntural cada cinco años y dejando el seguimiento a los comités territoriales.

Sería en el gobierno de Martín Vizcarra Cornejo (marzo de 2018 a noviembre de 2020) que se formula el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023, de carácter multianual. Está vez presentado por el Ministerio del Interior, contando con cambios como la instalación permanente del CONASEC, brindándole facultades para el seguimiento del Plan y

reorientando su proceso de formulación a partir de los hallazgos de la evaluación del Plan precedente; acentuando la planificación estratégica en el nivel nacional y dejando la parte operativa en la jurisdicción de los gobiernos regionales, provinciales y distritales por medio de planes de acción multianuales.

4. Una década de la planificación multianual de la seguridad en el Perú

El 12 de junio de 2013 se aprobó por el CONASEC el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018³, comenzando la planificación multianual de la seguridad ciudadana en el país. Asimismo, en octubre de 2018 se expidió el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023⁴, con lo cual se alcanzó una

década de planificación multianual de la seguridad en el Perú.

A continuación, se presentará la estructura de ambos planes y posteriormente se analizarán los hallazgos clasificados en cada una de las fases del MADPP contenidos en ambos documentos.

1. Plan Nacional de Seguridad Ciudadana – PNSC 2013-2018

Este documento consta de 159 páginas distribuidas en cinco títulos (i) Marco conceptual, (ii) Diagnóstico de la inseguridad, la violencia y el delito en el Perú, (iii) La seguridad ciudadana como política de Estado: hacia un nuevo enfoque para la convivencia pacífica, (iv) Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 y (v) Matriz del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018.

El Plan estableció seis objetivos estratégicos, (i) disponer un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana articulado y fortalecido, (ii) implementar espacios públicos seguros como lugares de encuentro ciudadano, (iii) reducir los factores de riesgo social que propician comportamientos delictivos, (iv) promover la participación de los ciudadanos, la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación

para enfrentar la inseguridad ciudadana, (v) fortalecer a la Policía Nacional del Perú como una institución moderna, con una gestión eficaz, eficiente y con altos niveles de confianza ciudadana y (vi) mejorar el sistema de administración de justicia para la reducción de la delincuencia (CONASEC, 2013, págs. 4-5).

El primer título *Marco conceptual* establece el concepto de seguridad ciudadana que enmarca al plan es el de “seguridad humana” (CONASEC, 2013, pág. 7), que es amplio al abarcar diversas dimensiones en el que la seguridad ciudadana es una entre varias; al mismo tiempo contempla dos acepciones, una subjetiva –negativa- que realza la libertad del individuo frente a la violencia o su amenaza y otra objetiva –positiva-, que comprende las acciones del Estado para resguardar la integridad de la población.

³ Decreto Supremo N° 012-2013-IN como Política Nacional del Estado Peruano promulgado el 28 de julio de 2013.

⁴ Expedido por medio de las Resoluciones supremas N° 017-2018-IN y N° 044-2018-IN.

El Plan ofrece en su análisis una lectura del fenómeno de la corrupción que termina comprometiendo en buena medida los resultados de la gestión pública en general y de la seguridad en particular. El tratamiento que le da a este fenómeno es el de problema estructural en la historia del país (CONASEC, 2013, pág. 9).

El Plan hace énfasis en desarrollar un “enfoque integral de la seguridad ciudadana”, para ello buscase (i) integral, (ii) intersectorial e intergubernamental, (iii) participativo y (iv) universal (CONASEC, 2013, pág. 14). De este modo se reconocen cuatro servicios esenciales: “(i) la prevención de la violencia y el delito, (ii) el control y la persecución del delito, (iii) la rehabilitación y reinserción social, y (iv) la atención a las víctimas” (CONASEC, 2013, pág. 15); ofreciendo un listado de instituciones responsables en cada uno ellos.

El segundo título sobre el *Diagnóstico de la inseguridad, la violencia y el delito en el Perú* ofrece el análisis de los indicadores de “homicidios, la victimización, la percepción de inseguridad, la confianza en las instituciones y la situación del sistema penitenciario” (CONASEC, 2013, pág. 20) a nivel nacional y algunos con desglose a nivel territorial. Igualmente, ofrece ‘mapas del delito’ y ránquines internacionales para examinar cómo está el país respecto a otros en el ámbito internacional.

También ofrece un catálogo de ‘causas multidimensionales’ que explican la situación en que se encuentran los indicadores, como (i) los factores de riesgo social que propician comportamientos delictivos, (ii) los escasos espacios públicos seguros como lugares de encuentro ciudadano (iii) la débil participación de los ciudadanos, la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación social en la seguridad ciudadana, (iv) la baja calidad y cobertura del servicio policial, (v) la deficiente calidad y

cobertura del servicio policial, (vi) la débil institucionalidad del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC, 2013, pág. 65).

Este título cierra con los árboles del marco lógico, uno de causas de la inseguridad, la violencia y el delito en el Perú (p. 76), otro de efectos de la inseguridad, la violencia y el delito en el Perú (p. 84) y el último que es de problemas de la inseguridad, la violencia y el delito en el Perú (p. 85).

En el tercer título *La seguridad ciudadana como política de Estado: hacia un nuevo enfoque para la convivencia pacífica*, se presenta el nuevo enfoque de la política, una justificación de la nueva propuesta, que también contiene cambios en el SINASEC para hacerlo funcional y los factores de éxito que contempla la política en su formulación que son: (i) el liderazgo político, (ii) los recursos, (iii) el compromiso y (iv) la institucionalización.

El cuarto título *PNSC 2013-2018* ofrece su visión al 2018 articulándola con el Plan Bicentenario (Plan Nacional de Desarrollo al 2021), exponiendo una matriz de metas compuesta por cuatro indicadores de desempeño con su respectiva línea de base, meta y medios de verificación. Para lograrlo propone seis objetivos estratégicos:

- I. Disponer de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana articulado y fortalecido;
- II. Implementar espacios públicos seguros como lugares de encuentro ciudadano;
- III. Reducir los factores de riesgo social que propician comportamientos delictivos;
- IV. Promover la participación de los ciudadanos, la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación para enfrentar la inseguridad ciudadana;

- V. Fortalecer a la Policía Nacional del Perú como una institución moderna, con una gestión eficaz, eficiente y con altos niveles de confianza ciudadana y;
- VI. Mejorar el sistema de administración de justicia para la reducción de la delincuencia.

También ofrece un relacionamiento de los seis objetivos estratégicos con los cuatro servicios críticos y el árbol de objetivos para la convivencia pacífica en el Perú (p. 105).

El quinto título Matriz del *PNSC 2013-2018* ofrece por cada objetivo estratégico sus respectivos objetivos específicos y por cada uno brinda las actividades correspondientes, su indicador, meta y responsable. El número de objetivos específicos puede variar y la cantidad de actividades también, con un mínimo de tres y un máximo de diecisiete.

2. Plan Nacional de Seguridad Ciudadana - PNSC 2019-2023

El Plan cuenta con 189 páginas distribuidos en nueve títulos que contemplan cuatro fases. En la *Fase 1 Conocimiento integral de la realidad* se encuentran (i) los resultados del PNSC 2013-2018, (ii) el marco de referencia estratégico, (iii) el diagnóstico de la seguridad ciudadana, (iv) el análisis de causalidad, (v) el análisis de alternativas y (vi) los territorios de intervención prioritaria.

En la *Fase 2 el futuro deseado* se ofrece (vii) un análisis de futuro y en la *Fase 3 Políticas y planes coordinados* se presenta (viii) el PNSC 2019-2023 y los planes de acción regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana; así mismo en la *Fase 4 Seguimiento, monitoreo y evaluación* se dispone la (ix) estrategia de seguimiento, monitoreo y evaluación.

En la fase 1, el capítulo Evaluación del PNSC 2013-2018 ofrece los resultados de los 4 indicadores meta del plan anterior respecto a los indicadores (i) *porcentaje de mujeres víctimas de violencia por su esposo o compañero el último año*, este fue el único que logró su meta, mientras que en los indicadores (ii) *Porcentaje de victimización personal*, (iii) *Porcentaje de personas privadas de libertad reingresantes a penales*

solo se alcanzaron parcialmente sus meta; mientras que en el último, (iv) *Prevalencia de consumo de drogas*, no hubo información disponible, ya que solo se tomaron mediciones hasta 2014 (CONASEC, 2019, pág. 39).

El plan ofreció la 1ª *Evaluación Cualitativa Descentralizada del funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*. A 15 años de la Ley 27933 elaborada por la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Viceministerio de Seguridad Pública del Ministerio del Interior; la cual señala puntos débiles en el diseño, estrategia, gestión, articulación, actores, evaluación y seguimiento en el PNSC 2013-2018; donde se analizaron los problemas en la formulación del Plan 2013-2018, relacionados con (i) la carencia de un enfoque territorial, (ii) una desagregación en las actividades hasta el 3º nivel [nivel operativo] que no le brinda una secuencia lógica al Plan, (iii) no hubo una suficiente priorización en las actividades críticas para el logro de objetivos, (iv) la disposición de indicadores a nivel de actividad no permitió relacionar a estas con los resultados o efectos y (v) buena parte de los indicadores de actividades fueron de producto –entregas realizadas- pero no se tomaron indicadores ni de resultado, ni de impacto.

También analiza la insuficiente coordinación interinstitucional, donde diagnosticaron problemas a nivel de los tres poderes del Estado (articulación horizontal) para trabajar de forma articulada. Los responsables priorizaron el cumplimiento de sus actividades de forma autónoma en lugar de hacerlo en conjunto, como podía estar planteado en el Plan, lo que generó que se doblaran esfuerzos y destinaran más recursos de los necesarios.

Esta descoordinación también se evidenció entre los niveles del gobierno nacional, regional y local (articulación vertical), donde no se contó con mecanismos eficientes para llegar a materializarla, relegando la agenda de seguridad por parte de las autoridades territoriales, lo que terminó comprometiendo los resultados esperados. Aunque, se logró dotar a través de proyectos de inversión a varias municipalidades con cámaras de video vigilancia y apoyar a los agentes de policía con la adquisición de patrullas, estas inversiones no estuvieron ligadas con indicadores de resultado como disposición de material probatorio contra delincuentes en procesos judiciales o una más ágil capacidad de respuesta a denuncias de la población.

Junto a lo anterior, se observó que hubo una insuficiente asignación presupuestal, las actividades del Plan no se articularon a las partidas presupuestales del *Plan Estratégico Sectorial (PESEM)* ni al *Plan Estratégico Institucional (PEI)* ni de los *Planes Operativos Institucionales (POI)* de los ministerios y entes territoriales responsables.

Los recursos de programas vinculados a la seguridad como el Programa presupuestal 0030 para la *Reducción de los delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana del Ministerio de Economía y Finanzas*, el *Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana (FESC)* y el *Fondo de Promoción a la Inversión Pública*

Regional y Local (FONIPREL) no tuvieron vinculación directa con la financiación de actividades contempladas en el Plan, aunque de forma independiente a lo allí contemplado, donde desarrollaron iniciativas y actividades en materia de seguridad alcanzando niveles de ejecución destacados.

El débil seguimiento que tuvieron las actividades del Plan, para el cual se dispuso una matriz de “monitoreo y evaluación” que no fue debidamente socializada con los responsables de disponer la información y que ante la dificultad de su llenado no en pocos entes territoriales se emplearon otros mecanismos para reportar la información, obstaculizaron su consolidación; además, hubo entes territoriales que simplemente no reportaron.

En el marco de referencia estratégico se ofrece el concepto de seguridad ciudadana del Plan, el cual se enmarca en la ley N° 27933 y contempla un enfoque en derechos humanos; a partir de allí reconoce cuatro amenazas agrupadas para la seguridad ciudadana (i) muerte violenta, (ii) violencia contra las mujeres, niños, niñas, adolescentes; (iii) delitos patrimoniales en espacios públicos y (iv) delitos cometidos por bandas criminales (CONASEC, 2019, pág. 29).

El PNSC 2019-2023 asume una responsabilidad para reducir los factores de riesgo, asumiendo una aproximación desde la epidemiología, a los que clasifica entre (i) estructurales, (ii) ambientales, (iii) individuales, (iv) del hogar, (v) sociales y comunitarios; de esta forma busca focalizar esfuerzos y recursos en amenazas con mayor prevalencia y que afectan más a la población a través de intervenciones de prevención, disuasión y reducción de la oportunidad delictiva, así como la promoción de factores de protección.

El plan tomó tres criterios complementarios para priorizar los fenómenos que busca atender (i) los que no están contenidos en las prioridades de otras Políticas y Planes del Estado, (ii) aquellos que generan mayor victimización en la población y (iii) aquellos que afectan los derechos de la población más vulnerable (CONASEC, 2019, pág. 31).

Lo anterior permite priorizar áreas de intervención (muertes violentas, delitos patrimoniales, delitos asociados a bandas criminales, violencia contra las mujeres, etc.) incluso por subtipos tales como muertes violentas desagregadas por: homicidios, feminicidios y accidentes de tránsito. De esta forma el núcleo de cada objetivo estratégico está constituido por un tipo de delito, el cual está compuesto por 5 dimensiones de intervención sobre la que se seleccionan las acciones estratégicas para atenderlo.

El Plan también ofrece un alineamiento estratégico con tres agendas internacionales, (i) la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, (ii) el Índice para una Vida Mejor de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE- y (iii) el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial.

También se articula con cuatro agendas nacionales: (i) el Acuerdo Nacional, (ii) el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, (iii) la Política general del gobierno y (iv) el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2017-2021.

Ofrece unos enfoques transversales de (i) salud pública, (ii) de focalización, (iii) en fenómenos, (iv) territorial y descentralizado, (v) articulación interinstitucional, (vi) de género, (vii) interculturalidad, y (viii) de presupuesto, seguimiento y evaluación.

En el *Diagnóstico de seguridad ciudadana* se aborda en (i) el proceso participativo en el diseño del Plan, (ii) la delincuencia como problema del país,

(iii) la victimización, (iv) la victimización por arma de fuego, (v) la percepción de inseguridad, (vi) la denuncia de delitos, (vii) las muertes violentas distribuidas por homicidios y por accidentes de tránsito, (viii) la violencia contra mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas vulnerables, (ix) delitos patrimoniales en espacios públicos y (x) los delitos cometidos por bandas.

Ofrece un análisis de causalidad el cual tiene en cuenta: (i) un análisis teórico entorno a los factores que engloban la inseguridad ciudadana, (ii) una aproximación desde la fenomenología de las amenazas a la seguridad, (iii) una identificación de causas y efectos, (iv) un árbol de problemas, (v) un análisis de alternativa seleccionada para cada objetivo estratégico del Plan, así como (vi) unos territorios de intervención prioritaria, en que por comisión de delitos por departamento o provincia se busca atender aquellos donde es mayor.

Posteriormente se ofrece la *Fase 2 el futuro deseado*, en que se brinda un análisis de futuro a partir de (i) las tendencias globales y regionales, (ii) un análisis de escenarios contextuales, también una imagen futura en la que se disponen 5 objetivos estratégicos con línea base y sus respectivos indicadores anuales para el quinquenio.

Posteriormente en la *Fase 3 políticas y planes coordinados*, se resalta la relevancia del plan para la formulación de los planes de acción que deben elaborar los entes territoriales atendiendo tres aspectos que se deben fortalecer: (i) la descentralización efectiva para el desarrollo, (ii) la articulación de los diferentes niveles de gobierno, las entidades públicas y privadas, la sociedad civil bajo un enfoque intercultural y descentralizado de gestión por resultados y (iii) el fortalecimiento y mejora de los equipos técnicos regionales, provinciales y locales (CONASEC, 2019, pág. 112).

En ese sentido el Plan ofrece dos matrices, una con objetivos estratégicos, indicadores con línea base, metas anuales para los cinco años y fuente del indicador; y otra con componente, código, objetivo estratégico, objetivo específico, acciones estratégicas, indicador con unidad de medida, línea base, meta anual, responsable de la ejecución y responsable del monitoreo.

Por último, en la *Fase 4 seguimiento, monitoreo y evaluación*, se define la estrategia de las tres etapas que la componen por medio de las cuales se busca alcanzar el cumplimiento del plan. Estableciendo un monitoreo

permanente y compartido, proponiendo un sistema de información para tal fin, desagregando las metas nacionales (entes nacionales) y las metas locales (entes territoriales), planteando la generación de informes trimestrales.

Por último, se disponen tres momentos de evaluación, la línea base al inicio del plan, una evaluación intermedia al 2021 y una evaluación final al 2023, las cuales serán de carácter participativo entre los actores implicados en la ejecución del plan y cuya elaboración correrá por cuenta de la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior.

3. Hallazgos del análisis en ambos planes nacionales de seguridad ciudadana

En la Fase 1 de problema público ambos planes presentan una definición explícita del mismo que busca intervenir. Llama la atención que en el 2013 se haya hecho énfasis en la temática de corrupción, pero todo parece indicar que estaba unida a la propuesta de cambio institucional al interior del Ministerio del Interior. En materia del uso de evidencia para su definición en ambos planes se reconoce su uso de forma técnica, pero su información no es de fuente primaria, en mayor medida proviene de fuentes oficiales no exentas de controversia y de fuentes secundarias.

Respecto a los criterios de causalidad en la definición del problema público en la elaboración de ambos planes se observa la implementación del marco lógico y en los árboles de problemas que ofrecen se observa una causalidad conceptual que debería ser más rigurosa y específica. Ambos planes contemplan la estructuración de su problema público en términos de fallo del Estado o fallo de la familia, sin embargo, no tienen en cuenta al mercado y al sector privado.

En la Fase 2 con respecto a los objetivos

y metas ambos planes establecen de manera clara y explícita sus objetivos y metas. En cuanto a esto, se puede observar que ambos son coherentes con el problema público estructurado, pero mientras que en 2013 dicha relación se hace por inferencia, en 2019 es explícita, siendo más fácil detectarla. Asimismo, los objetivos y las metas son cuantificables y cualificables, contando con indicadores existentes a nivel nacional para hacerlo, e incluso con información desagregada en su mayoría a nivel territorial.

En la Fase 3, mientras que el plan de 2013 no presenta alternativas de solución, sino una redacción directa que pasa del problema a objetivos y acciones; en el de 2019 solo se presentan las alternativas de solución seleccionadas que buscan modificar las condiciones causales del problema público a atender. Ninguno de los dos planes ofrece una contrastación de las alternativas de solución en ellos dispuestas, ni exponen el uso de evidencia en la selección y formulación de las alternativas de solución brindadas, lo que conduce a que en ambos planes solo algunas alternativas se lleguen a especificar.

Con respecto a la Fase 4, se alcanza a percibir en ambos documentos una ausencia notable de la participación ciudadana en su diseño y análisis, adquiriendo en su redacción una figura más simbólica que real, no quedan claros los alcances y el rol que puede llegar a tener la participación en la formulación, seguimiento y evaluación. En la práctica, solo hay un escenario privilegiado para que tenga lugar y es estructurado por el Estado y se trata de las juntas vecinales, cuya dinámica es territorial y se encuentra en función de diversas variables como el acompañamiento de la policía, del gobierno distrital y de la misma dinámica que en su interior tengan los vecinos.

Con respecto a la Fase 5, es posible connotar algunas de las reglas y los medios administrativos para poder implementar los objetivos de la política en 2019, mientras que en 2013 eran ambiguos. Aunado a ello, los PNSC no consideran las capacidades instaladas de las instituciones responsables de las actividades en ellos consignadas; la transversalización es prácticamente inexistente en 2013, mientras que en 2019 la transversalización es incorporada como enfoque o lineamiento, pero no ofrece detalles de cómo será su implementación. Aunque los planes buscan promover una mayor participación de la sociedad civil y el sector privado, no contempla ni mecanismos ni herramientas para gestionar su incorporación.

Respecto a la Fase 6, mientras el Plan de 2013 no estableció un seguimiento claro a los objetivos si lo hizo a los indicadores estratégicos y a las actividades, sobre todo como indicadores de producto y la creación de la Dirección de Diseño y Evaluación de Políticas de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior

a quien delegó esta responsabilidad; ya en el plan de 2019 propone la implementación de un sistema de seguimiento dentro de sus actividades; considera que el seguimiento debe ser permanente y con capacidad para emitir informes trimestrales.

Ambos planes establecen un seguimiento poco estructurado a los objetivos y las metas que proponen, mientras que en el de 2013 no se ofrece algo concreto a este respecto, el de 2019 considera que dicho seguimiento es una función compartida entre el Ministerio del Interior y las demás instancias responsables de acciones en el plan, haciendo que la responsabilidad sobre la acción se diluya; ya que en ambos planes no se ofrece una metodología de seguimiento establecida. Lo que si hacen ambos planes es ofrecer líneas base en casi todos los indicadores, fortaleciendo la medición del diseño de seguimiento para 2019.

En la Fase 7 los planes no ofrecen un diseño de evaluación, un tipo de evaluación o una metodología de evaluación de forma explícita; mientras que el Plan de 2019 ofrece periodos concretos de evaluación e indica una propuesta de evaluación concurrente sin una metodología concreta. Si bien en ambos planes no se especifica la forma como se aplicará la realimentación y el aprendizaje, en el Plan de 2019 si lo hace, incluso de forma exhaustiva.

A continuación, se ofrece una tabla, en la que, por medio de un semáforo, se puede observar si hay un cambio positivo (verde), si siguió igual (amarillo) o si empeoró (rojo) en los 27 criterios aplicados a 2019 con respecto a lo estipulado por la rúbrica en 2013.

Tabla 3:

Calificación de cada criterio, agrupado por fase del MADPP para los planes 2013-2018 y 2019-2023 y semaforización del cambio percibido en la rúbrica de los criterios con nota final

Fase	Criterio	2013-2018	2019-2023	Cambio interplan
Problema público	1. Definición del problema público	4	4	●
	2. Uso de evidencia para el problema público	3	3	●
	3. Criterio de causalidad en la definición del problema público	3	3	●
	4. Estructuración del problema público	3	4	●
Objetivos y metas	5. Identificación para el diseño de objetivos y metas	4	4	●
	6. Coherencia interna en el diseño de objetivos y metas	3	4	●
	7. Medición para el diseño de objetivos y metas	4	4	●
	8. Identificación de alternativas de solución	1	2	●
	9. Contrastación de alternativas de solución	1	1	●
Alternativas de solución	10. Uso de evidencia en las alternativas de solución	1	1	●
	11. Especificidad de las alternativas de solución	2	2	●
	12. Existencia de participación ciudadana	1	2	●
	13. Ciudadanía estructurada	1	1	●
Participación ciudadana	14. Propuesta de instancias de participación estructuradas	3	3	●
	15. Mapeo hacia adelante en la fase de implementación	2	3	●
	16. Mapeo desde atrás en la fase de implementación	1	1	●
	17. Transversalización	1	2	●
Implementación	18. Definición de la implementación con el mercado y el tercer sector	1	1	●
	19. Seguimiento a la implementación de la política pública	1	1	●
	20. Seguimiento a los objetivos y las metas	1	2	●
	21. Metodología en el diseño del seguimiento	1	1	●
Seguimiento	22. Línea de base	4	4	●
	23. Medición en el diseño de seguimiento	2	4	●
	24. Diseño de la evaluación	1	2	●
Evaluación	25. Tipo de evaluación	1	1	●
	26. Metodología para la evaluación	1	2	●
	27. Realimentación y aprendizaje	1	1	●
TOTAL		52	63	

Fuente: elaboración propia.

