



## CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS



# CUADERNOS PARLAMENTARIOS #24

Revista especializada del Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios

# **CUADERNOS PARLAMENTARIOS #24**

**REVISTA ESPECIALIZADA DEL CENTRO DE  
ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS**

# CUADERNOS PARLAMENTARIOS

REVISTA ESPECIALIZADA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES  
Y PARLAMENTARIOS (CECP) DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Número 24, diciembre, 2020

## **JEFE DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS**

Giovanni Forno Flórez

## **COMITÉ DE REDACCIÓN**

Hugo Arbieta Sarmiento, especialista parlamentario del Departamento de Redacción del  
Diario de los Debates

Groffer Rengifo Arévalo, especialista parlamentario del Departamento de Redacción del  
Diario de los Debates

## **COORDINADOR**

Samuel Abad Párraga, profesional del Servicio Parlamentario

## **EDICIÓN**

Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios

## **FOTO DE CARÁTULA**

Archivo del Congreso de la República

## **DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN**

Silvia Vásquez Trujillo, diseñadora de la Imprenta del Congreso de la República  
Jr. Junín 330 – Lima  
Diciembre, 2020

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2013-07303.

## **CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS**

Edificio Complejo Legislativo.  
Av. Abancay 251, oficina 204, Lima – Perú.  
Telf. 311-7777, anexo 7688.  
cecp@congreso.gob.pe  
<http://www.congreso.gob.pe/cecp>

# CONTENIDO

---

**7** PRESENTACIÓN

**9** SECCIÓN I. ARTÍCULOS

**11** LA CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO  
**José Oviedo Palomino**  
Lingüista y consultor parlamentario

**23** EL ROL DEL TRIBUNAL  
COSTITUCIONAL PERUANO EN  
MATERIA LABORAL  
**Leopoldo Gamarra Vilchez**  
Abogado, especialista en derecho  
laboral y consultor en la Maestría  
de Derecho del Trabajo y Seguridad  
Social de la Universidad Nacional  
Mayor de San Marcos.

**37** GOBERNANZAS EN LA ETAPA  
POSPANDEMIA  
**Eduardo Bueno León**  
Politólogo, investigador social y  
docente universitario.

**49** PANDEMIA, RÉGIMEN ECONÓMICO,  
POLÍTICAS PÚBLICAS, DERECHOS  
HUMANOS Y CORRUPCIÓN O EL  
VIRUS DE LA VERDAD  
**Luis Alberto Salgado Tantte**  
Abogado por la PUCP, máster por  
la Montclair State University, New  
Jersey, USA; consultor internacional,  
conferencista y docente universitario.

**71** SECCIÓN II. CAMINO AL  
BICENTENARIO

**73** LA INDEPENDENCIA DEL PERÚ Y  
LA CONTRA-INDEPENDENCIA: LOS  
COSTOS MILITARES (1809-1826)  
**General EP (r) Juan Urbano Revilla**  
Ingeniero civil. Doctor en Ciencias  
Históricas y Sociales por la UNMSM.  
Directivo del Centro de Estudios  
Históricos Militares del Perú.

**91** JOSÉ GABRIEL GALVEZ EGÚSQUIZA  
**Mag. Fernando Ayllón Dulanto**  
Licenciado en Historia por la  
UNMSM y magíster en Ciencias  
Políticas. Jefe del Museo del  
Congreso y de la Inquisición.

**107** SECCIÓN III. MISCELÁNEAS

**115** SECCIÓN IV. LEYES Y RESOLUCIONES  
LEGISLATIVAS PUBLICADAS  
Del 1 octubre de 2019 al 31 de  
agosto de 2020

# PRESENTACIÓN

---

Como nos tiene acostumbrados, el Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios (CECP) nos entrega la vigésima cuarta edición de *Cuadernos Parlamentarios*, a pesar de los problemas derivados de la pandemia que aquejan al mundo y que tienen incidencia directa en el desenvolvimiento normal de las actividades laborales y de todo orden.

Este número contiene aportes interesantes y de palpitante actualidad, en la medida que aborda materias como la disolución del Congreso, el papel del Tribunal Constitucional en el marco del derecho al trabajo y también la relación entre la pandemia y las políticas de Estado.

Así, tenemos el artículo «Constitución del Congreso», de José Oviedo Palomino, especialista en temas parlamentarios, quien presenta una sugerente reflexión sobre el proceso de constitución del Congreso una vez terminado un periodo constitucional de cinco años, al igual que se refiere a las particularidades de dicha constitución después de darse un proceso de disolución. Como resultado de ello, propone diversas modificaciones al Reglamento del Congreso vigente.

El connotado abogado laboralista y docente universitario Leopoldo Gamarra Vílchez, en su artículo «El rol del Tribunal Constitucional (TC) peruano en materia laboral», enfatiza que con la Constitución de 1993 se precisó las funciones del TC, es así que recién desde el año 2000 este órgano emitió sentencias relevantes, especialmente, en el campo de los derechos laborales, al punto de que, a través del tiempo –sostiene Gamarra–, se ha posicionado como la única institución que ha asumido la tarea de asegurar los derechos socioeconómicos de los trabajadores, reconocidos en nuestra Carta Magna.

Por su parte, el reconocido politólogo Eduardo Bueno León nos presenta su trabajo titulado «Gobernanzas en la etapa pospandemia», en el que analiza la potencialidad de la gobernanza para situaciones de crisis del tipo pandemia, como la que ha azotado al Perú a partir de marzo del 2020. Plantea que la gobernanza, con su instrumental analítico y de política pública, aumenta la productividad de los recursos que se aplican y potencia la capacidad de la sociedad civil y los ciudadanos organizados para enfrentar crisis similares a futuro. Asimismo, recomienda un conjunto de acciones legislativas a fin de prever situaciones que puedan suceder y para mejorar las relaciones entre Estado y sociedad.