4. Conclusiones

El MADPP es una metodología que permite abordar el ciclo de políticas públicas de forma técnica arrojando información que fortalece el diseño y análisis de dichas políticas, en este caso, en materia de seguridad ciudadana; a través de la aplicación de sus rúbricas permite establecer una comparación en políticas sucesivas de un mismo tema para dar un diagnóstico en términos totales y por fases.

Tomando en cuenta que el máximo posible para los 27 criterios calificados con el nivel de "óptimo" que corresponde a cuatro, sería de 108 puntos posibles y el mínimo sería de 27, donde cada criterio obtendría una calificación de "insuficiente" que corresponde a uno. Con ello podemos indicar que el PNSC 2013-2018 alcanzó 52 puntos, una nota de casi el doble del mínimo, pero que aún está por debajo del 50% del total posible, lo que evidencia varias deficiencias en su diseño y análisis.

Con respecto al PNSC 2019-2023 se observa una mejora con respecto al Plan anterior, ya que obtuvo una sumatoria en la calificación de los criterios de 62, lo que evidencia un mejor escenario respecto al Plan anterior.

El trabajo más apremiante para la formulación de próximos PNSC se encontraría en incorporar correctamente la Fase 3 en la selección y uso de evidencia para la formulación de las alternativas de solución, evitando la falta de claridad metodológica en la construcción de las alternativas, en las que solo se han consignado las acciones y estrategias seleccionadas sin una clara justificación basada en evidencia.

En la Fase 4 se encuentra en una etapa incipiente, donde la participación ciudadana es muy baja en la conceptualización misma de las políticas como en los mecanismos que ofrece para

llegar a ser incorporada, demostrando con ello una concepción Estado céntrica en la formulación de la política pública de seguridad ciudadana, donde se hace necesario incorporar mecanismos que faciliten la participación de la ciudadanía, el sector privado y la sociedad civil.

En la Fase 5 es necesario brindar instrumentos que permitan implementar administrativamente las acciones contempladas en el Plan y conceptualizar el rol que puede llegar a tener el mercado o sector privado para que el peso sea más compartido y el protagonismo de las acciones casi que no recaiga con exclusividad en el sector público.

Ambos planes presentan deficiencias en la conceptualización de las Fases 6 Seguimiento y 7 Evaluación, si bien el PNSC 2019-2023 ofreció una retroalimentación a partir de una evaluación cualitativa del Plan anterior y este instrumento contribuyó con información valiosa para la formulación del siguiente Plan, no hay evidencia de que la información del seguimiento haya contribuido a lograr de mejor manera la consecución de los objetivos del Plan anterior, ni logra especificar aspectos metodológicos concretos que permitan una mejor seguimiento al segundo Plan. En los dos casos es necesario que se especifiquen sus responsables a unidades puntuales dentro de los organigramas de las entidades y no quede de forma tan general que se convierta en una especie de papa caliente que todo el mundo se pasa dentro de las instituciones.

Esto mismo ocurre con la evaluación, ya que no se establecen metodologías claras en ninguno de los planes. Si bien se llegan a disponer momentos, con el avance en las metodologías de evaluación se podría colocar con facilidad por lo menos algún tipo que permita medir los alcances y facilitar las acciones de mejora hacia el futuro.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Bracho, T. (2010). Políticas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación. En M. Merino, G. Cejudo, D. Arellano Cault, T. Bracho, M. Casar, J. R. Gil-García, L. Sour, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública* (págs. 291-320). México: FCE, CIDE.
- CONASEC. (2013). *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros. Ministerio del Interior.
- CONASEC. (20 de junio de 2019). *Plan de Seguridad Ciudadana 2019-2023*. Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/754615/PlanNacionalSeguridadCiudadana.2019-2023_parte1_.pdf?v=1653493229
- Jones, C. O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Duxbury press.
- Leyva, S., Agudelo, L., Olaya, A., & Diana, R. (2019). *Colombia Patente* n° 10-874-258.
- Leyva, S., Olaya, A., & Aristizabal, J. (2022). El modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP): una herramienta para diseñar mejores políticas. En S. Leyva, & A. Olaya, *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (págs. 17-39). Medellín: EAFIT.
- Merino, M., & Cejudo, G. M. (2010). Introducción. En M. Merino, G. Cejudo, D. Arellano Cault, T. Bracho, M. A. Casar, J. R. Gil-García, L. Sour, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública* (págs. 9-26). México: FCE, CIDE.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón i Martínez, & E. Carrillo Barroso, *La nueva administración pública* (págs. 281-312). Madrid: Alianza.

2

LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA COMO CONTROL POLÍTICO PARLAMENTARIO: **ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ**

Katleen Morales Tejada y Valery Flores Elías
Universidad Católica San Pablo, Arequipa, Perú

1. Resumen

El presente estudio se centra en analizar el impacto de la eliminación de la inmunidad parlamentaria en el contexto peruano, examinando su influencia tanto en la labor legislativa como en la opinión pública del Congreso de la República. La investigación indaga sobre si la reforma ha contribuido a una mejora en la imagen institucional del

Congreso entre los ciudadanos y cómo ha influido en el ejercicio de las funciones parlamentarias. Para llevar a cabo esta evaluación, se recopila información objetiva proporcionada por el Congreso, encuestas de aprobación del parlamento, información de diversos medios de comunicación y opiniones de expertos y ex parlamentarios.

2. Control político e inmunidad parlamentaria en el Perú

Control político parlamentario

En un Estado Constitucional de Derecho, es fundamental que ningún poder estatal quede exento del control constitucional, ya que la primacía de la ley y el equilibrio de poderes son esenciales⁵. En esta lógica, las democracias han establecido un sistema que supervisa y fiscaliza los diversos poderes y órganos del Estado, un proceso que conocemos como “control del poder político”.

Este control político tiene como objetivo garantizar la responsabilidad política de los actores gubernamentales y preservar el equilibrio de poderes. Busca asegurar que las decisiones y acciones del gobierno estén en línea con los intereses y necesidades de la ciudadanía. De esta manera, se pueden detectar abusos de poder, casos de corrupción o malas prácticas en la gestión pública, lo que fomenta la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las autoridades.

A pesar de que el control político busca evitar la concentración excesiva de poder en manos de un solo órgano, es importante destacar dentro de sus características una fundamental, la subjetividad. El sujeto activo del control siempre es un órgano, autoridad o entidad que ejerce poder que detenta

la “calidad de político” y, dado que limita la actuación del sujeto pasivo, éste sujeto activo no puede ser un órgano jurisdiccional (criterios objetivos), sino uno de naturaleza política.

Otra de las características es que el objeto inmediato del control político puede ser un acto político específico o una actuación política en general; *“pero al controlar ese objeto lo que en realidad se está controlando, a través de esa mediación, es al órgano del que emana o al que es imputable”* (Aragón Reyes, 1986). De modo que, el propósito último del control político es supervisar y fiscalizar el poder y los órganos titulares de este poder. Dentro de este panorama, el control político se presenta como una categoría más amplia que el control parlamentario, que es una especie particular de control político. El control político parlamentario se lleva a cabo a través de mecanismos y procedimientos establecidos por el Poder Legislativo, permitiendo la investigación y fiscalización de los demás poderes del Estado, en particular, el Poder Ejecutivo. Este concepto es fundamental en el sistema de *checks and balances*⁶ y está diseñado para salvaguardar la rendición de cuentas, la transparencia y la calidad del gobierno en una sociedad democrática (González Pogo, 2017).

⁵ Todos los poderes deben someterse a la supervisión y control, en cumplimiento del *balance of power* (equilibrio del poder).

⁶ Principio de los Pesos y Contrapesos.

Por otro lado, dentro de los mecanismos legales para proteger y asegurar la correcta ejecución de las funciones de los congresistas, en particular las relacionadas al control político, encontramos: la inmunidad parlamentaria y el antejuicio.

La inmunidad parlamentaria es enunciada como un contrapeso y una limitación que nació para salvaguardar la independencia del poder legislativo y garantizar que los parlamentarios puedan desempeñar sus funciones sin temor a represalias o presiones externas. Es decir, fue creada como una garantía procesal destinada a la protección de los congresistas sobre aquellos actos que pueden surgir durante su mandato, como acusaciones motivadas bajo una posible persecución política. En ese sentido, buscó garantizar tanto *freedom of speech*⁷ y el ejercicio adecuado de sus funciones *freedom from arrest*⁸.

Al día de hoy, la inmunidad parlamentaria es una figura central dentro de los Estados democráticos, instituida ante *“la necesidad de preservar la integridad de la representación nacional, cuyos miembros son elegidos directamente por el pueblo, de eventuales intentos del Gobierno por alterar su composición y funcionamiento mediante detenciones y acciones judiciales contra aquellos congresistas que mantuvieran puntos de vista contrarios a los suyos”* (Wieland Conroy, 2011).

Si bien se ha utilizado indistintamente los términos “prerrogativa” y “privilegio” para referirse a la naturaleza de la inmunidad, consideramos más adecuado utilizar el término “prerrogativa”, dado que, como

lo señala el especialista parlamentario del Congreso de la República del Perú, Reynaga Alvarado, *“las prerrogativas cumplen una función derivada de las exigencias del orden constitucional, y tienen una naturaleza puramente instrumental, por lo que carecen de un fin en sí mismo”* (2016). En ese sentido, el orden constitucional peruano, basado en el principio de separación de poderes, exige mecanismos para garantizar el funcionamiento adecuado de la función legislativa en su conjunto con independencia, autonomía y sin temor a represalias.

Aunque presenta beneficios en términos de libertad de expresión y control del poder ejecutivo, no ha estado exenta de cuestionamientos relacionados con la impunidad, trato diferenciado y el posible abuso (Morales Tejada, 2021). Por ello, surge la interrogante de si es posible encontrar un equilibrio adecuado que preserve los principios democráticos, el adecuado ejercicio de la función parlamentaria, el principio de legalidad y la rendición de cuentas en el ejercicio de la inmunidad parlamentaria.

En el Perú, la inmunidad parlamentaria ha sido objeto de cambios a lo largo de la historia. Su origen se remonta a la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812⁹, que estableció la primera forma de protección para los diputados. Sin embargo, fue en la efímera Constitución Política de la República Peruana de 1826¹⁰ donde se incluyó por primera vez en el ordenamiento jurídico peruano una regulación más detallada de la inmunidad parlamentaria. Asimismo, en la Constitución para la República del Perú de 1979¹¹ se contempló que los

⁶ Principio de los Pesos y Contrapesos.

⁷ Libertad de expresión.

⁸ Libertad de arresto.

⁹ Constitución Política de 1812. Art. 128. (Perú) “Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el tribunal de Cortes en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podrán ser demandados, civilmente, ni ejecutados por deudas”.

¹⁰ Constitución Política de 1826. Art. 32. (Perú). “Ningún individuo del Cuerpo Legislativo podrá ser preso durante su diputación, sino por orden de su respectiva Cámara; a menos que sea sorprendido infraganti en delito que merezca pena capital”.

congresistas gozaban de inmunidad absoluta, lo que significaba que no podían ser procesados ni arrestados por ninguna causa durante su mandato parlamentario. Esta inmunidad estaba basada en la necesidad de garantizar la independencia del poder legislativo y la libertad de expresión de los legisladores.

Es importante destacar que, en diversas etapas de la historia política y constitucional peruana, la discusión sobre la modificación o eliminación de la inmunidad parlamentaria ha sido especialmente intensa, lo que subraya la importancia de analizar cómo se han desarrollado y cuáles han sido las motivaciones detrás de estos esfuerzos de reforma.

Siendo en la década de 1990, durante el gobierno de Alberto Fujimori, un espacio de gran debate en torno a la inmunidad parlamentaria¹² debido a la crisis política y la disolución del Congreso, postulando en los siguientes años diversos proyectos relacionados a la inmunidad parlamentaria. En respuesta a la preocupación de que la inmunidad absoluta podría ser utilizada como un escudo para la impunidad de legisladores involucrados en actividades delictivas¹³ se produjo una de las reformas más significativas: en el año 2006 a través de una Resolución Legislativa se estableció un cambio en el modelo de inmunidad, pasando de la inmunidad¹⁴ absoluta a la inmunidad relativa que implicaba que los congresistas gozan de inmunidad

relativa, lo que significa que no pueden ser detenidos ni procesados penalmente sin la previa autorización del Congreso. Además, esta inmunidad no se aplica a los delitos flagrantes, es decir, aquellos que están siendo cometidos o acaban de ser cometidos. Esta modificación buscó establecer un equilibrio entre la protección del ejercicio parlamentario, la necesidad de asegurar la rendición de cuentas, el combate a la impunidad y el control judicial del Poder Legislativo.

Es así que la tutela jurídico procesal de los legisladores se basaba en la inmunidad parlamentaria, de modo que, si se quería arrestar, procesar o ejecutar la pena contra un congresista por delitos comunes cometidos antes y durante el ejercicio de su cargo, debía solicitar la autorización a sus partes, los otros Congresistas de la República, quienes determinaban si en la causa existía o no una finalidad política (Huamán Castellares, 2021).

La inmunidad parlamentaria fue objeto de un debate renovado en el contexto de otra crisis política a raíz de las tensiones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo que decantaron en la renuncia del presidente Pedro Pablo Kuczynski en 2018. Durante este período, las denuncias de corrupción¹⁵ y el abuso de poder¹⁶ de algunos legisladores generaron un fuerte llamado a reformar o eliminar la inmunidad parlamentaria.

¹¹ Constitución para la República del Perú 1979. Art. 176. (Perú) "Los Senadores y Diputados representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo. No son responsables ante autoridad ni tribunal alguno por los votos u opiniones que emiten en el ejercicio de sus funciones. No pueden ser procesados ni presos, sin previa autorización de la cámara a que pertenecen o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante caso en el cual son puestos a disposición de su respectiva Cámara o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autoricen o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento".

¹² Proyecto de Ley 14577/2005-CR; Proyecto de Ley 14442/2005-CR; Proyecto de Ley 14417/2005-CR; Proyecto de Ley 14392/2005-CR; Proyecto de Ley 14385/2005-CR; Proyecto de Ley 14378/2005-CR y Proyecto de Ley 14346/2005-CR.

¹³ Congreso de la República del Perú, Reporte de Opiniones Ciudadanas Recibidas, Proyecto de Ley: Ley que reforma el artículo 90 de la Constitución Política del Perú. Número: 06648

¹⁴ En el año 2006, con la aprobación de la Resolución Legislativa N° 015-2005-CR que modificó el artículo 16° del Reglamento del Congreso, se permitió pasar de una inmunidad parlamentaria absoluta que protegía a los legisladores de cualquier procesamiento penal o detención por delito común sin importar la fecha en que se inició el proceso, a una inmunidad parlamentaria relativa que establece límites de temporalidad.

En el período de sesiones 2020-2021, estas propuestas cobraron una relevancia excepcional. Esto se debió, en gran medida, a la creciente presión de la opinión pública y a los compromisos políticos asumidos por varios partidos y congresistas en torno a la reforma de la inmunidad parlamentaria¹⁷. Ejemplificando este interés, surgieron proyectos de ley notables, como el Proyecto de Ley 4855/2020-CR¹⁸; Proyecto de Ley 4939/2020-CR¹⁹; Proyecto de Ley 5155/2020-CR²⁰ y; Proyecto de Ley 5348/2020-CR²¹. Estas propuestas buscaban reforzar la transparencia, la rendición de cuentas, la lucha contra la impunidad en el ámbito parlamentario, así como cambiar la negativa aprobación ciudadana sustentada, en gran parte, en los casos que no tuvieron una correcta tramitación.

Ciertamente, hubo casos destacados debido a que las solicitudes para levantar la inmunidad parlamentaria no avanzaron y quedaron estancadas en la comisión correspondiente. En consecuencia, los congresistas involucrados no fueron desaforados ni se les permitió enfrentar la justicia por las acusaciones en su contra. Esto se refleja en el Cuadro 1, que proporciona detalles sobre los congresistas, sus partidos políticos, los casos en cuestión y las decisiones relacionadas con la inmunidad parlamentaria. Estos casos generaron controversia y resaltan la importancia de un análisis más profundo sobre las responsabilidades en la tramitación del procedimiento para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria en el Perú.

Cuadro 1: Pedidos de levantamiento de inmunidad parlamentaria polémicos

Congresista	Partido	Caso	Decisión
Wilbert Rozas	Frente Amplio	Delito contra la administración pública. Hecho delictivo antes de que fuera elegido como congresista	Archivado
Betty Ananculi	Fuerza Popular	Falsa declaración en procedimiento administrativo y falsedad genérica	Archivado
Edwin Donayre ²²	Alianza para el Progreso	Peculado y robo de combustible	Lentitud en el proceso, huyó

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

¹⁵ Canal N (13 de junio del 2018). Richard Acuña: declaran improcedente el pedido de levantamiento de su inmunidad. <https://canal.pe/actualidad/richard-acuna-declaran-improcedente-pedido-levantamiento-su-inmunidad-n326004>

¹⁶ RPP (26 de enero del 2019). Reuters: PPK y Kenji Fujimori negociaron el indulto desde septiembre. <https://rpp.pe/politica/actualidad/ppk-y-kenji-fujimori-negociaron-el-indulto-de-alberto-fujimori-en-se-noticia-1101771>

¹⁷ Congreso de la República del Perú. La decisión histórica se logró por 103 votos a favor. El Congreso elimina la inmunidad parlamentaria. Comunicaciones Congreso. "En el debate, la congresista María Retamozo (Frepap) dijo que la eliminación de la inmunidad parlamentaria fue una de las propuestas de su partido político, al tiempo de lamentar el mal uso que se dio a esa figura que se desnaturalizó con el tiempo".

¹⁸ Se propone la modificación del artículo 93 de la Constitución Política del Perú. Reemplazar el tercer párrafo indicando que los congresistas no cuentan con la prerrogativa de la inmunidad de arresto ni de proceso.

¹⁹ Se propone trasladar la competencia al Tribunal Constitucional; en caso de delito flagrante la competencia es de la Corte Suprema.

²⁰ Se propone que los procesos penales contra congresistas por delitos comunes cometidos durante el mandato sean competencia de la Corte Suprema de Justicia.

²¹ Se propone que la inmunidad parlamentaria solo proteja a los congresistas en el ejercicio de sus funciones y no por otro tipo de acciones, como la comisión de delitos en flagrancia.

²² El entonces congresista Donayre, fue sentenciado a cinco años y seis meses de cárcel efectiva por el delito de peculado y mientras se discutía el levantamiento logró evadir a la justicia y pasó a la clandestinidad por un buen periodo hasta que la policía lo halló.

Se presentaron varias propuestas de cambio con el propósito de alterar la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria²³, estas buscaban ajustar las condiciones bajo las cuales se aplicaba la inmunidad parlamentaria, así como transferir las facultades para levantar esta inmunidad de los congresistas a una Junta especial. Sin embargo, sólo una de estas propuestas fue aprobada por el Pleno, lo que llevó a la promulgación de la Ley 31118²⁴.

Esta ley “*alteró significativamente el statu quo de las prerrogativas procesales – penales de los altos dignatarios*” (Huamán Castellares, 2021), al eliminar las clásicas inmunidades de arresto y proceso que contemplaba el texto original y establecer que el procesamiento por la comisión de delitos comunes imputados a congresistas de la República durante el ejercicio de su mandato es de competencia de la Corte Suprema de Justicia y que en caso de la

comisión de delitos antes de asumir el mandato, será competente el juez penal ordinario.

Finalmente, se mencionó al antejuicio como el otro mecanismo legal que protege al congresista en su labor, en virtud al cargo que ejerce. Este es de naturaleza más amplia y destinado a resguardar a todos los altos funcionarios públicos de procesos judiciales durante el ejercicio de su cargo, lo que, a su vez, contribuye a mantener la integridad y la estabilidad del gobierno. Se encuentra consagrado artículo 100 de la Constitución Política del Perú²⁵, se configura como un procedimiento previo que debe cumplirse antes de procesar a ciertos funcionarios públicos. Es importante destacar que, a diferencia de la inmunidad parlamentaria, el antejuicio no ha sido cuestionado con la misma intensidad, lo que ha llevado a que los congresistas continúen gozando de esta garantía legal.

Análisis del impacto de la reforma constitucional que elimina la Inmunidad Parlamentaria en la imagen pública del Congreso y en su desempeño legislativo

Se desarrollará un análisis de la reforma constitucional desde la perspectiva de dos variables fundamentales: la percepción ciudadana hacia el Congreso y su impacto en el ejercicio de las funciones

parlamentarias de los congresistas. Estas variables se han identificado como los pilares centrales de la reforma, ya que la misma busca atender estos desafíos del sistema político y judicial del país.

²³ Proyecto de ley 06648-2020.

²⁴ Proyecto de ley 06712-2020.

²⁵ Constitución Política de 1812. Art. 100. (Perú). “Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitar para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad. El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso. En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente. La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos. Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso”.

La imagen pública del Congreso Peruano a la luz de la opinión ciudadana

Si bien la institución de la inmunidad contaba con una finalidad histórica de evitar la persecución política o infundada de los representantes de la nación, esta se había distorsionado conforme se observa en el cuadro 1. Es cierto, que algunos parlamentarios tomaron ventaja de la imposibilidad de procesamiento directo para evitar la ejecución de sentencias penales y su arresto, creándose de manera indirecta un incentivo corrupto, ya que acceder a un curul en el Congreso se convertía en una vía para buscar impunidad durante el periodo legislativo.

Ciertamente, la percepción ciudadana sobre el congreso no ha sido positiva, ya que la opinión de la imagen del Congreso de la República ha enfrentado diversas situaciones como la polarización política, poca representatividad, falta de transparencia, ineficacia legislativa y desconexión con los ciudadanos, todo ello ha mellado la reputación y aprobación de este poder.

Desconfianza pública hacia el Congreso que ha sido alimentada por escándalos de corrupción y comportamientos poco éticos por parte de algunos legisladores²⁶. Incidentes que han minado la confianza de los ciudadanos en sus representantes y generando la percepción de que los políticos se encuentran más preocupados por sus propios intereses que por el bienestar del país.

Uno de los objetivos esperados con la eliminación de la inmunidad parlamentaria era mejorar la percepción que la población tenía sobre el Congreso

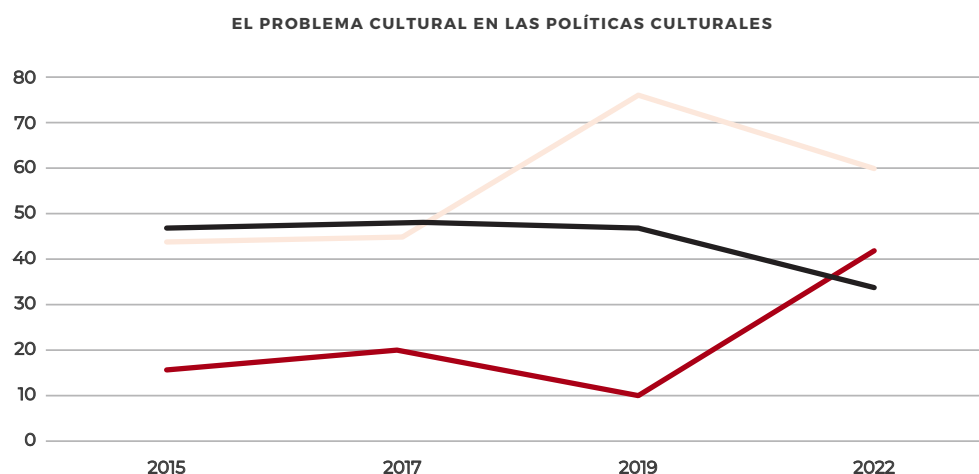
de la República. No obstante, hasta el momento, no se ha encontrado evidencia que indique una mejora significativa en la percepción pública de la institución legislativa. La Ley 31118 no parece haber generado un cambio sustancial en la imagen del Congreso, ya que persisten los cuestionamientos y las denuncias hacia sus miembros, que pueden afectar negativamente la opinión pública sobre la institución.

Según datos del INEI en el periodo de octubre del 2019 a marzo del 2020, la corrupción se mantuvo como el principal problema del país, con un preocupante 60.6%. Estos datos revelan la profunda preocupación de la población peruana respecto a esta problemática que afecta a la sociedad en general. Adicionalmente, el estudio llevado a cabo por Proética en el mismo periodo indicó que el 76% de la población consideraba al Congreso de la República como la institución más corrupta. Este dato es significativo, dado que el Congreso no tiene capacidad de gasto relacionada con la ejecución de obras públicas

En el periodo de octubre 2021 - marzo 2022, el tema de la corrupción seguía siendo una preocupación importante para los peruanos, con un 51.1% de la población entrevistada manifestando su inquietud al respecto, según el INEI. Además, otro informe de Proética reveló que el 60% de los peruanos aún percibían al Congreso de la República como la institución más corrupta del país.

²⁶ El Comercio (20 de marzo de 2023). Congreso: la larga lista de escándalos, investigaciones y denuncias. <https://elcomercio.pe/politica/congreso/congreso-la-larga-lista-de-escandalos-investigaciones-y-denuncias-contra-los-legisladores-noticia/>

Cuadro 2:
Percepción ciudadana de las instituciones más corruptas

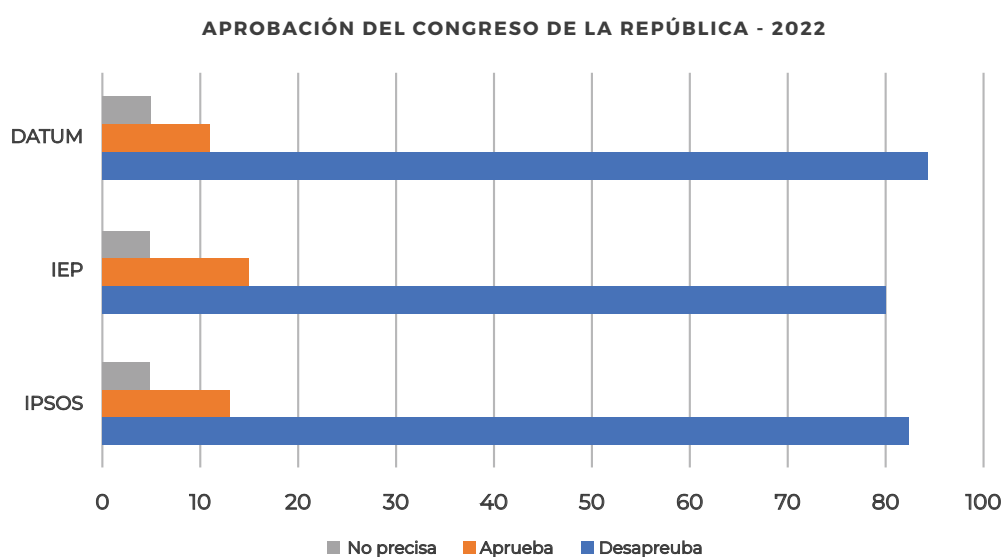


Fuente: Proética, 2022. Elaboración propia.

Además de los datos presentados anteriormente, es importante considerar los resultados de diversos estudios realizados por instituciones como IPSOS, el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y DATUM, que han evaluado la percepción de los ciudadanos respecto a la gestión

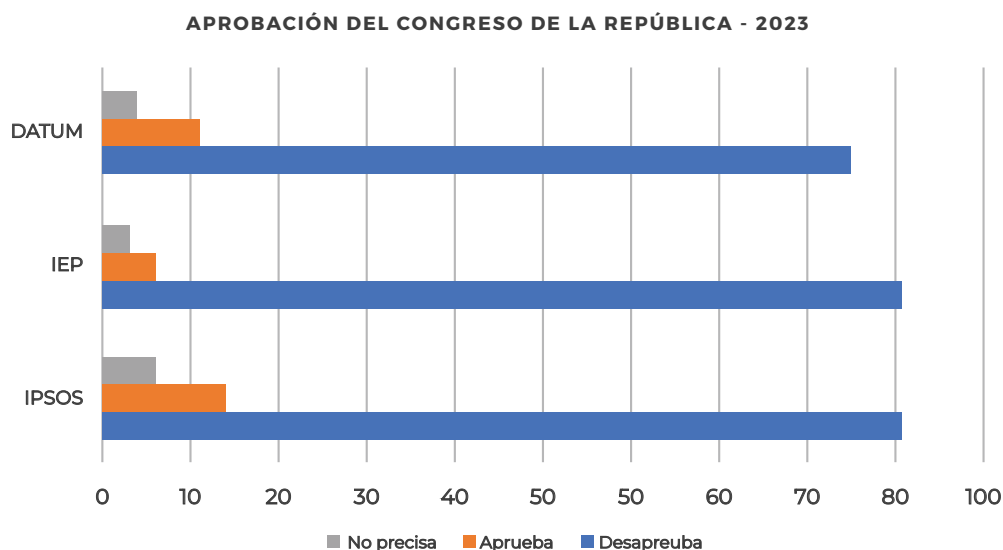
del Congreso en los años 2021, 2022 y 2023. Estos estudios han revelado una tendencia al alza en los niveles de desaprobación hacia la institución legislativa como se puede observar en los cuadros 3 y 4.

Cuadro 3:
Aprobación del Congreso de la República - 2022



Fuente: Datum, IEP, IPSOS. Elaboración propia.

Cuadro 4:
Aprobación del Congreso de la República - 2023

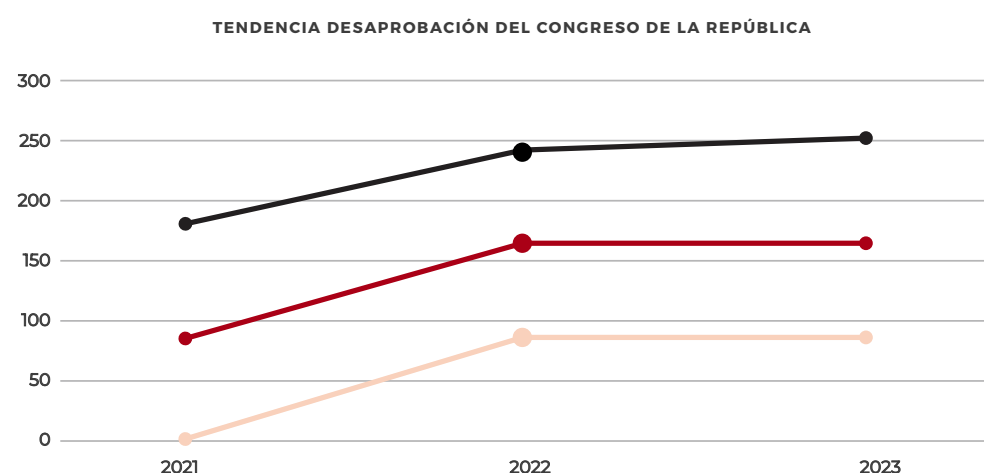


Fuente: Datum, IEP, IPSOS. Elaboración propia.

A través del siguiente cuadro podemos observar de manera evidente la tendencia de desaprobación creciente del Congreso de la República, según las encuestas realizadas por diversos

centros de investigación ya citados, lo que subraya la creciente insatisfacción de la ciudadanía con el desempeño de esta institución.

Cuadro 5:
Tendencia de desaprobación del Congreso de la República



Fuente: Datum, IEP, IPSOS. Elaboración propia.

El conjunto de cifras anteriormente presentadas, reflejan claramente las opiniones y percepciones de la población peruana sobre el Congreso. Existe una marcada desconfianza y descontento hacia esta institución debido a los casos de corrupción y comportamientos poco éticos que han salido a la luz en los últimos años. La población percibe al Congreso como un espacio donde los intereses personales prevalecen sobre el bienestar de la sociedad.

Por otro lado, los resultados de las entrevistas realizadas a expertos y parlamentarios coinciden en que la eliminación de la inmunidad parlamentaria no ha logrado mejorar la imagen del Congreso, según sus palabras: *“La inmunidad parlamentaria, si bien importante, no necesariamente cambió la percepción de la población hacia los parlamentarios. En muchos casos, la población sigue viendo a los congresistas con escepticismo debido a antecedentes previos de corrupción y mal desempeño”* (Especialista 1, politólogo).

Asimismo, la eliminación de la inmunidad parlamentaria ha sido ampliamente respaldada, ya que se considera que esta medida eliminó un escudo que había desnaturalizado su propósito y a empeorar la percepción ciudadana sobre el Congreso: *“Antes de la eliminación de la inmunidad parlamentaria, la ciudadanía la percibía con desconfianza, al ser considerada un instrumento de impunidad. Puede que la eliminación mejore la percepción pública del Congreso en un futuro”* (Especialista 2, abogado).

Como se afirmó que antes de la eliminación, la ciudadanía percibía la inmunidad parlamentaria como un obstáculo para la rendición de cuentas y la transparencia en el sistema político. Sin embargo, a pesar de su eliminación, la percepción no ha mejorado sustancialmente. Las entrevistas reflejan que la confianza de la población en el Congreso no ha experimentado un cambio significativo después de la eliminación de la inmunidad parlamentaria:

“La eliminación de la inmunidad parlamentaria se ha percibido como un paso hacia la restricción de beneficios y privilegios para los congresistas, lo cual ha sido bien recibido por la población. La población puede ver positivamente esta medida como un avance hacia la rendición de cuentas y la mayor responsabilidad de los

El Impacto de la eliminación de la Inmunidad Parlamentaria en labor parlamentaria

legisladores en su labor parlamentaria” (Especialista 1, politólogo).

La reforma constitucional persigue un objetivo claro: reducir los espacios de impunidad. Para lograrlo, se basa en un sistema de fuero privilegiado, donde el procesamiento penal de los legisladores ya no recae en un órgano común, sino en el máximo poder del sistema de justicia penal, la Corte Suprema de la República (Huamán Castellares, 2021). En este nuevo

sistema, no es necesario obtener una autorización previa del Congreso de la República ni enfrentar imputaciones de parte de esta institución; más bien, el Ministerio Público puede presentar directamente sus imputaciones ante el Juez penal asignado por la Corte Suprema. Cabe mencionar que, para lograr este objetivo, se requiere la proactividad y la celeridad de los órganos

integrantes del sistema judicial en sus funciones.

El impacto de la reforma constitucional bajo estudio se abordará desde dos aspectos. En primer lugar, se esperaba que esta medida facilitara el desarrollo de investigaciones más efectivas y ágiles contra posibles actos de corrupción. Y, por otro lado, se considerarán las dificultades que puedan surgir en el ejercicio de la función de control político que los parlamentarios llevan a cabo.

Para comprender mejor el impacto

de esta reforma y cómo se utilizaba la inmunidad parlamentaria antes de su eliminación, se presenta a continuación una relación de expedientes sobre el procedimiento de levantamiento de inmunidad parlamentaria durante el periodo legislativo 2016 - 2021. El cuadro 6 contiene información que proporcionará un contexto claro sobre la frecuencia y la naturaleza de los casos en los que se solicitó el levantamiento de la inmunidad parlamentaria en ese periodo. Además, este conjunto de datos servirá como punto de referencia para evaluar los

Cuadro 6:

Relación de expedientes de levantamiento de inmunidad parlamentaria periodo legislativo 2016 – 2021

PARLAMENTARIO	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0-3.9)
MAMANI COLQUEHUANCA MOISES	Corte Suprema De Justicia Oficio N° 679-2019-Sg-Cs-Pj	Presunta Comisión Del Delito Contra La Libertad Sexual – Tocamientos
CURRRO LÓPEZ EDILBERTO	Corte Suprema De Justicia Oficio N° 7118-2018-Sg-Cs-Pj	Presunto Delito Contra La Fe Pública
ROZAS BELTRÁN WILBERT	Corte Suprema De Justicia Oficio N° 3518-2018-Sg-Cs-Pj	Presunto Delito Contra La Administración Pública – Peculado Doloso Y Otros
ACUÑA NUÑEZ RICHARD FRANK	Corte Suprema De Justicia Oficio N° 6769-2017-Sg-Cs-Pj	Presunto Delito Contra La Administración De Justicia – Fraude Procesal Y Otros
RÍOS OCSA BENICIO	Corte Suprema De Justicia Oficio N° 6648-2018-P-Pj	Presunto Delito Contra La Administración Pública – Colusión Y Otro
ANANCULI GÓMEZ BETTY GLADYS	Corte Suprema De Justicia Oficio N° 7472-2018-Sg-Cs-Pj	Presunto Delito De Falsificación De Documento Público
ANANCULI GÓMEZ BETTY GLADYS	Corte Suprema De Justicia Oficio N° 4843-2019-Sg-Cs-Pj	Presunta Comisión Del Delito De Falsa Declaración En Procedimiento Administrativo Y Falsedad Genérica
DONAYRE GOTZCH EDWIN ALBERTO	Corte Suprema De Justicia Oficio N° 7510-2018-Sg-Cs-Pj	Presunto Delito De Peculado
VILLAREAL DE VARGAS YESENIA PONCE	Corte Suprema De Justicia Oficio N° 9938-2018-Sg-Cg-Pj	Falsedad Genérica
MAMANI COLQUEHUANCA MOISÉS	Corte Suprema De Justicia Oficio N° 4620-2019-Sg-Cs-Pj	Delito De Falsedad Genérica
DIPAS HUAMÁN MIKY JOAQUÍN	Corte Suprema De Justicia Oficio N° 5439-2019-Sg-Cs-Pj	Colusión Ilegal

Fuente: Congreso de la República del Perú. Elaboración propia.

siguientes periodos parlamentarios 2021-2026 y determinar los cambios en el procesamiento de los parlamentarios.

Con la reforma constitucional, la Corte Suprema de la República adquiere plena autonomía para evaluar si un caso se ajusta a un delito penal, ya que eliminó el aspecto político conatural a la inmunidad. Por ello, este cambio tiene un impacto directo en el control político parlamentario, dado que los congresistas están desprotegidos frente a la persecución política, ahora es factible el amedrentamiento o arresto de los parlamentarios por razones políticas.

Es más, se considera que la función de fiscalización del congresista no puede llevarse a cabo sin inconvenientes si no se cuenta con la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria: *“Hay casos emblemáticos de parlamentarios cuando gozaban de la prerrogativa, y esta les sirvió para ejercer su función de fiscalización. Un claro ejemplo es cuando Víctor Andrés García Belaúnde investigó y dismanteló la red de Orellana, lo cual pudo realizar sin inconvenientes a través de la inmunidad parlamentaria”* (Parlamentario 1, abogado).

Es importante mencionar también que, en setiembre del año 2021 se instaló la Comisión de Ética Parlamentaria, la cual al 04 de abril del 2023 había recibido y evaluado 114 denuncias contra congresistas, siendo en su mayoría archivadas por los miembros de esta comisión y solo 02 casos materia de sanción (Centro Liber, 2023). Denuncias que involucraron presuntos delitos como agresiones físicas y psicológicas, violencia sexual, corrupción, sobornos, entre otros.

Asimismo, hay opiniones de los actores políticos que reflejan diversas posturas

sobre la inmunidad parlamentaria, desde aquellos que defienden su importancia histórica y su función fiscalizadora como Rosario Fernández²⁷ (Oficina de Comunicaciones del Congreso, 2011), hasta quienes abogan por la implementación de mecanismos de control más efectivos o por su eliminación, siendo estos últimos en su mayoría, congresistas como Carlos Mesía Ramírez²⁸ (Ibid, 2011) y César Combina²⁹ (Ibid, 2011).

A pesar de la eliminación de la inmunidad parlamentaria, el panorama de denuncias públicas contra congresistas continúa siendo un tema relevante en el actual periodo legislativo 2021-2026. Tanto la Comisión de Ética Parlamentaria como el Ministerio Público han recibido numerosas denuncias en este periodo, lo que representa una cifra significativa en comparación con el periodo legislativo anterior. Esto demuestra que, si bien la inmunidad parlamentaria ha sido eliminada con el objetivo de reducir la impunidad, las denuncias contra parlamentarios persisten e, incluso, parecen haber aumentado en una cantidad. La existencia de una cantidad considerable de casos señala la necesidad continua de supervisar el comportamiento de los legisladores y garantizar la rendición de cuentas en el ámbito legislativo.

Para profundizar en la evaluación del impacto de la reforma, se han considerado casos específicos de denuncias que involucran a miembros del actual Congreso. Entre estas denuncias destacan los cuestionamientos sobre donación del sueldo³⁰, uso inapropiado de la cochera³¹ y dudas sobre la semana de representatividad³². Estos casos pueden sugerir que la eliminación de la inmunidad

²⁷ “La inmunidad parlamentaria es necesaria para garantizar el ejercicio de las funciones fiscalizadoras y de control político que realizan los congresistas”.

²⁸ “La inmunidad parlamentaria debe mantenerse, pero propuso algunos mecanismos de autocontrol que el Parlamento debe implementar para impedir que esta se convierta en impunidad”.

²⁹ “Es una forma de devolverle la dignidad al Congreso, y que nunca será la casa del blindeaje”.

³⁰ Entre los legisladores denunciados presuntamente por recortar el sueldo a sus trabajadores se encuentran Katy Ugarte, Rosío Torres y María Cordero Jon. El Ministerio Público ya ha iniciado investigaciones preliminares contra estos legisladores.

³¹ La legisladora María Agüero utiliza estacionamiento del Congreso las 24 horas del día para guardar una camioneta. El Reglamento del Congreso de la República estipula en su Capítulo V “Artículo 7. El Congresista debe dar cuenta de los gastos incurridos en el desempeño de sus funciones y está prohibido de recibir donaciones; debe restringir el uso de los bienes y servicios del Congreso para que solamente sirvan a la función parlamentaria”.

³² Algunos legisladores cobraron bonos por semana de representación y no justificaron su uso.

parlamentaria no ha sido suficiente para prevenir conductas cuestionables por parte de algunos legisladores.

Para brindar una visión detallada y transparente de este panorama, se adjunta un cuadro que resume las denuncias públicas presentadas a congresistas durante el periodo legislativo 2021-2026. Es importante destacar que la recopilación de esta

información se ha llevado a cabo mediante una investigación personal y exhaustiva, que ha incluido la revisión de noticias, medios de comunicación, solicitudes a entidades públicas y fuentes disponibles al público en general. Esta metodología garantiza la independencia y la objetividad en la presentación de datos sobre denuncias públicas contra congresistas en este período.

Cuadro 7:
Denuncias públicas a Congresistas del período legislativo 2021 – 2026

Parlamentario	Partido	Acusaciones	Comisión de Ética	Investigación Ministerio Público
Acuña Peralta María Grimaneza	Alianza Para El Progreso	Concusión (cobros irregulares a trabajadores)	Sí	Sí
Acuña Peralta Segundo Héctor	Unidad Y Diálogo Parlamentario	-	-	-
Agüero Gutiérrez María Antonieta	Perú Libre	-	-	-
Aguinaga Recuenco Alejandro Aurelio	Fuerza Popular	Antes de asumir el cargo como congresista: Delito contra la vida, cuerpo y salud, lesiones graves seguidas de muerte en un contexto de grave violación de derechos humanos (esterilizaciones forzadas)	-	Sí
Alcarráz Agüero Yorel Kira	Podemos Perú	-	-	-
Alegría García Arturo	Fuerza Popular	Lobby	Sí	-
Alva Prieto María Del Carmen	Acción Popular	Delitos contra los poderes del estado y el orden constitucional (sedición) agresión verbal contra colegas parlamentarios	Sí	Sí
Alva Rojas Carlos Enrique	Acción Popular	Agresión a inspectores de tránsito	Sí	-
Amuruz Dulanto Yessica Rosselli	Avanza País - Partido De Integración Social	Incumplimiento de normas sanitarias en medio de la pandemia por covid-19	Sí	-
Anderson Ramírez Carlos Antonio	No Agrupado	Inconducta	Sí	-
Aragón Carreño Luis Ángel	Acción Popular	Viaje al extranjero con financiamiento de empresas privadas	-	-
Arriola Tueros José Alberto	Acción Popular	Contra la administración pública en la modalidad de cohecho pasivo impropio (recorte de sueldo a sus trabajadores)	-	Sí
Azurín Loayza Alfredo	Somos Perú	-	-	-
Balcázar Zelada José María	Perú Bicentenario	Delito contra el honor en la figura de difamación agravada	-	Sí

Parlamentario	Partido	Acusaciones	Comisión de Ética	Investigación Ministerio Público
Barbarán Reyes Rosangella Andrea	Fuerza Popular	Viajes fuera de la semana de representación haciendo uso de pasajes que otorga el Congreso de la República	Sí	-
Bazán Calderón Diego Alonso Fernando	Avanza País - Partido De Integración Social	-	-	-
Bazán Narro Sigrid Tesoro	Cambio Democrático - Juntos Por El Perú	Lavado de activos	-	Sí
Bellido Ugarte Guido	Perú Bicentenario	Vulneración a la ética parlamentaria	Sí	-
Bermejo Rojas Guillermo	Cambio Democrático - Juntos Por El Perú	Antes de asumir el cargo como congresista: Afiliación terrorista	-	Sí
Burgos Oliveros Juan Bartolomé	Unidad Y Diálogo Parlamentario	-	-	-
Bustamante Donayre Ernesto	Fuerza Popular	-	-	-
Calle Lobatón Digna	Podemos Perú	Labor parlamentaria desde el extranjero	Sí	-
Camones Soriano Lady Mercedes	Alianza Para El Progreso	-	-	-
Castillo Rivas Eduardo Enrique	Fuerza Popular	Violencia psicológica	-	Sí
Cavero Alva Alejandro Enrique	Avanza País - Partido De Integración Social	-	-	-
Cerrón Rojas Waldemar José	Perú Libre	Organización criminal, lavado de activos	-	Sí
Chacón Trujillo Nilza Merly	Fuerza Popular	Lavado de activos	-	Sí
Chávez Chino Betssy Betzabet	No Agrupado	Negociación incompatible, tráfico de influencias agravado	-	Sí
Chiabra León Roberto Enrique	Alianza Para El Progreso	-	-	-
Chirinos Venegas Patricia Rosa	Avanza País - Partido De Integración Social	-	-	-
Cíccia Vásquez Miguel Angel	Renovación Popular	Patrocinio ilegal	-	Sí
Coayla Juárez Jorge Samuel	Perú Bicentenario	-	-	-
Cordero Jon Tay Luis Gustavo	Unidad Y Diálogo Parlamentario	Red de espionaje	Sí	-
Cordero Jon Tay María Del Pilar	No Agrupado	Concusión (cobros irregulares a trabajadores)	-	Investigación Preliminar
Córdova Lobatón María Jessica	Avanza País - Partido De Integración Social	Falsa declaración en procedimiento administrativo	-	Sí
Cortez Aguirre Isabel	Cambio Democrático - Juntos Por El Perú	-	-	-
Cruz Mamani Flavio	Perú Libre	-	-	-
Cueto Aservi José Ernesto	Renovación Popular	-	-	-
Cutipa Ccama Víctor Raúl	Perú Bicentenario	-	-	-
Dávila Atanacio Pasión Neomias	Bloque Magisterial De Concertación Nacional	-	-	-

Parlamentario	Partido	Acusaciones	Comisión de Ética	Investigación Ministerio Público
Díaz Monago Freddy Ronald	No Agrupado	Violación sexual Infracciones a la constitución	Sí	Sí
Doroteo Carbajo Raúl Felipe	Acción Popular	Falsa declaración en proceso administrativo y falsedad genérica	-	Sí
Echaíz De Núñez Izaga Gladys Margot	Renovación Popular	-	-	-
Echeverría Rodríguez Hamlet	Cambio Democrático - Juntos Por El Perú	-	-	-
Elera García Wilmar Alberto	Acción Popular	Colusion agravada, falsedad ideológica	-	Sí
Elías Ávalos José Luis	Perú Libre	-	-	-
Espinoza Vargas Jhaec Darwin	Fuerza Popular	Difamación	-	Sí
Flores Ancachi Jorge Luis	Acción Popular	Recorte de salarios	Sí	-
Flores Ramírez Alex Randu	Perú Libre	-	-	-
Flores Ruíz Víctor Seferino	Fuerza Popular	-	-	-
García Correa Idelso Manuel	Alianza Para El Progreso	-	-	-
Gonza Castillo Américo	Perú Libre	Corrupción	Sí	-
Gonzales Delgado Diana Carolina	Avanza País - Partido De Integración Social	-	-	-
Guerra García Campos Hernando	Fuerza Popular	-	-	-
Gutiérrez Ticona Paul Silvio	Bloque Magisterial De Concertación Nacional	-	-	-
Heidinger Ballesteros Nelcy Lidia		-	-	-
Herrera Mamani Fernando Mario	Perú Libre	-	-	-
Herrera Medina Noelia Rossvith		-	-	-
Huamán Coronado Raúl	Fuerza Popular	Hurto agravado	-	Sí
Infantes Castañeda Mery Eliana	Fuerza Popular	-	-	-
Jáuregui Martínez De Aguayo María De Los Milagros Jackeline	Renovación Popular	-	-	-
Jeri Oré José Enrique	Somos Perú	-	-	-
Jiménez Heredia David Julio	Fuerza Popular	-	-	-
Juárez Calle Heidy Lisbeth	Podemos Perú	Concusión (cobros irregulares a trabajadores)		Sí
Juárez Gallegos Carmen Patricia	Fuerza Popular	-	-	-
Julón Irigoín Elva Edhit	Alianza Para El Progreso	Lavado de activos	-	-
Kamiche Morante Luis Roberto	Cambio Democrático - Juntos Por El Perú	Violencia psicológica	-	Sí
Limachi Quispe Nieves Esmeralda	Cambio Democrático - Juntos Por El Perú	-	-	-
Lizarzaburu Lizarzaburu Juan Carlos Martin	Fuerza Popular	-	-	-

Parlamentario	Partido	Acusaciones	Comisión de Ética	Investigación Ministerio Público
López Morales Jeny Luz	Fuerza Popular	-	-	-
López Ureña Ilich Fredy	Acción Popular	-	-	-
Luna Gálvez José León	Podemos Perú	Lavado de activos	-	Sí
Luque Ibarra Ruth	Cambio Democrático - Juntos Por El Perú	-	-	-
Málaga Trillo George Edward	No Agrupado	Falsedad ideológica	Sí	-
Marticorena Mendoza Jorge Alfonso	Perú Bicentenario	-	-	-
Martínez Talavera Pedro Edwin	Acción Popular	Lavado de activos	-	Sí
Medina Hermosilla Elizabeth Sara	Bloque Magisterial De Concertación Nacional	-	-	-
Medina Minaya Esdras Ricardo	Unidad Y Diálogo Parlamentario	Lesiones leves, violencia familiar	-	Sí
Mita Alanoca Isaac	Perú Libre	Falsedad ideológica	-	-
Montalvo Cubas Segundo Toribio	Perú Libre	Responsabilidad de funcionario público	-	-
Monteza Facho Silvia María	Acción Popular	Responsabilidad de funcionarios por otorgamiento ilegal de derechos	-	-
Montoya Manrique Jorge Carlos	Renovación Popular	Discriminación	-	Sí
Morante Figari Jorge Alberto	Fuerza Popular	Tráfico de influencia	-	Sí
Mori Celis Juan Carlos	Acción Popular	-	-	-
Moyano Delgado Martha Lupe	Fuerza Popular	Difamación	-	-
Muñante Barrios Alejandro	Renovación Popular	-	-	-
Obando Morgan Auristela Ana	Fuerza Popular	-	-	-
Olivos Martínez Vivian	Fuerza Popular	-	-	-
Pablo Medina Flor Aideé	No Agrupado	Negociación incompatible	-	Sí
Padilla Romero Javier Rommel	Renovación Popular	-	-	-
Palacios Huamán Margot	Perú Libre	Propalar mentiras	Sí	-
Paredes Castro Francis Jhasmina	Bloque Magisterial De Concertación Nacional	Contra la tranquilidad pública, organización criminal y tráfico de influencias	-	Sí
Paredes Fonseca Karol Ivett	Acción Popular	-	-	-
Paredes Gonzales Alex Antonio	Bloque Magisterial De Concertación Nacional	-	-	-
Paredes Piqué Susel Ana María	Cambio Democrático - Juntos Por El Perú	-	-	-
Pariona Sinche Alfredo	Perú Libre	-	-	-
Pazo Nunura José Bernardo	Somos Perú	-	-	-
Picón Quedo Luis Raúl	Podemos Perú	Corrupción y lavado de activos provenientes del narcotráfico	-	Sí

Parlamentario	Partido	Acusaciones	Comisión de Ética	Investigación Ministerio Público
Portalatino Ávalos Kelly Roxana	Perú Libre	-		
Portero López Hilda Marleny	Acción Popular	Presunto recorte de sueldo a los trabajadores de sus despachos parlamentarios	Sí	
Quiroz Barboza Segundo Teodomiro	Bloque Magisterial De Concertación Nacional	-		
Quispe Mamani Wilson Rusbel	Perú Libre	-		
Quito Sarmiento Bernardo Jaime	Perú Libre	Presunto encubrimiento de un caso de violación a una militante de Perú Libre en Arequipa	Sí	
Ramírez García Tania Estefany	Fuerza Popular	-		
Revilla Villanueva César Manuel	Fuerza Popular	Por haber insultado públicamente al legislador Guillermo Bermejo	Sí	
Reyes Cam Abel Augusto	Perú Libre	-		
Reymundo Mercado Edgard Cornelio	Cambio Democrático - Juntos Por El Perú	-		
Rivas Chacara Janet Milagros	Perú Libre	-		
Robles Araujo Silvana Emperatriz	Perú Libre	-		
Ruíz Rodríguez Magaly Rosmery	Alianza Para El Progreso	Concusión (cobros irregulares a trabajadores)		Investigación preliminar
Saavedra Casternoque Hitler	Somos Perú	-		
Salhuana Cavides Eduardo	Alianza Para El Progreso	-		
Sánchez Palomino Roberto Helbert	Cambio Democrático - Juntos Por El Perú	Rebelión y conspiración		Denuncia constitucional
Soto Palacios Wilson	Acción Popular	-		
Soto Reyes Alejandro	Alianza Para El Progreso	Estafa y apropiación ilícita común estafa Falsificación documentaria, enriquecimiento ilícito, peculado y abuso de autoridad Falsedad genérica, falsedad ideológica y corrupción de funcionarios públicos Participación en grupo armado dirigido por extranjero para actuar en territorio nacional Difamación agravada Delitos contra la paz pública y falsedad		Sí
Tacuri Valdivia Germán Adolfo	Bloque Magisterial De Concertación Nacional	-		-
Taipe Coronado María Elizabeth	Perú Libre	-		-
Tello Montes Nivardo Edgar	Bloque Magisterial De Concertación Nacional	Recorte de sueldo a trabajadores	-	-
Torres Salinas Rosio	Alianza Para El Progreso	Concusión (cobros irregulares a trabajadores)	Sí	Investigación preliminar
Trigozo Reátegui Cheryl	Alianza Para El Progreso	-	-	-
Tudela Gutiérrez Adriana Josefina	Avanza País - Partido De Integración Social	-	-	-

Parlamentario	Partido	Acusaciones	Comisión de Ética	Investigación Ministerio Público
Ugarte Mamani Jhakeline Katy	Unidad Y Diálogo Parlamentario	Concusión (cobros irregulares a trabajadores)		Investigación preliminar
Valer Pinto Héctor	Somos Perú	Presunto peculado Coacción Robo simple Violación de la presunción de veracidad Fraude procesal Falsedad ideológica Violencia familiar	-	Sí
Varas Meléndez Elías Marcial	Perú Bicentenario	-	-	-
Vásquez Vela Lucinda	Bloque Magisterial De Concertación Nacional	-	-	-
Ventura Angel Héctor José	Fuerza Popular	Agresión	-	-
Vergara Mendoza Elvis Hernán	Acción Popular	Probable comisión de los delitos de colusión simple y agravada, cohecho pasivo impropio, organización criminal y tráfico de influencias agravado	Sí	Denuncia constitucional
Williams Zapata José Daniel	Avanza País - Partido De Integración Social	Colusión		Sí
Wong Pujada Enrique	Podemos Perú	-	-	-
Yarrow Lumbreras Norma Martina	Avanza País - Partido De Integración Social	-	-	-
Zea Choquechambi Oscar	Bloque Magisterial De Concertación Nacional	Homicidio	-	Sí
Zeballos Aponte Jorge Arturo	Renovación Popular	-	-	-
Zeballos Madariaga Carlos Javier	Podemos Perú	-	-	-
Zeta Chunga Cruz María	Fuerza Popular	Peculado y falsificación de documentos	-	Sí

Fuente: Diversos medios de comunicación. Elaboración propia.

3. Conclusiones

La implementación de la Ley 31118, que elimina la inmunidad parlamentaria en el Perú, representa un hito importante en la promoción de la rendición de cuentas y la igualdad ante la ley. Esta reforma, impulsada en gran medida por presiones tanto sociales como políticas, buscó que los congresistas estén sujetos a la misma jurisdicción que cualquier otro ciudadano, permitiendo su procesamiento por delitos cometidos durante su mandato.

A pesar de este avance, los datos hasta la fecha indican que la eliminación de la inmunidad parlamentaria no ha tenido un impacto significativo en mejorar la imagen del Congreso entre los ciudadanos. La persistencia de una percepción negativa hacia la institución legislativa, evidenciada por denuncias y cuestionamientos dirigidos a miembros del actual Congreso, señala que la reforma enfrenta desafíos en su implementación.

Este proceso demanda un seguimiento constante de los resultados y una revisión continua de la implementación de la reforma en el futuro. Sin embargo, es esencial abordar las preocupaciones sobre la protección adecuada del poder

legislativo y el equilibrio de poderes, a pesar de que la eliminación de la inmunidad parlamentaria sea un paso positivo. La reforma debe asegurar la ausencia de impunidad por la comisión de delitos, al mismo tiempo, permitir que los congresistas ejerzan sus funciones sin temor a represalias políticas.

La eliminación de la inmunidad parlamentaria planteó interrogantes sobre su influencia en el ejercicio de las funciones parlamentarias. La ausencia de casos recientes que permitan evaluar si se ha logrado un equilibrio efectivo entre la rendición de cuentas y la protección de los congresistas en el desempeño de sus labores de control complica el análisis. Resulta esencial reconocer que no existen datos que corroboren plenamente la eficacia de la reforma constitucional en relación con las variables de mejora de la percepción ciudadana hacia el Congreso y el adecuado ejercicio de las funciones parlamentarias de control. Por lo tanto, la reforma aún requiere un seguimiento de los resultados y una revisión de su implementación para asegurar su contribución a una democracia sólida en el Perú.

Bibliografía

- Aíta Campodónico, R. (01 de febrero de 2006) Proyecto de Ley 14346/2005-CR. Propone modificar el artículo 93° de la Constitución Política, referente a la inmunidad parlamentaria.
- Alejos Calderón, W. (10 de febrero de 2006). Proyecto de Ley 14378/2005-CR. Propone modificar el artículo 16° del Reglamento del Congreso de la República, referente a que la inmunidad parlamentaria no protege a los Congresistas respecto de cualquier tipo de acciones iniciadas antes de su elección, los procesos continuarán su trámite sin necesidad de autorización por parte del Congreso de la República.
- Aragón Reyes, M. (1986) El control parlamentario como control político. Revista de Derecho Político. N° 23. Pág. 09 - 39.
- Arapa Roque, O. (25 de mayo de 2020) Proyecto de Ley 5348/2020-CR. Proyecto de reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución Política del Perú, respecto a que la inmunidad parlamentaria solo resulta aplicable en el ejercicio de la función legislativa, representativa y fiscalización o control político.
- Balvín Alcides, C. (18 de abril de 2006). Proyecto de Ley 14577/2005-CR. Propone modificar el artículo 16° del Reglamento del Congreso, referente a que la inmunidad parlamentaria no protege a los Congresistas de los hechos o delitos suscitados con anterioridad a su elección.
- Bustamante Coronado, M. (20 de febrero de 2006). Proyecto de Ley 14392/2005-CR. Propone modificar el artículo 16° del Reglamento del Congreso, referente a que la inmunidad parlamentaria no protege los procesos judiciales anteriores al mandato parlamentario.
- Canal N (13 de junio del 2018). Richard Acuña: declaran improcedente el pedido de levantamiento de su inmunidad. <https://canaln.pe/actualidad/richard-acuna-declaran-improcedente-pedido-levantamiento-su-inmunidad-n326004>
- Centro Liber (2023) Comisión de Ética archiva el 80% de denuncias contra congresistas. <https://www.centroliber.pe/es/especiales/comision-de-etica-archiva-el-80-de-denuncias-contra-congresistas>
- Chanjan, R. (2020) “Apuntes sobre la reforma de la inmunidad parlamentaria”. Noticias. IDEHPUCP.
- Chávez Chuchón, H. (07 de marzo de 2006). Proyecto de Ley 14442/2005-CR. Propone modificar el artículo 93° de la Constitución Política, referente a que los Congresistas no gozan de la inmunidad parlamentaria por los actos ilícitos que hayan cometido antes de su elección, no siendo necesario para iniciar un proceso la autorización del Congreso o de la Comisión Permanente.
- Congreso de la República (2021). “Congreso elimina inmunidad parlamentaria”. Centro de Noticias del Congreso.
- Congreso de la República del Perú. Proyecto de Ley: Ley que reforma el artículo 90 de la Constitución Política del Perú. Número: 06648. Reporte de Opiniones Ciudadanas Recibidas.

- Congreso de la República. "En Palacio Legislativo reflexionan sobre Inmunidad Parlamentaria". Oficina de Comunicaciones del Congreso.
- Constitución para la República del Perú de 1979 [Const] (12 de julio de 1979).
- Constitución Política del Perú de 1812 [Const] (12 de noviembre de 1823).
- Constitución Política del Perú de 1826 [Const] (01 de julio de 1826).
- Datum Internacional (2023) Congreso de la República ¿Aprueba o desaprueba la labor que viene desarrollando el Congreso de la República?. Estudio de Opinión Datum. <http://www.datum.com.pe/estudiopinion>
- Delgado Nuñez del Arco, J. (14 de febrero de 2006). Proyecto de Ley 14385/2005-CR. Propone modificar el artículo 16° del Reglamento del Congreso de la República, a fin de restringir el beneficio de la inmunidad parlamentaria, no protegiendo al Congresista por aquellos actos cometidos con anterioridad a su elección como parlamentario.
- El Comercio (20 de marzo de 2023). Congreso: la larga lista de escándalos, investigaciones y denuncias contra los legisladores. <https://elcomercio.pe/politica/congreso/congreso-la-larga-lista-de-escandalos-investigaciones-y-denuncias-contra-los-legisladores-noticia/>
- Espinoza Rosales, R. (17 de marzo de 2020) Proyecto de Ley 4855/2020-CR. Proyecto de reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución Política del Perú para eliminar la inmunidad parlamentaria.
- González Pogo, D. I. (2017) El Principio de los "Pesos y Contrapesos" en el Constitucionalismo Ecuatoriano Contemporáneo, Revista de la Facultad de Jurisprudencia. N° 2. PP 1 – 31.
- Grupo Parlamentario Descentralización Democrática (01 de diciembre de 2020) Proyecto de Ley 06712/2020-CR. Ley de reforma constitucional que elimina la inmunidad parlamentaria.
- Grupo Parlamentario Podemos Perú. (13 de mayo de 2023) Proyecto de Ley 5155/2020-CR. Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución Política, eliminando la inmunidad parlamentaria.
- Grupo Parlamentario. Acción Popular (26 de marzo de 2020) Proyecto de Ley 4939/2020-CR. Proyecto de reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución Política del Perú, respecto a la inmunidad parlamentaria.
- Huamán Castellares, D. O. (2021) La tutela procesal penal de los altos dignatarios por la comisión de delitos comunes: De la inmunidad parlamentaria al fuero privilegiado" Forseti. Revista de Derecho. Vol. 10. N° 14. Lima. PP 30 – 44.
- Infobae (2022) "El Congreso de la República es considerado la institución con más corrupción en el Perú". Perú.
- Infobae (26 de marzo de 2023) El 91% de peruanos rechaza la gestión actual del Congreso de la República. Encuesta IEP. <https://www.infobae.com/peru/2023/03/26/el-91-de-peruanos-rechaza-la-gestion-actual-del-congreso-de-la-republica/>
- Ipsos (15 de enero de 2023). Encuesta Perú21 - Ipsos. <https://www.ipsos.com/es-pe/encuesta-peru-21-ipsos-enero-2023>

- Janampa, A., Gonzales, M. y Chanjan, R. (2021) “La percepción de la corrupción en el Perú en los últimos años”. IDEHPUCP.
- Ley N° 31118. Ley de Reforma Constitucional que elimina la inmunidad parlamentaria (2021).
- Mamani Barriga, J. (17 de noviembre de 2020) Proyecto de ley 06648-2020. Proyecto de reforma constitucional que elimina la inmunidad de altos funcionarios y reduce la prohibición de procesamiento del presidente de la república.
- Morales Castillo, F. (28 de febrero de 2006). Proyecto de Ley 14417/2005-CR. Propone modificar el artículo 16° del Reglamento del Congreso de la República, referente al procedimiento para que se levante la inmunidad parlamentaria y se autorice a tramitar un proceso penal en contra de un Congresista.
- Morales Tejada, K. (2021) La Inmunidad Parlamentaria. En: “Derechos fundamentales. Actas de las VI Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales”. Palestra. Perú.
- Oficina de Comunicaciones del Congreso (2011) En Palacio Legislativo reflexionan sobre la inmunidad parlamentaria. Servicio de Noticias. <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares2/C43FD96F755B9309052578AB006E44E6/?OpenDocument>
- Paucar Crisostomo, J. (2021) La Inmunidad Parlamentaria. Deleyes.
- Proética (2022) XII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2022. <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-09/Encuesta%20Pro%C3%A9tica%202022.pdf>
- Resolución Legislativa N° 015-2005-C. Resolución Legislativa que modifica el artículo 16 del Reglamento del Congreso de la República (2005).
- Reynaga Alvarado, Yimy (2016) Estatuto Parlamentario: Restricciones y prerrogativas. En: Derecho Parlamentario. Congreso de la República. 1ra edición. PP. 235 - 273.
- RPP (26 de enero del 2019). Reuters: PPK y Kenji Fujimori negociaron el indulto desde septiembre. <https://rpp.pe/politica/actualidad/ppk-y-kenji-fujimori-negociaron-el-indulto-de-alberto-fujimori-en-se-noticia-1101771>
- Sadurski W. (1999) Freedom of Speech and its limits. The University of Sydney, Australia. Kluwer Academic Publishers.
- Soriano, R. (2002) “La inmunidad de los parlamentarios: más privilegio que garantía”. Librería del Boe. Madrid.
- Vásquez Mendoza, R. P. (2022) Criterios jurídicos considerados en la Ley N° 31118, para la eliminación de la inmunidad parlamentaria en el Perú. Universidad Particular de Chiclayo. Perú.
- Wieland Conroy, H. (2011). “Representación, mandato imperativo e inmunidad parlamentaria”. Gaceta Constitucional.

3

SOBRE LAS POLÍTICAS DE INTERCULTURALIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL PERÚ: **REVISIÓN CRÍTICA DE SUS FUNDAMENTOS TEÓRICOS CONCEPTUALES**³³

Alejandro Estenós Loayza, Pamela Cabala de Vega, Katleen Morales Tejada y Renzo Moreno Cavero
Universidad Católica San Pablo, Arequipa, Perú

³³ Este trabajo fue subvencionado por el CONCYTEC a través del programa PROCIENCIA en el marco del concurso "Proyectos de Investigación Aplicada en Ciencias Sociales", según contrato [PE501078421-2022-PROCIENCIA], bajo el título "Continuidades, cambios y perspectivas de la aplicación de las políticas públicas interculturales en la Corte Superior de Justicia de Arequipa antes y durante la pandemia del COVID-19: una evaluación del período 2018-2021".

Resumen

El presente artículo explora una de las fuentes teóricas que soporta la normativa identitaria en el Perú y América Latina: el pensamiento decolonial y su programa transmodernizador. Luego de revisar sus tópicos principales, a través sus autores más representativos, se ensaya una valoración de los aportes y limitaciones que presenta para contener la formación

cultural identitaria de América Latina. Se concluye que el enfoque de poder como dominación unilateral condiciona una mirada sesgada de la historia y la cultura de la región. A partir de ello, se plantean algunas claves teóricas de intelección para hacer más pertinente la formulación y despliegue de cualquier normativa identitaria.

Introducción

La normativa de interculturalidad que se vienen desplegando cómo políticas de Estado en la mayoría de los países del mundo, bajo la directiva global de diversos organismos multilaterales y supranacionales, tiene asiento en un cuerpo teórico que, en los últimos años, no ha hecho sino crecer y diversificarse, a tal punto que se ha tornado muy complejo de identificar la coherencia y sistematicidad lógica de sus propuestas, y por tanto, valorar la pertinencia de sus premisas para las disímiles realidades culturales que pretende afectar.

En común a todo este corpus normativo, subyace una intencionalidad estatal que busca, por un lado, la implementación de políticas sociales de protección y de promoción de los derechos sociales y culturales derivados no ya solo de la adscripción ciudadana, sino también y, sobre todo, identitaria; y por otro, el despliegue de una normativa legal para permitir mejorar la participación y representación política de los colectivos identitarios en el espacio democrático.

Sin embargo, desde hace algunos años se viene constatando no pocas dificultades para implementar dicha normativa en el ámbito público por parte del Estado y la Sociedad Civil. Si bien la mayoría de aquellas están claramente identificadas en su carácter técnico-burocrático, no se puede afirmar los mismo respecto a otros obstáculos que parecen derivar más bien

de algunas limitaciones e inconsistencias teórico-conceptuales que sostienen la propia normativa y que pone en duda su idoneidad para contener y responder a la compleja realidad sociocultural de las poblaciones sobre las cuales se pretende incidir.

En el caso del Estado peruano, interpelado por esta nueva y global sensibilidad identitaria, viene desplegando desde hace algunas décadas, copiosa normativa y políticas públicas para reconocerla y encaminarla política y jurídicamente. Muestra de ello, pueden ser los “Lineamientos y programas de política cultural del Perú 2003-2006” del año 2003; los “Lineamientos de Política Cultural 2013-2016” del 2013; la “Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural” (PNTEI) del año 2015 y que luego es actualizada en 2016; la “Política Nacional de Cultura al 2030” (PNC 2030) del año 2020; y, la “Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad al 2040” del año 2021. En lo expresado en la introducción de la PNTEI podemos resumir lo que es el objetivo común de toda aquella normativa: *“orientar y articular la acción del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos de la población culturalmente diversa del país, prioritariamente de los pueblos Indígenas y la población Afroperuana, promoviendo un Estado que opera con*

pertinencia cultural y contribuye así a la eliminación de la discriminación, el respeto por las diferencias culturales, la inclusión social y la integración nacional" (2015, p.11).

Resulta evidente el valor de este ordenamiento jurídico administrativo de corte identitario para visibilizar un aspecto clave de la convivencia social en el Perú como lo es su diversidad cultural y la consecuente urgencia de su reconocimiento e incorporación plena en la dinámica societaria de nuestro país. Sin embargo, en su implementación, junto con las dificultades técnico-procedimentales, puede observarse también las dificultades teórico-conceptuales antes mencionadas, sobre todo en su aplicación a una realidad histórico y cultural tan compleja como lo es la peruana.

En este sentido, estimamos pertinente ensayar una revisión crítica de algunos aspectos medulares del soporte teórico de dicha normativa para tratar de dilucidar su génesis, su trayectoria intelectual y su impacto cultural, y las formas predominantes de su gestión institucional por parte del Estado y la Sociedad civil.

Así, este trabajo ubica la genealogía del discurso identitario en el amplio arco temporal de la llamada crisis de la modernidad y su estrecha vinculación con una de las lecturas más radicales que ha suscitado y que traza una trayectoria futura de la sociedad y la cultura en una total oposición a aquella. Estamos hablando de la llamada crítica postmoderna o posestructuralista. En esta perspectiva, se trata de denunciar, acogiendo la evidencia empírica de la profunda degradación de la convivencia humana, que el programa moderno no es más que un discurso de poder —sustentado en diversas ideologías y dispositivos de conocimiento— y que uno de sus proyectos políticos más nocivos,

fue el intento de jerarquizar, cuando no ocultar u homogenizar, la diversidad cultural con fines de dominación y explotación. Se trata también cuestionar y relativizar el valor del discurso moderno, unitario y omnicomprensivo y, en su lugar, promover la radical liberación y emergencia del individuo y las micro identidades. Este nuevo discurso identitario, fragmentario y reivindicativo, sería el único compatible con el nivel de complejidad alcanzado por la civilización actual, lo cual no requeriría otros principios que la tolerancia y las luchas de poder.

La forma socio-política que en la actualidad ha adquirido este discurso identitario puede decirse que está vinculado con las llamadas "*Políticas de identidad*" que, para el caso étnico-cultural, reivindica el derecho de reconocimiento, participación y una representación colectiva de tipo corporativo en el espacio público, acentuando en extremo las diferencias antes que las coincidencias vitales.

Este contexto social y político, demanda nuevas formas institucionales de gestionar esta acentuada diversidad societaria, especialmente en el ámbito del Estado que bajo el paradigma nacional de la modernidad había impulsado un modelo "asimilacionista" para integrar la diversidad —tanto de la población "originaria" como la inmigrante— en un referente unitario cultural y político nacional. Se trata ahora de promover más bien, un paradigma "pluralista" que, tanto en su vertiente "multicultural" o "intercultural", reconozca y fortalezca una presencia étnico-cultural de las poblaciones, conectada débil y funcionalmente con la entidad nacional.

Por su parte las ciencias sociales, en las derivaciones relativamente nuevas de los estudios culturales, postcoloniales o subalternos, se han ocupado de desarrollar multiformes cuerpos

teóricos interdisciplinarios, no solo para sostener dicha lectura fragmentaria de la sociedad y la cultura postmoderna, sino también para profundizar en un programa político de transformación social y cultural. Para algunos, se trata de una suerte de activismo académico, pero ya no centrado en la otrora reivindicación clasista o modernizante, sino identitaria.

Nos ocuparemos en este trabajo, de una de las impostaciones latinoamericanas de esta tendencia intelectual desarrollada bajo el alero del grupo Modernidad/colonialidad, y cuyos referentes más importantes fueron el peruano Aníbal Quijano, proveniente de las canteras de los teóricos de la dependencia; y el argentino Enrique Dussel, que desarrolló su pensamiento filosófico en el marco de la teología de la liberación. Revisaremos también algunos otros autores que pertenecieron a este grupo y que, luego de su disolución, adquirieron cierta visibilidad en el espacio académico de América Latina, tales como Ramón Grosfoguel y Edgardo Lander. Ellos coinciden, con ciertos matices, en la denuncia de los discursos modernos como relatos colonizadores que se construyeron al amparo de una particular forma de configurar los saberes. Así, sería necesario emprender la deconstrucción de los saberes modernos desde dos perspectivas: primero, evidenciar las sucesivas “particiones” del mundo real que han efectuado y, cómo a partir de ello, se ha construido el conocimiento; segundo, la forma en que se han articulado esas ciencias sociales con la

organización del poder, especialmente con las relaciones coloniales/imperiales de poder.

Intentaremos hacer a continuación valoración de este corpus teórico vinculado a la normativa intercultural desplegada en la región, para evidenciar sus virtudes y potencialidades, la vez que las serias limitaciones comprensivas de la compleja realidad de América Latina, tanto en su análisis histórico como en su interpretación del proceso de configuración identitaria. Resaltaremos la importancia de denunciar el abuso y la explotación que conlleva el discurso colonial como parte de la propuesta emancipadora y lo valioso de la “visibilización” de una diversidad cultural latinoamericana que el proyecto de la modernidad trató, con relativo éxito, o de uniformizar o de ocultar. A la par, señalaremos la insuficiencia del enfoque del poder y dominación —y con ello, el deficiente análisis sociológico de las formaciones identitarias— para contener la compleja dinámica de las diversas culturas de esta parte del continente y reconocer el mestizaje como su proceso constituyente.

Finalmente, proponemos algunas líneas de reflexión para mejorar el corpus teórico conceptual de la normativa intercultural y hacer de este paradigma ético-político, realmente eficiente y consistente para una convivencia colectiva humana satisfactoria en nuestro país y América Latina.

1. Genealogía del discurso intercultural y de la gestión política de la diversidad

El origen del discurso intercultural es posible de ser estrechamente vinculado con la conciencia generalizada de la crisis de la modernidad y con algunas de las lecturas críticas que se suscitaron alrededor de aquella, en especial, la llamada crítica postmoderna³⁴. Esta, a su vez, puede ser ubicada en el ámbito del pensamiento francés, «en un clima de escepticismo respecto a las posibilidades de cambiar el mundo, producido por el doble fracaso del Mayo Francés y de la Primavera de Praga” y desde el cual se ensayaría una crítica radical al proyecto moderno, a la vez que se anuncia su progresiva y definitiva disolución. Inspiradas por las ideas filosóficas de Nietzsche y Heidegger, el escepticismo e historicismo de sus reflexiones deviene en un nihilismo que, según Ballesteros, es sensible de estructurarse sobre tres pilares, el epistémico, el antropológico, y el político (1997: 85-86).

El primero, desarrollado de manera privilegiada por Barthes y Derrida, insisten en la disolución de la verdad en el texto, en un marco de interpretación indefinida que no conduce a ninguna fundamentación, orden o estructura absoluta sino un simple juego de signos. “Y si la interpretación no puede acabar jamás, esto quiere decir simplemente que no haya nada que interpretar. No hay nada absolutamente primero, porque en el fondo ya todo es interpretación” (Ballesteros, 85). Lo que hay, se afirma con paradójica certeza, son meros discursos, relativos los unos a los otros. De aquí al relativismo antropológico no hay sino un salto, pues la disolución de la verdad en la interpretación supone también la

disolución del *yo* en el *ello freudiano*, lo cual tendría dos consecuencias visibles: la fragmentación del *yo* en instantes sucesivos y una multiplicidad de discurso —a lo que Nietzsche llamaba la pluralidad dionisiaca de los personajes—, y además, la disolución de la dimensión del reconocimiento del otro en el deseo individual, en la voluntad de poder, como diría Foucault. Precisamente, el tercer pilar, hace referencia a la disolución de la política en simulación y de la democracia en totalitarismo. Maridando con el relativismo epistémico, se infiere que todos los discursos de verdad, progreso, desarrollo, civilización, etc., no habrían sido sino justificaciones para desplegar la voluntad de dominio y poder que yace disperso en todas las formaciones macro y microsociales que sostienen el presente orden político mundial (Ballesteros, 86)³⁵.

Se trataría, en resumidas cuentas, de la constatación del ocaso de *la razón moderna y la pérdida del sentido individual y colectivo de la vida*; a lo que sigue la incapacidad del sujeto para producir ideas y discursos verdaderos, por el contrario, él es producido e interpelado por discursos —necesariamente contingentes— que lo constituyen como sujeto. Dado que existe una polifonía de discursos entonces es evidente que existe una multiplicidad de sujetos y realidades sociales. En este proceso, en palabras de Larraín, «*la realidad se ha desintegrado en una multiplicidad de simulacros y significantes sin sentido, dirección o explicación racional. Reina el caos y la fragmentación de las imágenes: el sistema entero fluctúa en la indeterminación, toda la realidad*

³⁴ Sigue siendo útil el inventario de lecturas filosófico-políticas sobre la crisis de la modernidad ensayada por Salvat, a saber, la lectura neoconservadora de Daniel Bell, Peter Berger o Michel Novak; las lecturas “liberalizantes” o “comunitaristas” de Mac Intyre o Michael Walzer; las lecturas neoilustradas de Habermas o Apel; y, por último, la lectura postmoderna o postestructuralista que agrupa pensadores de origen francés en su mayoría (1994, 7-15). Si bien todas ellas contienen formas particulares de entender y gestionar la diversidad cultural, parece que las dos últimas, y de manera especial la postmoderna, son las que mayor influencia han ejercido en la sociedad y la cultura actual.

³⁵ El saber como dispositivo del poder adquiere su legitimidad en discursos que devienen en metarrelatos.

es absorbida por la hiper-realidad del código y la simulación. Lo que regula la vida social es ahora un principio de simulación, y no de realidad. Las finalidades han desaparecido ahora somos engendrados por modelos" (1996, 52). Se entiende porque en el tiempo presente se hace imposible una visión unitaria y de sentido a la realidad.

Esa fragmentación y desorientación es condición necesaria para que se liberen múltiples y particulares racionalidades que habían intentado ser ocultadas y absorbidas por los metarrelatos modernos. En palabras de Vattimo: "la emancipación consiste aquí en la desorientación, que es al mismo tiempo la liberación de las diferencias, de los elementos locales, de lo que en general puede llamarse dialecto. Con la caída de una racionalidad central en la historia humana, el mundo de la comunicación generalizada estalla en una multiplicidad de racionalidades locales –minorías étnicas, sexuales, religiosas, culturales y estéticas– que pueden finalmente hablar por sí mismas. Estas formas ya no son reprimidas y silenciadas por la idea de una sola forma verdadera de humanidad" (Larraín, 1996, 54)³⁶.

Interesa resaltar, para efectos de este trabajo, dos procesos socioculturales que el pensamiento posmoderno describe y plantea como necesarios de profundizar. En primer lugar, el reconocimiento y valoración positiva de la heterogeneidad y fragmentación social como espacio de emancipación y libertad. En ese sentido, el discurso postmoderno como teoría social enfatiza "la heterogeneidad y la

diferencia como principios rectores de la cultura, la filosofía y el análisis social (...); propone como nuevos valores la fragmentación, la indeterminación y una total desconfianza en los discursos totalizantes y universales o metarranativas" (Larraín, 55).

En este marco, se han visto surgir novedosas formas de asociación como grupos ambientalistas, grupos de las minorías sexuales, centros de defensa de los derechos humanos en general, movimientos de reivindicación étnico-raciales, etc. Todos ellos, adscriben a demandas e intereses disímiles y hasta contradictorios. El imaginario homogenizante o normalizador de nación moderna se ha vuelto difuso como principio identitario dando paso al reconocimiento de la diversidad y la pluralidad³⁷.

En segundo lugar, siguiendo a Foucault, podría decirse que la política significaría un proceso de descentramiento o dislocamiento del poder que se pierde en la heterogeneidad de los discursos colectivos antes mencionados. El poder como categoría de dominación global cohabita con otros tipos de poder a nivel estatal o microsocioal como lo es la poliarquía o heterarquía respectivamente. Se infiere entonces que la posibilidad de reconocimiento identitario no deriva de alguna estructura social, como la de clase, o de algún aspecto sustancial de la cultura, como puede ser los valores u otro contenido ético o normativo, sino que radica en una dinámica voluntarista y conflictiva por el poder³⁸.

³⁶ En el pensamiento de este autor está implícita la negación radical de toda esencialidad o naturalidad de esas racionalidades locales, pues todas ellas son creaciones de un discurso.

³⁷ Eagleton refuerza esta idea al afirmar que "En esta fase post imperialista, y en una sociedad que se supone multicultural, el sistema no puede ya plantear plausiblemente que sus valores son superiores a los de los demás, sino simplemente –término posmoderno clave– diferentes. No puede haber comparación entre dos grupos de valores, dado que sería suponer una tercera clase de racionalidad en la cual todos estarían abarcados, lo que es parte de lo que se viene negando" (1997, 70).

³⁸ Sin embargo, la necesidad de un fundamento meta social no desaparece, sino que se transforma. En palabras de Morandé: "el pensamiento efectivamente se ha fragmentado, como también los vínculos de solidaridad espontánea entre las personas, entre los grupos sociales y hasta entre pueblos enteros. Pero el poder no se ha fragmentado. Sólo ha cambiado su legitimación ideológica y jurídica por la legitimación pragmática del procedimiento y de sus resultados" (1999, 54).

Estos procesos —que terminan exacerbando una conciencia identitaria reivindicativa y beligerante y que adquiere dimensiones globales a través del desarrollo de las tecnologías de la información—, han tomado forma política a través de las llamadas **Políticas de identidad**, un término que adquirió popularidad a partir de la publicación del ensayo crítico de Mark Lilla contra los liberales estadounidenses y su abandono de las causas universalistas de izquierda a cambio de los asuntos identitarios (2016).

De manera más amplia a su contexto de origen, este término daría cuenta de un proceso político que, iniciado en la demanda por la agencia de ciudadanía y la sociedad civil en pro de bienes comunitarios en un contexto hegemónico del capitalismo liberal que más bien la desincentivaba, culmina con el reclamo por el reconocimiento, atención y la promoción de una presencia identitaria que acentúa las diferencias en extremo para hacer evidente que su invisibilización o, peor aún, su cuestionamiento, serían formas soterradas de dominación y abuso (Peña, 28).

Esta concepción sociopolítica conlleva una crítica y un desafío directo a la tradicional forma de concebir el principio de pluralidad que en la democracia liberal había supuesto la prevalencia del universalismo de la ciudadanía como categoría política por encima de cualquier particularismo individual o colectivo que no esté considerado en la adscripción identitaria nacional³⁹. En adelante, dicho principio político será reconvertido en una suerte de representación, intermediación y adscripción corporativa en el espacio público, configurado a partir de referentes sectoriales, esquivo a consensuar cualquier idea de bien

general. En efecto, según está nueva sensibilidad política, tras la ciudadanía abstracta e igualitaria existiría una idea de racionalidad que pretendería ocultar y normalizar a “los diferentes” largamente marginados y excluidos (Peña, 26). Serían estos “otros” los que requieren justicia, mediante su visibilización, reparación y empoderamiento el ámbito público, una tarea que, si bien corresponde a la sociedad en su conjunto, recae de manera especial en el Estado.

Para tal efecto, sería necesario abandonar el modelo “asimilacionista” de gestionar la diversidad que habría predominado en la modernidad para reemplazarlo por un paradigma “pluralista”, acorde con las exigencias identitarias de nuestro tiempo (Usallán, 2015)⁴⁰. El primero, *«asume que el otro cultural tiene que adaptarse al estereotipo mayoritario prescindiendo de su marco cultural vital. Esta adaptación, independientemente de sus matices, se produce de manera unilateral. Así, el asimilacionismo comprende al otro como aquél de que debe transitar a través de un proceso en el que adopta como propia la cultura dominante de la sociedad»* (Usallán, 3)⁴¹.

Se trataba de una gestión homogeneizadora de la diversidad, bajo el ideal de lograr una unidad nacional como requisito para mantener el modelo cultural dominante que resulta ser el más acorde con los ideales del progreso y desarrollo moderno. En Latinoamérica tuvo amplia difusión, primero en el proyecto ilustrado post independentista del siglo XIX y, luego del interludio nacionalista del primer cuarto del siglo XX, como parte del proyecto de expansión de la modernización liberal estadounidense.

³⁹ Sin embargo, la crítica puede extenderse a cualquier otra forma de democracia no liberal como las que son adjetivadas como sociales o populares basadas en la clase u otra categoría política universalista similar.

⁴⁰ Aunque este artículo está referido más a la gestión de la diversidad migratoria, estimamos que tiene utilidad comprensiva para la gestión de la diversidad en general.

⁴¹ Dentro de este paradigma “uniformizador” el autor destaca dos modelos referidos a la experiencia integradora de la sociedad anglosajona: *anglo-conformity* y *melting pot*. El primero de una verticalidad muy rígida, sin espacio para aportes culturales de los dominados; el segundo más flexible para reconocer diverso grado de aportes, aunque generalmente marginales, a la cultura dominante (Usallán, 4)

A diferencia de aquel, el paradigma “pluralista” –ya inserto en una mirada postmoderna– no considera necesaria la hegemonía de alguna cultura o la integración cultural para la configuración nacional. Por el contrario, entiende aquella como resultado de “una cooperación de diversas culturas o como una federación de culturas nacionales en el marco de una unidad político administrativa”, y con “principio de igualdad con especial énfasis en la no discriminación en función de la cultura, etnia, religión, lengua, nacionalidad, origen regional y la comprensión de la diferencia a través del respeto y la aceptación del otro” (Usallán, 5). Sobre esta base se puede distinguir el despliegue de dos modelos de gestión de la diversidad con algunas diferencias en sus supuestos descriptivos y normativos: se trata del modelo del “multiculturalismo” y el modelo de “interculturalidad”.

Usallán señala que el modelo multicultural se concibe, por un lado, en su dimensión descriptiva “cómo la convivencia en mismo espacio social de personas identificadas con culturas de naturaleza variada. Por otro lado, se entiende como un proyecto político e ideológico que requiere representación y participación igualitaria en el espacio público y político, por medio de procesos deliberativos democráticos” (Usallán, 6)⁴², pero sin objetivos de unidad sino de convivencia pacífica. Por su parte, Barabas sostiene que la teorización anterior no difiere tanto del concepto del término “pluralismo cultural” que se usa en antropología para señalar a la pluralidad de culturas que conviven de hecho en el seno de estados nacionales (pluralismo de hecho), asociado al ideario plurinacional (Barabas, 2020). Lo distinto, sugiere Barabas, es que después de un lapso relativamente breve de tiempo, el concepto de multiculturalismo ha

evolucionado para uniformizar dentro de la categoría de minorías étnicas, tanto a los pueblos originarios como a las poblaciones inmigrantes. Para la autora “el multiculturalismo ha sido ya asociado indisolublemente con el fenómeno migratorio transnacional de grupos etnoculturales o nacionales, que pasan a ser minorías étnicas en los ámbitos de migración” (Barabas, 3).

Concluye esta pensadora con dos observaciones a la conceptualización multicultural: una concepción estática de la cultura que desvaloriza “los denominadores interculturales dinámicos” y, la preferencia por reservar el término de pluralismo cultural para los pueblos originarios y no incluirlos más en la categorización multicultural (Barabas, 4).

Por su parte la doctrina intercultural como modelo ético-político de gestión de la diversidad mantendría los presupuestos multiculturales, pero a diferencia de ella, tiene la expectativa de que el diálogo y los mencionados procesos deliberativos, arriben a acuerdos de consenso y unidad, sin reducir o minimizar las peculiaridades culturales de los actores involucrados. En su aspecto normativo supone la convivencia de diversos marcos ético-jurídicos, pero con la posibilidad de generar uno general que, regulado en las asimetrías de poder, sea vinculante y obligatorio para aquellos que participan. En algunas variantes moderadas de esta teoría, se propone que la doctrina universal de los derechos humanos sirva como macro referencia para incluir en la categoría de ciudadanía y comunidad política, el marco de referencia cultural originario. De este modo, se demanda el reconocimiento del carácter multicultural de la nación y la implementación de políticas de interculturalidad por parte de la burocracia estatal no solo para promover una atención diferenciada

⁴² Están excluidos de este esquema según el autor, los multiculturalismos radicales que tienen concepciones cerradas y autorreferentes en extremo. En algunas de estas versiones más extremas, pretenden que se les reconozca y tolere un régimen especial de excepción para su existencia y convivencia dentro del Estado nacional, del cual se sienten acreedores históricos por el maltrato y marginación experimentado por aquel.

e igualitaria a la vez, sino también para promover una ciudadanía intercultural que sostenga la dinámica social de valoración, respeto, y tolerancia hacia los otros, dentro del marco institucional democrático (Barabas, 4)⁴³.

En esa línea, algunos autores parecen sugerir la necesidad de desarrollar un nuevo tipo de racionalidad democrática basado en una dinámica “dialógica intercultural” que supone el ejercicio de una competencia comunicativa intercultural. Ella es entendida como «una habilidad comunicativa genérica que nos permite a todos ser flexibles, no dogmáticos y abiertos en la adaptación a los retos de las interacciones culturales; esto es, no reducir las nuevas experiencias a categorías preconcebidas y rechazar el etnocentrismo. Esta comunicación debe promover una reflexión crítica sobre nuestros valores y cultura y actitudes sin prejuicios hacia la diferencia, para lo cual es fundamental adquirir información sobre la historia, valores, instituciones y

sistemas conductuales de la o las otras sociedades” (Barabas, 4-5).

Para finalizar este acápite, cabe señalar que toda esta teorización filosófica y política está siendo sostenida por unas ciencias sociales que –en sus derivaciones relativamente nuevas de los estudios culturales, postcoloniales o subalternos–, se han ocupado de desarrollar multiformes cuerpos teóricos interdisciplinarios, no solo para sostener la lectura postmoderna de la sociedad y la cultura, sino también para profundizar en un programa político de transformación social y cultural. Para algunos, se trata de una suerte de activismo académico, pero ya no centrado en la otrora reivindicación clasista o modernizadora, sino identitaria. En el siguiente acápite nos dedicaremos a revisar su impostación latinoamericana, genéricamente llamadas “teorías decoloniales” y la propuesta de superar la modernidad mediante el programa “transmoderno”.

2. Revisión y balance de los desarrollos teóricos de la identidad latinoamericana

Revisión de las teorías decoloniales y del programa transmoderno

Como vimos páginas arriba, una tarea clave para la emergencia y emancipación de la diferencia cultural, sería evidenciar el proceso histórico de anulación u ocultamiento que ella ha experimentado bajo los imaginarios nacionales de la modernidad colonial. Ello deviene en una tarea crítica de la historia y del conocimiento desplegados a lo largo de la historia nacional. Se trata de la llamada tarea de “deconstrucción” de los discursos modernos occidentales, necesaria para cuestionar el fundamento

epistémico como dispositivo de poder y la historia que la modernidad, sobre esa base, ha construido con intenciones de legitimidad y dominación etnocéntrica.

Esta tarea ha sido compartida a nivel global por los teóricos de la llamada corriente postcolonial, los estudios subalternos, del postdesarrollo, y otras perspectivas que reciben la influencia del pensamiento posmoderno o postestructuralista.

⁴³ En la misma página, la autora precisa que “la interculturalidad es una meta política que debe ejercerse en todos los ámbitos de la vida social, pero que se ha aplicado de manera especial en la educación bilingüe intercultural en toda América Latina como la política educativa indígena oficial, desplazando a las políticas asimilacionistas e integracionistas que se llamaban bilingües, dando importancia al aprendizaje de la lengua y la cultura propias” (Barabas, 4).

En Latinoamérica, también se estuvo desarrollando este trabajo “deconstructivo” de la modernidad, específicamente en clave del llamado “pensamiento decolonial”, realizado inicialmente en el ámbito del Grupo Modernidad/Colonialidad y que, luego de su disolución, fue continuado individualmente en el aporte de algunos de sus intelectuales más destacados como Aníbal Quijano, Enrique Dussel, Arturo Escobar, Ramón Grosfoguel, Santiago Castro-Gómez, Edgardo Lander, entre otros. Alguno de estos autores, como Dussel y Grosfoguel, toman una aproximación muy crítica al constructo postcolonial occidental por su excesiva apertura al análisis postmoderno que no sería sino “una crítica eurocéntrica al eurocentrismo” en por lo menos tres aspectos. El primero, su referencia exclusiva a teóricos occidentales en su producción teórica –Foucault, Derrida, Gramsci, etc. son europeos, hombres y blancos–, dejando la reflexión propiamente subalterna, la de los dominados y periféricos. Segundo, el énfasis cultural en el análisis de los fenómenos coloniales dejando de lado los factores de economía política existentes; y finalmente, la apertura al carácter emancipatorio de la modernidad derivada de una conceptualización que la diferencia de la dinámica colonial que se origina en el siglo XIX y abre, por tanto, la posibilidad de “reformularla” en algunos de sus nocivos aspectos políticos y culturales, especialmente en su dogmatismo occidental (Grosfoguel, 2006).

Sobre este primer deslinde, el pensamiento decolonial diagnostica la imposición de un “sistema mundo” de carácter colonial capitalista cuyo carácter de dominación excluyente y discriminador está vigente, no desde el siglo XIX como lo conciben

los poscoloniales, sino que se habría iniciado con la llegada de los españoles a América en el siglo XV. Se trataría de una colonización de todos los ámbitos de la cultura, entre ellos el epistémico, el cual resulta fundamental para la organización de la experiencia de cualquier colectivo humano. Por tanto, es imperiosa la deconstrucción de los saberes de matriz colonial que han pretendido, con relativo éxito, eliminar u ocultar los saberes originarios, desde dos perspectivas: primero, evidenciar las sucesivas “particiones” del mundo real que han efectuado los saberes modernos y, cómo a partir de ello, se ha construido el conocimiento; segundo, la forma en que se han articulado esas ciencias sociales con la organización del poder, especialmente con las relaciones coloniales/imperiales de poder (Lander, 14).

Según Lander, el proceso de escisión de la realidad y la consecuente especialización disciplinar de las ciencias sociales –cuyos antecedentes se remontan a la epistemología judeo-cristiana y llega a la fisura ontológica provocada por Descartes y luego consolidada en las escisiones constitutivas de la modernidad cultural–, habría hecho posible la construcción de un sistema de conocimiento excluyente, en dos sentidos: primero, por la jerarquización y autonomía de los subsistemas sociales; y segundo, porque se hace una separación taxativa entre los saberes modernos científicos –y en ello radica su superioridad–, y el “resto” de conocimientos invariablemente inferiores⁴⁴. Esta última exclusión, se articula necesariamente con la cosmovisión europea que emerge a finales del siglo XV como consecuencia del descubrimiento y conquista hispánica del continente americano y la autoconciencia de ubicarse en un estado superior en la pirámide evolutiva.

⁴⁴ Las ciencias sociales se habrían arrogado para sí, el acceso privilegiado a un conocimiento científico identificado unívocamente con la verdad. Desde este postulado, inician el proceso de cientificación de la sociedad moderna, su objetivación y universalización, y por lo tanto, su naturalización, lo cual consolidará aún más el establecimiento de una diferencia radical entre las sociedades modernas occidentales y el resto del mundo (Lander, 98-100).

Un mundo ampliado y construido sobre la radical separación entre un occidente superior y los “otros” inferiores (Dussel, 41-85). Se trataría, según Grosfoguel, del inicio del capitalismo histórico que no sería sino «*un paquete enredado de múltiples opresiones globales y de una matriz de poder colonial compleja desde su comienzo en el siglo XVI*” (Grosfoguel, 2022)⁴⁵.

En efecto, sería a partir del desembarco español en tierras americanas que se produce, no sólo un sistema de exclusión y dominación colonial, sino también, un mecanismo de colonización de los saberes, de los lenguajes, de la memoria y el imaginario colectivo. Este largo proceso, «*culminará en los siglos XVIII y XIX, en el cual, por primera vez, se organiza la totalidad del espacio y el tiempo –todas las culturas, pueblos y territorios del planeta, presentes y pasados- en una gran narrativa universal*” (Lander, 16), en la cual Europa es considerada simultáneamente como centro geográfico y la culminación del movimiento de la historia. Como consecuencia de ello, la experiencia moderna se convierte en el patrón universal a partir del cual se analizan y detectan carencias, defectos y atrasos que las sociedades tradicionales o primitivas deben superar, como único camino posible para no perder el tren de la historia; el camino obligatorio y natural a la civilización, cuyo modelo más acabado está plasmado en la sociedad industrial liberal. Los teóricos decoloniales señalan que la instalación de esta narrativa eurocéntrica lejos de ser asumida naturalmente, fue impuesta y coactiva, tanto en el extinto sistema de dominación colonial y republicano de los siglos pasados, como en el presente, por medio de los grandes grupos de poder imperial que cooptan las llamadas “industrias culturales”.

Esta construcción eurocéntrica del mundo, habría sido posible porque los saberes modernos se convirtieron en un poderoso dispositivo de conocimiento colonial e imperial. En palabras de Lander, «*Existe una extraordinaria continuidad entre las diferentes formas en las cuales los saberes eurocéntricos han legitimado la misión civilizadora/normalizadora a partir de las deficiencias –desviaciones respecto del patrón normal de lo civilizado– de otras sociedades. Los diferentes discursos históricos (evangelización, civilización, la carga del hombre blanco, modernización, desarrollo, globalización) tienen todos como sustento la concepción de que hay un patrón civilizatorio que es simultáneamente superior y normal*» (Lander, 25-26).

Afirmando el carácter universal de los saberes científicos eurocéntricos se ha abordado el estudio de todas las demás culturas y pueblos a partir de la experiencia moderna occidental, contribuyendo de esta manera a ocultar, negar, subordinar o extirpar toda experiencia o expresión cultural que no ha correspondido con este deber ser que fundamenta las ciencias sociales. Las sociedades occidentales modernas constituyen la imagen de futuro para el resto del mundo, el modo de vida al cual éste llegaría naturalmente si no fuese por los obstáculos representados por su composición racial inadecuada, su cultura arcaica o tradicional, sus prejuicios mágicos-religiosos, o más recientemente por el populismo y unos Estados excesivamente intervencionistas que no respetan el ordenamiento espontáneo del mercado.

De este modo, estos autores deconstruyen el discurso de la modernidad, evidenciando que éste fue construido sobre las bases de unos saberes sociales estrictamente acotados a una experiencia

⁴⁵ Tomando posición crítica frente a las teorizaciones de asidero marxista, este autor concibe la cultura no como un epifenómeno de las relaciones económicas, sino más bien como parte de la infraestructura misma y que, junto con la economía, configura la sociedad capitalista. Por otra parte, también toma distancia del pensamiento postcolonial al rechazar la tesis que separa el proceso colonial de la modernidad y que haría posible la insistencia en el ideal emancipatorio moderno o la concepción de trayectorias múltiples.

histórico-cultural específica y que, por lo tanto, no es más que una invención, un discurso usado como dispositivo de poder y dominación. Como tal, puede ser reelaborado y sustituido por otros discursos alternativos que permitan a los “otros” expresarse con voz propia, para construir sus propios espacios naturales de acuerdo a sus especificidades sociales y culturales.

A partir de esta base teórica más o menos común, los decoloniales toman rumbos en algunos casos bastante disímiles respecto a la valoración de la diversidad cultural y la modernidad. Por un lado, aquellos que adoptan perspectivas identitarias de carácter esencialista y conflictivo respecto a la modernización occidental, y por otro, la de aquellos que plantean la posibilidad de interacciones críticas con la modernidad desde posiciones identitarias subalternas. Dado que en la primera las posibilidades de establecer diálogos interculturales son bastantes limitadas, nos ocuparemos de desarrollar brevemente la segunda.

Para ello abordamos el trabajo reciente de Grosfoguel quien precisamente es crítico de los llamados fundamentalismos nacionalistas e identitarios por su posición estática e innecesariamente cerrada a la modernización, la cual al final de cuentas, no sería sino una “inversión binaria” de la lógica eurocentrista. Es imposible ubicarse en una exterioridad absoluta a aquella, pues es evidente que,

en diversos modos e intensidades, las culturas dominadas han sido afectadas por las relaciones coloniales del poder y opresión, por lo que la reivindicación de purismo identitarios terminaría siendo políticamente estéril.

Más bien, sería necesario desplazar las relaciones asimétricas de poder hacia el espacio subalterno de la diferencia colonial. Desde allí, las interacciones con la modernidad colonial “*constituyen estrategias políticas, culturales y sociales de sujetos subalternos que, desde posiciones de poder subordinados, es decir, desde una verticalidad en las relaciones interculturales, insertan epistemologías cosmologías y estrategias políticas alternativas al eurocentrismo como resistencia a las relaciones de poder existentes*” (2006, 98).

Se trata de la doctrina de la “transmodernidad” que propone Dussel en sintonía con el “Pensamiento fronterizo” de Mignolo o la “Complicidad subversiva” de Grosfoguel (2020, 45) y que en el plano público supone la apropiación de las instituciones y los criterios normativos de la política moderna desde un espacio de frontera (reservas no colonizadas) y “transmodernizarlos”, y usarlos para permitir la liberación de las múltiples opresiones que padecen los pueblos subalternos.

Esta sería la base de la dinámica intercultural que propone este constructo teórico cultural y político.

Valoración de los aportes y deficiencias teóricas

Dedicaremos este acápite para ensayar una breve valoración crítica, no tanto sobre el discurso postmoderno o postestructuralista en sí; ni tampoco sobre la crítica poscolonial que se despliega originalmente para un contexto cultural e histórica bastante

distinta al latinoamericano, como lo es la realidad de Asia, Oceanía y la India⁴⁶. Sino para las impostaciones latinoamericanas y sus vinculaciones con discursos histórico-sociales y políticos desplegados en nuestra región y alguno de los cuales acabamos de revisar.

⁴⁶ Cabe señalar que la crítica postcolonial nos parece relativamente pertinente para el contexto histórico cultural que la inspira. Parece correcta la denuncia de la dinámica colonizadora de la modernidad ilustrada y, a la vez, la posibilidad de su corrección y superación. Sin embargo, discrepamos de algunas versiones esencialistas de oposición radical a la modernidad y la ilustración en su conjunto. Señalar, además la enorme influencia que tiene actualmente esta doctrina en la formulación de políticas interculturales, de género y de derechos humanos a través de organismos supranacionales como la Organización de Naciones Unidas y sus diversas dependencias funcionales.

Es decir, el pensamiento decolonial y su programa transmodernizador de la realidad regional.

Sin duda, una virtud del pensamiento decolonial es el intento orgánico de pensar Latinoamérica desde su cultura, de lo cual no había registro desde las primeras décadas del siglo XX en que una generación “romántica” –si cabe el término– había plantado cara al discurso y la práctica política de las élites políticas e intelectuales que desde la postindependencia habían renegado en bloque del legado cultural iberoamericano e intentado transformarlo según el molde europeo y estadounidense de matriz ilustrada. Al igual que la presente generación decolonial, aquellos denunciaban la imposición unívoca de proyectos foráneos que, no solo desvalorizaban la propia configuración cultural, sino también las posibilidades mismas de insertarse de manera original en la historia del mundo moderno, o en algunos casos extremos, fuera de ella.

Situados en el vértice del actual cambio de época, los decoloniales denuncian el fracaso del proyecto moderno que, tanto en su impostación socialista como liberal-capitalista, quiso imponer un modelo cultural que resultaba deshumanizante, opresivo, excluyente y discriminador. En su vertiente moderada, al igual que los románticos decimonónicos, no rechazan de plano la modernidad por la evidente imposibilidad de ubicarse fuera de ella y plantean más bien, la posibilidad de trascenderla y superarla. Hasta allí, ciertas semejanzas, pues se apartan en aspectos medulares de la generación anterior y que es, en mi opinión, donde radican sus debilidades y limitaciones.

Lo primero que habría que resaltar es que, si bien la crítica medular al conocimiento y el saber occidental moderno como dispositivo de dominación tiene aciertos

inobjetables, ello no ha impedido que paradójicamente reproduzcan su crítica al permitirse licencias para caprichosas reconstrucciones históricas y análisis sociológicos carentes de rigor, subordinados a sus presupuestos ideológicos.

En esa línea, se evidencia su particular forma de entender la genealogía y despliegue histórico de la modernidad. A diferencia de la generación romántica, los decoloniales entienden que la modernidad y la colonialidad ilustrada son mutuamente constitutivos y surgen con la presencia española en América. Desde entonces se habría iniciado una historia de dominación, destrucción, expoliación y discriminación de las culturas locales y cuyo eje fundamental sería, según Quijano, el racismo, lo cual no deja resquicio alguno para algún tipo de valoración positiva del legado virreinal. Estas afirmaciones, a nuestro parecer, tiene dos serios problemas a nivel conceptual e histórico⁴⁷.

Lo que se conoce como modernidad tiene indudables soportes ilustrados –afines a la lógica colonial y el racismo positivista– que no se consolidan sino hasta el siglo XIX y XX. Resulta más plausible afirmar que la presencia española en América reproduce la misma organización social estamental que estaba presente en la sociedad peninsular de aquel entonces y que combinaba la tolerancia a la desigualdad con la afirmación ética de la búsqueda de justicia social (Rappaport, 2015), por lo que resulta inadecuado y anacrónico del todo una adjetivación colonial que recién se hace presente en el siglo XIX, inclusive en el trato dispar que los Borbones dieron a los súbditos de sus reinos americanos bajo la influencia de los presupuestos políticos de corte ilustrado. Igualmente, inadecuada y anacrónica resulta la idea de una sociedad organizada racialmente, pues como se ha evidenciado en el

⁴⁷ Dificilmente se puede estar de acuerdo con una afirmación histórica que reproduce –con algunas variantes y matices– los prejuicios y lugares comunes de las ciencias modernas que los decoloniales pretenden rechazar y que le resta consistencia académica.

mismo ámbito académico decolonial, las categorías de aparente tinte racial, como la de “pureza de sangre”, suponía un criterio parental de clasificación y exclusión (Castro Gómez, 2010).

La organización virreinal supuso dominación y violencia, pero también persuasión e integración⁴⁸ en la que las culturas involucradas bajo el modelo civilizatorio cristiano transformaron en diverso grado e intensidad sus cosmovisiones y prácticas sociales, surgiendo novedosas realidades culturales, que si bien mantuvieron elementos de su matriz originaria ellos fueron incorporados y fundidos en un horizonte mayor de integración⁴⁹ cultural. Se trataría pues de la configuración de una cultura mayoritariamente mestiza, no en un sentido homogeneizador racial o cultural, sino más en su carácter plural, en el que la diversidad étnica identitaria –aimaras, quechuas, ashánincas, o mestizos, afro, etc.– es preservada, pero en torno a referentes simbólicos que le confieren posibilidades de unidad e integración. Los autores que defiende la plausibilidad de esta configuración identitaria, comprenden que se trata también de una formación moderna pero barroca, toda vez que se trata de un intento por restaurar una ecúmene e integración cultural pero no desde un eje conceptual-discursivo, típico de la ilustración, sino más bien, desde un núcleo prediscursivo y simbólico-religioso (Morandé, 2019)⁵⁰.

Esta configuración diversa y unitaria a la vez de la identidad latinoamericana, fue sometida durante el periodo republicano al influjo, primero del pensamiento liberal y positivista, y luego, de los planificadores modernizadores, bajo la ideología del progreso y el programa desarrollista respectivamente, alternando con

programas revolucionarios de transformación social de corte clasista. Ellos, pese a las mejoras logradas en distinto grado en las condiciones de vida material de las poblaciones locales, toleraron formas novedosas de discriminación, exclusión y el intento de transformar, o en el mejor de los casos, asimilar la memoria colectiva de las poblaciones locales en una entidad nacional unitaria concebida, en no pocos casos, de manera homogénea. Este proceso decantó en una república excluyente y desigual que, sin embargo, no detuvo los masivos procesos de mestizaje racial y cultural que iniciados en el periodo virreinal continuó con los flujos migratorios de poblaciones asiáticas y del norte europeo y que muchas veces fue avalado por los programas escolares de formación estatal. En los países con alta presencia de población de predominantes raíces indígenas surge la idea de nación mestiza promovida desde inicios del siglo XX y en la cual se puede distinguir, en medio del proyecto de fusión e integración racial y cultural, dos formas de relacionarse con los valores modernos: unos, asumiéndolos constitutivamente en su ideario identitario nacional y, otros más bien, incluyéndolos desde una autoconciencia identitaria referida a una matriz plural-unitaria⁵¹.

Aclarado el equívoco conceptual e histórico respecto a la genealogía y la constitución de la modernidad en Latinoamérica, es necesario señalar ahora la concepción de la acción y la agencia política de los decoloniales. Ellos entienden que, pese a no poder ubicarse en la exterioridad del mundo moderno, existen aún espacios fronterizos donde aún es posible realizar la crítica y construir una utopía decolonial⁵².

⁴⁸ Esta parece ser otra debilidad de algunos de los teóricos decoloniales –cómo Quijano y Grosfoguel– que conciben el poder sólo como dominación y olvidan que existen formas heterárquicas que plantean relaciones sociales que plantean disímiles dinámicas relacionales.

⁴⁹ Si bien, éste puede haber sido el movimiento mayor, no excluye la evidencia empírica de diversos pueblos que tuvieron un encuentro cultural muy marginal o incluso casi nulo, como es el caso de algunos bolsones amazónicos.

⁵⁰ Desde una perspectiva distinta, cercana al marxismo, destacan los trabajos del filósofo ecuatoriano Simón Echevarría quien también afirma la modernidad barroca de América Latina (2013).

⁵¹ Similares a los modelos del anglo-conformity y melting pot del paradigma de asimilación para gestionar la diversidad cultural.

⁵² Castro-Gómez critica este ideal utópico pues tendría un horizonte más bien pseudo religioso y no tanto político, que debería ser lo propio de la crítica decolonial.

Dicho espacio estaría habitado por lo subalterno en la relación colonial, esto es, habitada por los oprimidos y excluidos en razón de su género, religión, condición étnico-racial, situación económica y política, etc. y que, además, piensan de manera subalterna. Ellos son los sujetos políticos, desde ellos y hacia ellos, es que se despliega la estrategia transmoderna. En América Latina la condición subalterna estaría reservada, en el ámbito étnico-racial, a la población indígena y afro y aquellos que piensan como tales⁵³. Con ello se excluye a la población mestiza cuya presencia, siendo empíricamente la mayoría étnica y cultural en el subcontinente, cuestiona la legitimidad y eficacia inclusiva del pensamiento decolonial y su programa transmodernizador⁵⁴.

A nuestro parecer, la incomodidad con el mestizaje –la cual es ubicada en el polo eurocéntrico de la diferencia colonial–, radica en que ella cuestiona la absolutización que los teóricos decoloniales hacen de las categorías de opresión y dominación como eje de las relaciones sociales. Por el contrario, el

mestizaje permite visibilizar otro tipo de relacionamientos que escapan a dicha lógica y que permitiría una dinámica de encuentro y síntesis cultural⁵⁵. Por otro lado, la objeción principal al proceso de mestizaje que radica en el contexto asimétrico de poder en el que se cristaliza, no tiene sustento empírico. Históricamente, muchas experiencias de síntesis cultural se realizaron bajo contextos asimétricos de dominación, siempre que permitiera formas efectivas de coexistencia e integración cultural, como fue el caso la síntesis grecolatina⁵⁶.

En suma, el predominio de un enfoque monolítico de poder genera una sesgada lectura histórico-cultural de la modernidad y una deficiente comprensión de la formación cultural latinoamericano. Ello conlleva la creación de una ficción voluntarista y arbitraria de las identidades culturales y la reducción de sus relaciones al poder y la negociación política, negando la consistencia a otro tipo de relaciones fundadas en patrimonios históricos y culturales comunes.

Breves reflexiones finales para la mejora de la normativa intercultural

La normativa identitaria e intercultural tiene, como una virtud a destacar, la intención de hacer visible en el espacio público el diverso patrimonio cultural identitario que la modernidad ilustrada trató, con diversos matices, de uniformizar, ocultar, o relegarla al ámbito privado, diluyéndola en una concepción unitaria de nación y cuya expresión política daría forma a la categoría de ciudadanía.

Sin embargo, la valoración del aporte y la viabilidad de esta normativa, tanto de los mecanismos de participación y representación en la vida política, como de las políticas sociales y culturales que despliegue, debe realizarse desde las coordenadas particulares de cada espacio cultural, que, para el caso de América Latina y el Perú, fue esbozada a partir de la crítica a las teorías decoloniales realizadas previamente. Así, se planteó

⁵³ Para algunos, este tipo de afirmaciones evidencian un carácter conservador pues se trata de un pensamiento fosilizado bajo el supuesto de su resistencia a la dominación colonial, pero reactivo al cambio social (Svensson, 2022).

⁵⁴ En el caso del Perú, resulta interesante ver la encuesta sobre la peruanidad desde la perspectiva de la población que realizó el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) sobre autoidentificación cultural a propósito de la proximidad del bicentenario nacional (IEP, 2019).

⁵⁵ En Morandé el encuentro entendido como síntesis hace referencia al acoplamiento e integración entre valores y la estructura social.

⁵⁶ El criterio ilustrado concibe que todo encuentro, para que sea tal, debe darse en condiciones de igualdad formal y en un marco contractual estrictamente estipulado, lo cual, lo cual no es aplicable para cultura cuya articulación social está basada en categorías prediscursivas, como fue el caso de la América española.

como dato empírico su mestizaje constitutivo, plural y dinámico, en el cual las diversas personalidades identitarias tienen, en diverso grado, referentes simbólicos culturales comunes que hacen posible un sentido de unidad.

Para efectos de la participación y representación política, la existencia de dicho sentido de unidad permite concebir y desplegar dinámicas políticas de relacionamiento distintas a las de "sumacero" propias de lógicas políticas de dominación, opresión y reivindicación. Apelar a los elementos culturales comunes antes que exacerbar las diferencias hasta el extremo, parece aún un camino posible para lograr acuerdos y consensos políticos duraderos en la realidad latinoamericana⁵⁷. En esa línea, la mejor manera de darle representación para los colectivos identitarios en el sistema democrático parece ser la del fortalecimiento de los partidos políticos, los cuales pueden ser exigidos a integrar sus demandas identitarias en una visión unitaria de país. El otro camino, el de los movimientos políticos de representación identitaria normalmente reivindican una mirada corporativa que es sensible

de potenciar la fragmentación social en clave de victimización, polarización y confrontación. Desde el fortalecimiento de la participación y representación partidaria, parece posible integrar respetuosamente las demandas reivindicativas de reconocimiento, autonomía e igualdad en un horizonte de unidad.

Respecto a las políticas interculturales que el Estado despliega para proteger, reconocer y reivindicar los colectivos étnicos es necesario deslindar de las tendencias de absolutización de los particularismos identitarios, y más bien reconocer, con las dificultades y desafío que ello puede suponer, su adhesión a una matriz cultural mestiza, plural y dinámica, y que le otorga posibilidades reales de resarcimientos, entendimientos e interacciones enriquecedoras entre ellas. Si el horizonte intercultural trasciende el horizonte relativista reivindicativo y confrontacional para generar una relación de interdependencia, igualdad, respeto mutuo, y búsqueda del bien común, tiene todas las posibilidades de desplegarse exitosamente en la región.

⁵⁷ Si lógica de poder y la condición de oprimidos también se plantea como eje de las relaciones entre micro identidades culturales, el horizonte de vinculación será meramente funcional y conflictivo, contrariamente a los valores de los cuales dicen ser portadores.

Bibliografía

- Ballesteros J. (1989). *Postmodernidad: Decadencia o Resistencia*. Tecnos.
- Barabas, A. (2020). Multiculturalismo, pluralismo cultural e interculturalidad en el contexto de América Latina: la presencia de los pueblos originarios. En Confiracoes, Revista de Ciências Sociais, Open edition.
- Biehl, A. & Velasco, P. (2019). *Pedro Morandé. Textos sociológicos escogidos*. UC Ediciones.
- Castro-Gómez, (2016). *La Hybris del Punto Cero. Ciencia, raza e ilustración en la Nueva Granada (1750-1816)*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Dussel E. (2003). Europa, modernidad y eurocentrismo. En Lander (coord.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Pp. 41-85. Flacso.
- Dussel, E. (2001). *Hacia una Filosofía Política Crítica*. Desclée de Brouwer.
- Eagleton, (1997) *Las Ilusiones del Postmodernismo*. Paidós.
- Echevarría, B. (2013). *La modernidad de lo barroco*. Ediciones Era.
- Grosfoguel, R. (2006) La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales: Transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global. En Tabula Rasa, No.4: 17-48, enero-junio. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.
- Grosfoguel, R. (2015), Interculturalidad, ¿diálogo o monólogo? En Guaraguao: Revista de cultura latinoamericana, Año 19, N.º. 48, pp. 97-110. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Informe Especial julio 2019. Peruanidad y el Bicentenario. En <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2019/07/Informe-OP-Julio-2019-Peruanidad-y-bicentenario.pdf>. (2019).
- Lander, E. (coord.) (2003). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Flacso.
- Larraín, J. (2011). *¿América Latina Moderna? Globalización e identidad*. LOM ediciones.
- Modernidad, Razón e Identidad en América Latina*. Andrés Bello. (2000)
- Postmodernismo e identidad latinoamericana. En Revista del Centro de Ciencias del Lenguaje, Número 13-14, enero-diciembre. UNAM. (1996)
- Morandé, P. (1999). América Latina: Identidad cultural y trayectoria contemporánea. Actas del Simposio Los últimos cien años de la evangelización en América Latina. Editrice vaticana.
- Rappaport, J. (2014), *The Disappearing Mestizo: Configuring Difference in the Colonial New Kingdom of Granada*, Duke University.
- Salvar, P. (1994), "Más sobre la dialéctica Modernidad-Modernización" en. Revista de Trabajo Social PUC N.º 64, pp. 7-15.
- Sevensson, Manfred, *Pluralismo, una alternativa a las políticas de identidad*, IES ediciones, 2022.
- Usallán, L. (2015). El pluralismo cultural y la gestión política de la inmigración en Chile: ¿ausencia de modelo? Revista Polis. No 42.
- Vattimo G. (1990). *La sociedad transparente*. Paidós.



4

LA INSTITUCIONALIDAD EN TORNO A LA CULTURA EN **EL PERÚ Y LOS DISCURSOS PRESIDENCIALES, 1970-2022**

Pamela Cabala de Vega

Universidad Católica San Pablo, Arequipa, Perú

Resumen

En el Perú, la década de 1970 constituye un hito importante en la institucionalidad del tema cultural con la creación del Instituto Nacional de Cultura (INC) en 1971 y la posterior emisión de la primera política cultural en 1975. En la actualidad, tras cinco décadas de las primeras acciones, contamos con un Ministerio de Cultura creado en 2010 y tres políticas culturales vigentes emitidas en 2015, 2020 y 2021.

Así como podemos analizar el camino recorrido en la institucionalidad y las políticas culturales, nos interesa además conocer ¿en qué medida las acciones tomadas se han vinculado a la reflexión/acción de nuestros presidentes? y ¿cuál ha sido su mirada al tema cultural? Para ello, analizaremos los mensajes presidenciales pronunciados cada 28 de julio, desde 1970 hasta la actualidad y haremos un análisis vinculante de los discursos y la acción cultural en el Perú en los últimos 52 años.

La institucionalidad de la cultura en el Perú

En 1971 se creó el Instituto Nacional de Cultura (INC), dependiente del Ministerio de Educación; y, en 2010 pasó a ser un ministerio bajo la denominación de Ministerio de Cultura (MinCul). Los textos normativos de la creación de ambas instituciones expresan un desarrollo institucional distinto. Sin duda, en 2010 la consolidación de la acción cultural es mayor, pero lo realizado desde 1971 al 2010 por el INC fue de vital importancia para ello.

El DL N° 18799, que crea el INC, en su artículo 49° indica que el Instituto era el encargado de promover las manifestaciones culturales referidas a *“la formación de los valores propios del país, contribuyendo a que el pueblo peruano tome conciencia de su historia, situación y destino”*; es decir, la protección de las manifestaciones se entiende en vinculación directa con el pasado, presente y futuro de los peruanos, que son elementos claves en la identidad cultural, resaltando los valores propios, que nos hacen ser connacionales. Por otro lado, la ley 29565 de creación del Ministerio de Cultura en 2010 considera también la referencia a todas las manifestaciones culturales del país, pero resalta expresamente aquellas que *“reflejan la diversidad pluricultural y multiétnica”*, enfatizando así la diversidad como valor, sin alusión a la comprensión del pasado histórico en clave de proyección al futuro; y, esta fórmula ha impregnado la labor del Ministerio, llegando a evocar dentro de sus documentos frases símbolo como: *“la diversidad cultural nos une”* (MinCul, 2020:7) o *“la diversidad es lo nuestro”* (MinCul, 2017:36), realizando incluso desde 2021 la campaña de sensibilización titulada *“La diversidad nos une...el momento es ahora”*.

Encontramos entonces diferencias en las formulaciones iniciales de las dos instituciones encargadas del tema cultural en el Perú. Sin embargo, debemos señalar que el INC ya incluía el tema de la diversidad en sus acciones; por ejemplo, en 2004 publicaron el libro *“Patrimonio: diversidad cultural en el Perú”* indicando en su presentación que *“la diversidad predomina y caracteriza todos los ámbitos de la existencia en el Perú”*⁵⁸ y así lo es efectivamente, pero en esa diversidad nos reconocemos como peruanos; en línea con esto último, en un documento emitido por la Embajada de Perú en España en 2018 que lleva como título *La cultura del Perú* se refiere que *“el Perú es la síntesis de expresiones culturales con diversos orígenes”*. Refuerza además el documento que el mestizaje andino, europeo, africano y asiático, es donde encuentra la nación peruana su espíritu y fortaleza.

Sobre las actividades desarrolladas por cada institución, ambas comparten la conservación y protección del patrimonio. Para el INC ese patrimonio es arqueológico, histórico, artístico y cultural, considerando también la propiedad intelectual; mientras que para el Ministerio de Cultura comprende el patrimonio material e inmaterial, la creación cultural contemporánea y artes vivas; la gestión cultural e industrias culturales; y, la pluralidad étnica y cultural. En vinculación con este último ítem, se creó un Viceministerio de Interculturalidad e Inclusión de las Poblaciones Originarias teniendo en cuenta el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que busca asegurar la inclusión y práctica

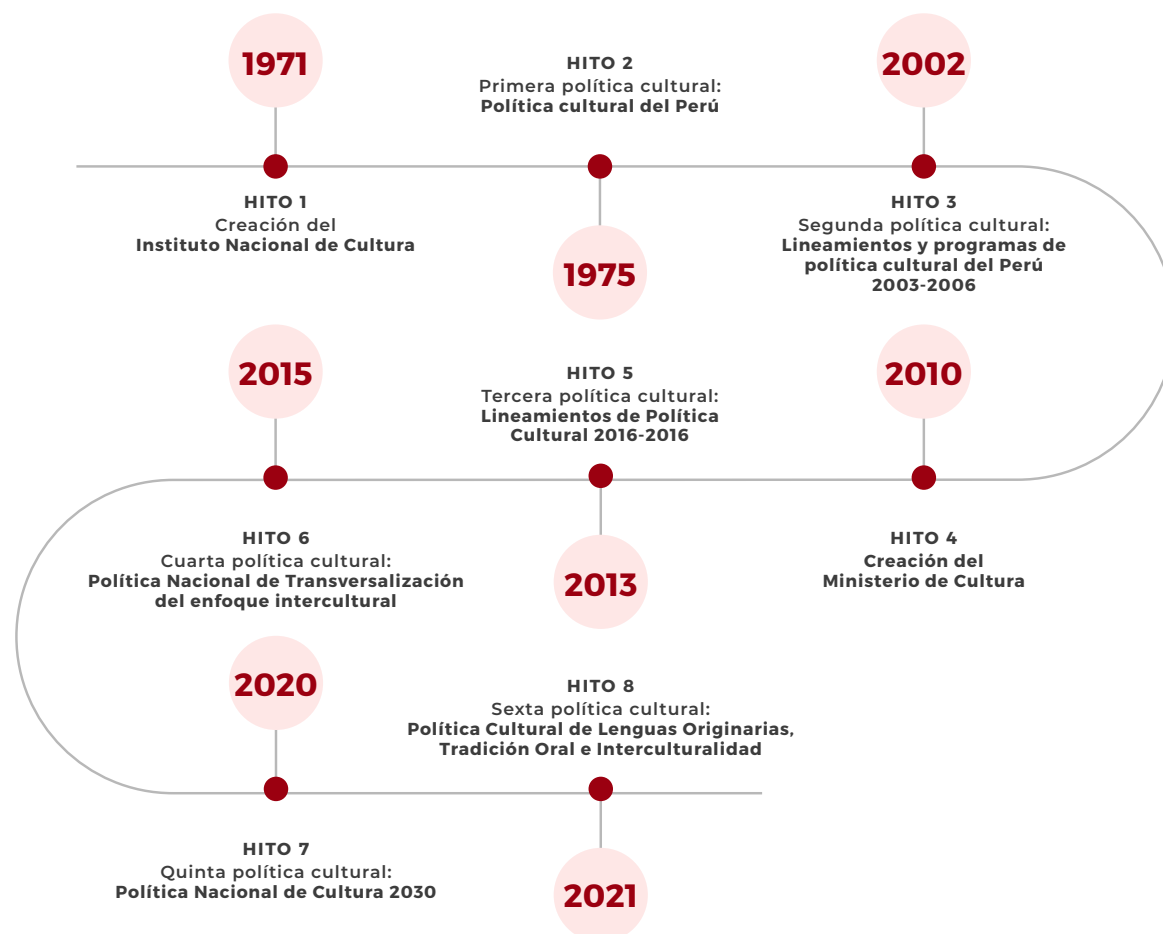
⁵⁸ Sin duda un trabajo analítico de evaluación de los elementos discursivos presentes en los documentos del INC hasta la conformación del Ministerio, sería un trabajo sumamente interesante y materia de otra investigación.

intercultural mediante normas, políticas, mecanismos y acciones realizadas por el Ministerio.

En el análisis de la institucionalidad, debemos además considerar la emisión de las políticas públicas culturales, que en nuestro país han sido seis (6), estando tres actualmente vigentes. La primera política cultural en el país, se titula *Política cultural del Perú* y se emitió en 1975 en el gobierno de dictadura militar de Juan Velazco Alvarado (1968-1975), en el mismo en que se creó el Instituto Nacional de Cultura. Las tres siguientes políticas culturales se emitieron en dos gobiernos que reivindicaron el tema cultural en su campaña; el primero fue el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2005), en el que en 2002 se emitieron los *Lineamientos* y

programas de política cultural del Perú; y el segundo, el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) en que se publicó también los *Lineamientos de Política Cultural* (2013) y la *Política Cultural de Transversalización del Enfoque Intercultural* (2015), ésta última aún vigente. En el último quinquenio en que hemos tenido una situación política con muchos cambios, se emitieron en 2020 la *Política Nacional de Cultura 2030* (PNC 2030) en el gobierno de Martín Vizcarra y la *Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad al 2040* (PNLOTI) en 2021 por Francisco Sagasti. En el siguiente gráfico presentamos la línea de tiempo de la institucionalidad del tema cultural en el Perú.

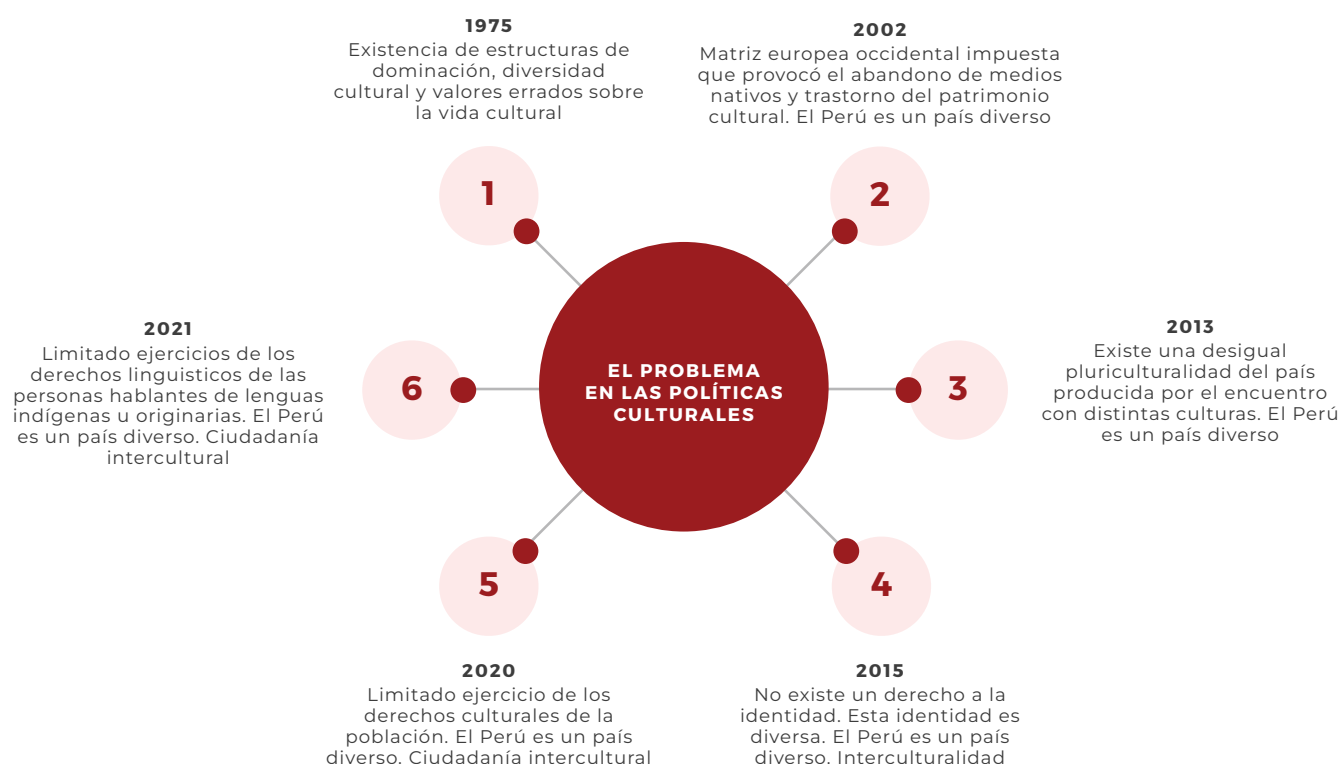
Gráfico 1:
Institucionalidad del tema cultural en el Perú



Las políticas públicas y su propuesta cultural

Entre los problemas públicos propuestos por las seis políticas analizadas, encontramos como hilo conductor el reconocimiento de la diversidad cultural como característica del Perú y el des-encuentro con España.

Gráfico 2:
El problema cultural del Perú según las políticas culturales



Dentro del reconocimiento de la diversidad, vemos la alusión a algunos términos como pluriculturalidad, plurilingüe, e interculturalidad, variando su énfasis según los años en que se han formulado. Para las tres primeras políticas, la inclusión de lo pluricultural es central; mientras que, en las últimas políticas públicas, que son las vigentes, la interculturalidad, entendida como el diálogo con participación equitativa de las culturas, es fundamental; y si se alude a la multiculturalidad, se hace en el marco del aporte a la mirada intercultural impregnada en las políticas. Por ejemplo, la política cultural de 1975 indica que

“la imagen pluricultural y plurilingüe del Perú tiene como una de sus características la diversidad que harán necesariamente difícil y lento el proceso de integración cultural”; mientras que la política cultural del 2020 y la de lenguas del 2021 nos hablan de una ciudadanía intercultural caracterizada por la libre expresión de derechos, libertades y responsabilidades de un individuo o colectivo para elegir y expresar la identidad cultural de su elección.

Sobre el tema del desencuentro con España, encontramos en la política cultural de 1975 la alusión a la existencia de estructuras de dominación, que a decir del documento estuvieron presentes durante y antes de la conquista española y que han llevado a la sociedad a una “*desintegración, marginación y centralización, característicos de la condición de dependencia*”; así también la política del 2002 propone como problema central la “*matriz europea occidental impuesta*”; y, la política del 2013 considera que la desigual pluriculturalidad del país tiene como causa el encuentro con las distintas culturas. Finalmente, en la política del 2020 se menciona como uno de los factores del limitado ejercicio de derechos culturales, la herencia colonial.

Frente a los problemas culturales que plantean las políticas, sus propuestas de acción cultural, recogen acciones alineadas a ellos en una mirada de presente y futuro. Por ejemplo, la política cultural de 1975 frente a la colonización de la cultura propone:

- La descolonización de la cultura
- El desarrollo de la conciencia crítica
- La revalorización de la vida cultural
- Democracia cultural de participación
- Afirmación nacional en la cultura

Refiriendo que “la descolonización cultural ha de verse como un proceso dialéctico” y que la política cultural antiimperialista y descolonizadora combinaría el rechazo a los valores culturales externos y el establecimiento de modelos propios con la participación de aquellos elementos externos que se seleccionen. Como hemos referido antes, recién en las últimas dos políticas, las de 2020 y 2021 se habla de ciudadanía intercultural, no obstante, en la de 1975 se alude a la democracia cultural donde se eliminen los impedimentos que limiten la participación de todos.

De las tres políticas culturales vigentes, presentamos una síntesis de sus propuestas, que nos permiten comparar acciones.

Gráfico 3:
Propuestas de acción cultural de las políticas culturales

2015	2020	2021
<p>Orientar y articular la acción del estado para garantizar el ejercicio de los derechos de la población culturalmente diversa del país, prioritariamente de los pueblos indígenas y población afroperuana, promoviendo un estado que opera con pertinencia cultural y contribuye así a la eliminación de la discriminación, el respeto por las diferencias culturales, la inclusión social y la integración nacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la valoración de la diversidad cultural incrementar la participación de las poblaciones en las expresiones artístico culturales. • Fortalecer el desarrollo sostenible de las artes e industrias culturales y creativas. • Fortalecer la valoración, protección y salvaguarda del patrimonio cultural para su uso social garantizar la sostenibilidad y gobernanza cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la pertinencia multicultural y multilingüe del estado hacia la población hablante de lenguas indígenas y originarias . • Reducir la discriminación por el uso de lenguas indígenas u originarias en la sociedad en general. • Incrementar la transmisión intergeneracional de las lenguas indígenas u originarias y la tradición oral en la población. • Incrementar el dominio oral y escrito de las lenguas indígenas u originarias para sus habitantes.

Fuente: Elaboración propia.

La diversidad cultural aparece como eje clave en las políticas del 2015 y 2020, llegando incluso a proponer el concepto de gobernanza cultural; mientras que la política de 2021 está centrada en la lengua, la discriminación y fortalecimiento de las lenguas originarias o indígenas, incluyendo en su análisis la discriminación por el uso de ellas.

Como se puede apreciar, la no discriminación, el respecto a los derechos

de la población diversa, la valoración y promoción de la interculturalidad, sea mediante expresiones o lenguas, son las características de las acciones culturales de las tres políticas vigentes. Por otro lado, las políticas culturales vigentes incluyen enfoques de gestión, que no están presentes en anteriores documentos, notándose en su inclusión una consolidación de algunos, como se aprecia a continuación:

Gráfico 4:
Enfoques de las políticas culturales vigentes en el Perú

Fases	2015	2020	2021
Intercultural	●	●	●
Derechos humanos	●	●	●
Género	●	●	●
Intersectorial	●		●
Territorial		●	●
Ciclo de vida		●	
Enf. por resultados		●	
Diferencial		●	
Discapacidad			●
Intergeneracional			●

Fuente: Elaboración propia.

Los discursos presidenciales

Los mensajes presidenciales pronunciados cada 28 de julio por los presidentes en cargo, son los momentos más esperados por distintos sectores políticos, las instituciones y la población en general para conocer el balance de lo realizado y lo que propone hacer el presidente de la república. Iniciados en 1832⁵⁹ en nuestro país son una fuente importante de estudio para la ciencia política al recoger el resumen de la acción e ideario de los gobernantes.

Dichos mensajes presidenciales o Mensajes a la Nación son una tradición compartida en el continente americano y otras partes del mundo, estando incluso insertos en los textos constitucionales como obligación del presidente⁶⁰. Por ejemplo, el artículo 118 de la constitución en su séptimo punto, refiere que corresponde al presidente de la república: *“Dirigir mensajes al Congreso en cualquier época y obligatoriamente, en forma personal y por escrito, al instalarse la primera legislatura ordinaria anual”*, debiendo en ellos exponer *“la situación de la República y las mejoras y reformas que el presidente juzgue necesarias y convenientes para su consideración por el Congreso”*, ante quienes siempre son pronunciados. Adicionalmente, el texto constitucional indica que los mensajes deben ser aprobados por el Consejo de Ministros, salvo el primero de ellos, en que recién se asume el mandato. Se constituyen entonces, en los discursos más importantes que emite el presidente de la república⁶¹.

Recopilaciones de los mensajes presidenciales se han llevado a cabo por Ugarteche & San Cristóbal (1943), Rodríguez & Chipana (1996) y Ayllón (2006 y 2019), que han sido materia de distintas investigaciones y nutren también el análisis que presentaremos hoy. Además, el congreso de la república ha digitalizado todos los mensajes presidenciales facilitando el acceso a ellos.

En el presente trabajo se analizarán un total de 53 discursos presidenciales emitidos cada 28 de julio por 11 gobiernos en el periodo 1970-2022⁶² según se muestra en la siguiente tabla.

En nuestra historia republicana del último medio siglo, Alberto Fujimori es quien presenta la mayor cantidad de discursos presidenciales; mientras que Pedro Castillo⁶³, tuvo sólo dos discursos que ya se incluyen en la presente evaluación. En el caso de aquellos presidentes que no tienen mensajes pronunciados los 28 de julio, no se ha considerado ningún otro tipo de anuncio, por lo que figuran con una estadística de cero (0).

Cada presidente en los discursos pronunciados presenta un balance de lo trabajado en el año y la proyección de su gestión, por lo que sirven de resumen para la evaluación política de cada mandatario.

⁵⁹ Agustín Gamarra, presidente en los periodos 1829-1833 y 1838-1841, fue el primer mandatario en realizar un discurso ante el congreso en 1831.

⁶⁰ Para mayor información revisar: Ayllón, F. (2019). Mensajes presidenciales y otros documentos para la historia política del Perú.

⁶¹ Por ejemplo, en 1987 Alan García anunció la estatización de la banca y en 2019 Martín Vizcarra anunció el adelanto de elecciones presidenciales.

⁶² Como se indica, hemos considerado sólo los discursos presidenciales pronunciados cada 28 de julio, por lo que los discursos pronunciados algunos días previos por algún presidente saliente, estos no se han considerado.

⁶³ El Seminario se realizó el 07 de diciembre, fecha del golpe de estado de Pedro Castillo, por lo que el análisis presentado en dicha fecha, se lo considera como el último presidente.

Tabla 1:
Relación de discursos analizados según presidente y periodo

Presidente	Periodo	Número de Mensajes Presidenciales
Juan Velazco Alvarado	1968-1975	6
Francisco Morales Bermúdez	1975-1980	4
Fernando Belaúnde Terry	1980-1985	5
Alan García Pérez	1985-1990	5
Alberto Fujimori Fujimori	1990-2000	11
Valentín Paniagua Curazao	2000-2001	0
Alejandro Toledo Manrique	2001-2006	5
Alan García Pérez	2006-2011	5
Ollanta Humala Taso	2011-2016	5
Pedro Pablo Kuczynski	2016-2018	2
Martín Vizcarra Cornejo	2018-2020	3
Manuel Merino de Lama	2020 (noviembre)	0
Francisco Sagasti Hochhausler	2020-2021	0
Pedro Castillo Terrones	2021-2026	2
Total		53

Fuente: Elaboración propia.

El discurso sobre la cultura en los Mensajes a la Nación

El análisis del discurso sobre la cultura en los mensajes presidenciales se realiza con una metodología de análisis de contenido sociológico. Tomando como base los trabajos de Polonia (2021) y Maldonado (1991) sobre la evaluación de los discursos políticos de gobernantes, evaluaremos dos aspectos: las referencias realizadas al tema cultural y si el tema cultural está involucrado en su discurso.

De todos los discursos presidenciales anunciados, el primero de ellos pronunciado por Juan Velazco Alvarado es el único que se tituló; y lo hizo del

siguiente modo: “*Nuestro pueblo empieza a ser el gran protagonista de su historia*”, pues como gobierno de dictadura militar, quería forjar una nueva sociedad en el Perú y titular su discurso fue una forma de hacerlo. El resto de discursos, hasta la actualidad, no lleva título alguno.

Sobre las referencias al tema cultural, encontramos que su comprensión se remite por un lado a las características culturales o pasado histórico; y, por otro se apela a generar nuevas características o rasgos no necesariamente culturales,

como, por ejemplo, la alusión a una cultura del trabajo, previsional, etc; pasando por aquella comprensión de la cultura como acceso. De este modo, del total de 11 presidentes que emitieron un discurso presidencial, el 45% hace referencia al acceso de los ciudadanos a la cultura; por ejemplo, Velasco Alvarado indicaba que los medios de comunicación son: vehículos de cultura, por lo que *“su dominio por el estado sentará las bases de una cultura pluralista, democrática y creadora en el Perú”* y Morales Bermúdez, referió que tanto la educación como la cultura son *“inherentes a la persona humana”*. Por otro lado, más de la mitad (55%) no considera el tema de acceso como importante, sino que lo remite a algunas acciones concretas o la implementación de modos de acción, como son la cultura democrática (Alan García), cultura de ahorro y pago (Alejandro Toledo), cultura del deporte y la recreación (Ollanta Humala), entre otros.

Por otro lado, del total de discursos, el 55% apela al pasado histórico, pero lo hace refiriéndose principalmente al pasado milenarista; mientras que el resto (45%) no alude al pasado. Del primero grupo, Velasco Alvarado expresó por ejemplo que:

“Sin olvidar que éste, jamás será el Gobierno de un hombre, quiero para terminar dirigirme por vez primera, de modo personal, al pueblo del Perú. Porque esta revolución se inspiró en él, en su alto sufrimiento, en su antigua pobreza, en su sabiduría milenaria, en su vieja esperanza y en su inviolada fe de justicia”.

Por otro lado, Pedro Pablo Kuczynski refirió que el escenario que busca con su gobierno es tener un país donde los niños y jóvenes *“conozcan nuestra cultura milenaria y sus dos grandes idiomas: el quechua y el aimara”*. Finalmente, Martín Vizcarra refirió que

las fiestas patrias son ocasión para *“rendir homenaje a la Patria, pero, sobre todo, para reafirmar la solidez perdurable de nuestra República, y para señalar que lo que une a esta nación es su historia, su cultura milenaria, sus luchas, ideales y esperanzas”*; y, Pedro Castillo afirmó que *“El Perú es un país de milenaria tradición minera y agrícola; todas las culturas que florecieron en el territorio nos han dejado muestra de su habilidad, que hoy es parte del patrimonio de todos nosotros”*.

Sólo 2 mensajes presidenciales, equivalentes al 18%, hablan del mestizaje; y, fueron pronunciados por Alan García y Alejandro Toledo, quienes indicaron que:

“La revolución del Perú debe ser el proceso de su democratización por la justicia. Lograr que los peruanos aprendamos a mirarnos unos a otros como semejantes, a aceptar nuestro mestizaje”.

“La verdad es que carentes de solidaridad y aceptación de nuestro mestizaje, carentes de la voluntad de acercarnos todos los peruanos, es que algunos quieren ganar mucho y de inmediato, y sin embargo piden que los pobres del Perú sean pacientes y esperen satisfacer sus necesidades más adelante cuando el Perú se desarrolle”.

Alan García Pérez, 28 de julio de 1987

“Sin embargo, a pesar de la grandeza de nuestra historia, de la profundidad de nuestras raíces y nuestro mestizaje, todavía el 54% de los peruanos vive hoy en condiciones de pobreza”.

Alejandro Toledo, 28 de julio de 2001

El mestizaje, al expresar un encuentro de distintas culturas, hace alusión directa a la unidad en el país, que lamentablemente está muy ausente en los discursos. Dicha ausencia, es también vista en el ámbito político, donde la referencia a los pueblos originarios empieza a tener un mayor espacio, más aún en aquellos

gobiernos en que se publican algunas políticas públicas que lo enfatizan. Son tres presidentes los que hablan de lenguas o pueblos originarios. Ellos son:

Ollanta Humala, Martín Vizcarra y Pedro Castillo⁶⁴, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2:

Referencia al tema “pueblos originarios” en los discursos presidenciales, según presidente (1968-2022)

Presidente	Periodo	Número de Mensajes Presidenciales
Juan Velazco Alvarado	1968-1975	Sin referencia
Francisco Morales Bermúdez	1975-1980	Sin referencia
Fernando Belaúnde Terry	1980-1985	Sin referencia
Alan García Pérez	1985-1990	Sin referencia
Alberto Fujimori Fujimori	1990-2000	Sin referencia
Alejandro Toledo Manrique	2001-2006	Sin referencia
Alan García Pérez	2006-2011	Sin referencia
Ollanta Humala Taso	2011-2016	Habla de las lenguas originarias andinas y amazónicas
Pedro Pablo Kuczynski	2016-2018	Sin referencia
Martín Vizcarra Cornejo	2018-2020	Habla de las lenguas originarias, pueblos indígenas u originarios
Pedro Castillo Terrones	2021-2026	Habla de los pueblos originarios del Perú prehispánico, lenguas originarias, comunidades originarias

Fuente: Elaboración propia.

Ollanta Humala, es el primer presidente que hace referencia al tema intercultural, quien coincidentemente también promueve los *Lineamientos de Política Cultural y la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural*. Su énfasis está en el ámbito educativo mediante la promoción de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Así mismo, Martín Vizcarra, busca la implementación de una justicia con enfoque intercultural y el impulso del

sello cultural para promover servicios públicos con pertinencia cultural. Finalmente, Pedro Castillo promueve la promoción de la diversidad cultural mediante un estado intercultural.

En el siguiente cuadro sistematizamos la referencia según discurso a lo intercultural, lo indígena, así como lo multicultural, milenario, originario y mestizaje.

Tabla N° 3:
Conceptos clave según presidente

Término	Año de mensaje presidencial
Milenario	1970 (Velasco), 1979 (Morales), 1983 Belaúnde, 1985 (García), 1988 (García), 1994 (Fujimori), 2015 (Humala), 2016 (Kuczynski), 2019 (Vizcarra), 2020 (Castillo), 2021 (Castillo)
Indígena	1979 (Morales), 2001 (Toledo), 2002 (Toledo), 2004 (Toledo), 2009 (García), 2012 (Humala), 2014 (Humala), 2018 (Vizcarra), 2019 (Vizcarra), 2020 (Vizcarra), 2021 (Castillo), 2022 (Castillo)
Multiculturalidad	2000 (Toledo), 2011 (Humala)
Pluriculturalidad	2011 (Humala), 2021 (Castillo)
Originario	2013 (Humala), 2015 (Humala), 2018 (Vizcarra), 2019 (Vizcarra), 2020 (Vizcarra), 2021 (Castillo), 2022 (Castillo)
Interculturalidad	2012 (Humala), 2018 (Vizcarra), 2019 (Vizcarra), 2021 (Castillo), 2022 (Castillo)
Mestizaje	1987 (García), 2001 (Toledo)

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, resalta en los discursos las referencias a lo milenario, indígena y originario, así como a la interculturalidad, guardando relación directa con las políticas culturales vigentes.

Reflexiones finales

El Perú es un país con una rica diversidad cultural, que constituye no solo una de sus características fundamentales, sino también uno de sus retos. En este sentido, la diversidad cultural es recogida como elemento característico de las políticas culturales, de las instituciones, así como de los discursos presidenciales (al referirse a lo intercultural, multicultural y pluricultural), considerándola como criterio principal de interpretación de la realidad cultural del Perú en el pasado y el presente. Aunque son mayoritarios los textos en donde la diversidad se destaca

como único valor, hay otros pocos que hablan de un encuentro o un mestizaje.

En el actual contexto de conflictividad social por el que atraviesa el Perú, se requiere pensar la diversidad sin antagonismos, ver el pasado en clave de reconciliación y pensarnos como “peruanos” con un mismo norte de unidad nacional. Esto significa encontrar elementos de unidad en medio de la rica y compleja diversidad que nos caracteriza e insertarlos en las reflexiones, discursos y acciones culturales.

Bibliografía

- Ayllón, Fernando (2019). *Mensajes presidenciales y otros documentos para la historia del Perú*.
- Congreso de la República. Mensajes presidenciales y otros documentos para la historia política del Perú. En <https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes-presidenciales/>
- INC (1975). *Política Cultural del Perú*. Ministerio de Cultura. Lima.
- INC (2002). *Lineamientos y Programas de Política Cultural del Perú 2003-2006*. Ministerio de Cultura. Lima.
- Maldonado, Concepción (1991). *Discurso directo y discursos indirecto*. Editorial Taurus, Madrid.
- MinCul (2012). *Lineamientos de Política Cultural*. Ministerio de Cultura. Lima.
- MinCul (2015). *Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural*. Ministerio de Cultura. Lima.
- MinCul. (2017). *Guía sobre declaratorias de expresiones de patrimonio cultural inmaterial como patrimonio cultural de la nación*. Ministerio de Cultura. 2º edición. Lima.
- MinCul (2020). *Política Nacional de Cultura 2030*. Ministerio de Cultura. Lima.
- MinCul (2021). *Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad al 2040*. Ministerio de Cultura. Lima.
- Polania, Fihiza (2021). "El discurso reproducido en discursos de posesión presidencial sudamericanos". En *Revista de Investigación Lingüística*, 24 (2021) ISSN: 1139-1146. Universidad de Murcia.
- Ticona, Rubén (2017). El discurso político en los candidatos presidenciales del Perú 1980-2006. Tesis para optar el grado académico de Magíster en Sociología con mención en estudios políticos. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Videla, Fabiana (2006). El chino según Alberto Fujimori. Alberto Fujimori como personaje de ficción de su propio discurso político (1990-2000). Tesis para optar el grado de Magíster en Comunicación. Pontificia Universidad Católica del Perú.



5

SOBRE **LOS AUTORES**

Sobre los autores

Dr. Alejandro Estenós Loayza

aestenos@ucsp.edu.pe / Código ORCID: 0000-0002-9357-6257

Alejandro Estenós Loayza, Doctor en Investigación y Desarrollo (Sociología de la cultura) por la Universidad Católica de Valencia, Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Se desempeña como Profesor asociado a tiempo completo en la Universidad Católica San Pablo, donde está a cargo de la dirección de la Revista Académica Allpanchis Phuturinga y la coordinación del grupo de investigación Identidad y Cultura.

Mgtr. Carlos Fernando Timaná Kure

ctimana@ucsp.edu.pe / Código ORCID: 0000-0001-6020-9293

Politólogo con énfasis en comunicación política por la Universidad EAFIT, Magister en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Externado de Colombia, Director del Centro de Gobierno José Luis Bustamante y Rivero de la Universidad Católica San Pablo y del Grupo de Investigación Filosofía práctica y políticas públicas.

Mgtr. Katleen Morales Tejada

kcmorales@ucsp.edu.pe / Código ORCID: 0000-0002-0759-218X

Abogada con mención en Gestión Pública por la Universidad Católica San Pablo y Máster en Negociación, Mediación y Resolución de Conflictos por la Universidad Carlos III de Madrid (España). Maestreado en Derecho Constitucional por la Universidad Castilla-La Mancha (Toledo, España). Asimismo, es gestora de conflictos, mediadora y conciliadora extrajudicial. Cuenta con estudios de posgrado en Gestión Pública y Derecho Parlamentario.

Es docente titular de Derecho Constitucional del Departamento de Derecho y Ciencia Política, encargada del área de Servicio y Proyección a la Sociedad, asimismo es integrante de los grupos de investigación Identidad y Cultura, Filosofía Práctica y Políticas Públicas y *Women and Society*.

Mgtr. Pamela Cabala de Vega

pcabala@ucsp.edu.pe

Directora del Centro de Estudios Peruanos y presidenta de la Comisión Bicentenario de la Universidad Católica San Pablo, donde se desempeña también como docente en los cursos de Análisis de la Realidad Peruana. Socióloga por la Universidad Nacional de San Agustín, Máster en Bibliotecas y Archivos por la UC3M (España). Ganadora de la Beca de Investigación Iberoamérica para profesores e investigadores jóvenes de Perú del Banco Santander en 2019. Miembro de la Red de Investigadores sobre Patrimonio Cultural Iberoamericano. Es secretaria ejecutiva de la revista Allpanchis.

Mgtr. Renzo Moreno Cavero

rmoreno@ucsp.edu.pe / Código ORCID: 0000-0002-5727-6898

Magíster en Historia por la Universidad Católica San Pablo de Arequipa, donde actualmente se desempeña como profesor a tiempo completo adscrito al Departamento de Humanidades y coordina la Maestría en Historia. Bachiller en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Valery Flores Elías

vaflores@ucsp.edu.pe / Código ORCID: 0000-0002-1243-0580

Bachiller en Derecho por la Universidad Católica San Pablo, con Maestría en Derecho Constitucional otorgada por la Universidad Católica Santa María y otra en Solución de Conflictos por la Universidad San Martín de Porres.

Actualmente, profesor asistente en el curso de Derecho Constitucional en el Departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Católica San Pablo en Arequipa, Perú.



Universidad Católica
San Pablo

Departamento de Derecho
y Ciencia Política



Hanns
Seidel
Stiftung



www.ucsp.edu.pe



ISBN: 978-612-4353-92-5

9 786124 353925