El destacado analista político e internacionalista Luis Alberto Salgado nos entrega el artículo «Pandemia, régimen económico, políticas públicas, derechos humanos y corrupción o el virus de la verdad». A partir de la difícil situación que vive el Perú, agravada por la pandemia que previsiblemente nos seguirá impactando, intenta explicar los factores y las decisiones de políticas que fueron gestando la gravedad de la crisis y que pudo haberse atenuado si sus gobernantes hubieran entendido al país en su complejidad y diversidad multiétnica y multicultural, así como haber corregido el modelo económico impuesto, sobre todo en los últimos treinta años.

Igualmente, en la sección Parlamento: Camino al Bicentenario, el general de brigada EP en retiro, ingeniero civil y doctor en Historia, Juan Urbano Revilla, escribe el artículo «La independencia del Perú y la contra-independencia: los costos militares (1809-1826)», que se refiere al precio que demandó la independencia del Perú en la etapa final de las guerras decisivas. Nos hace saber que en esta conflagración permanente los recursos peruanos fueron empleados por realistas y patriotas. Mediante su relato, nos permite ver la actuación de aquellas entidades o quiénes financiaron y cubrieron las necesidades de la guerra: en hombres, dinero, ganado, vestido, entre otros.

Fernando Ayllón Dulanto, historiador y jefe del Museo del Congreso y de la Inquisición, asiduo y distinguido colaborador de esta sección, en el artículo «José Gabriel Gálvez Egúsqüiza», se ocupa del destacado líder liberal del Perú de mediados del siglo XIX e ilustre hombre de leyes, catedrático y parlamentario cajamarquino, a quien la historia lo recuerda como héroe nacional inmolado en la defensa de la patria durante el combate del Callao, el 2 de mayo de 1866.

Por otro lado, en la sección Misceláneas se da a conocer, como en todas las ediciones anteriores, las actividades académicas del CECP. Finalmente, se podrá leer, en la parte concerniente a las normas legales, las sumillas de las leyes y resoluciones legislativas más recientes publicadas en el diario oficial *El Peruano*.

En suma, esta publicación brinda opiniones especializadas y actualizadas para fortalecer el conocimiento de sus lectores y la institucionalidad del Congreso de la República.

**MIRTHA VÁSQUEZ CHUQUILÍN**  
PRESIDENTA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**Sección I**

# ARTÍCULOS

---

Los artículos que se publican en la revista *Cuadernos Parlamentarios* son de exclusiva responsabilidad de sus autores, poseen el carácter de opinión y no generan ningún efecto vinculante.

# CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO

JOSÉ OVIEDO PALOMINO<sup>1</sup>



*Mi especial agradecimiento a doña María Elena Bendezú Echevarría y a don Jaime Abensur Pinasco*

## SUMARIO

I. Introducción.- II. Procedimiento regular.- III. Actos previos.- 3.1. Acreditación. 3.2. Declaraciones juradas.- IV. Juntas Preparatorias.- 4.1 Designación de la Mesa Directiva.- 4.2. Instalación de las Juntas Preparatorias.- 4.3. La agenda.- 4.4. Juramentación.- 4.5. Elección de la Mesa Directiva del Congreso.- 4.6. Procedimiento de elección.- 4.7. Juramentación de los miembros de la Mesa Directiva electa.- 4.8. Declaración de constitución del Congreso e instalación del periodo anual de sesiones.- 4.9. Coordinaciones.- V. Procedimiento de constitución del Congreso después de su disolución.- VI. Propuesta legislativa.- VII. Bibliografía mínima.

## RESUMEN

El presente artículo presenta una reflexión sobre el proceso de constitución del Congreso concluido un periodo constitucional de cinco años; y también, sobre las particularidades de dicha constitución después de sufrir un proceso de disolución. Como resultado de ello, se proponen diversas modificaciones al Reglamento del Congreso vigente.

**Palabras clave:** Congreso de la República, Juntas Preparatorias, constitución del Congreso, disolución del Congreso, Constitución Política, Reglamento del Congreso de la República.

---

<sup>1</sup> Consultor Parlamentario de la empresa Oviedo & Landaure Consultores SAC, ha sido funcionario del Congreso, institución donde se desempeñó como especialista parlamentario desde el año 1986 hasta el año 2019. Ha publicado diversos libros y artículos. Su última publicación es un libro titulado *Ciencia de la Legislación. La Técnica Legislativa. Los proyectos de ley y pre dictámenes*. (2019)

## I. INTRODUCCIÓN

El Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios del Congreso me ha solicitado escribir el presente artículo sobre el procedimiento que se debe adoptar para que los congresistas se incorporen a la institución parlamentaria; se cumpla con la formalidad de constituir el Congreso, instalar el periodo anual de sesiones y elegir a la Mesa Directiva del Congreso.

He aceptado con mucho gusto esta invitación dadas las estrechas relaciones que mantuve con el Centro en referencia durante mi estadía en el Congreso y en especial porque, si se lee con detenimiento, en el Reglamento del Congreso no hay un procedimiento consistente para la constitución del Congreso, sea que devenga de una elección posperiodo constitucional o posdisolución. De hecho, siendo la primera vez que se ha producido esta última, aunque con ribetes polémicos, ello ha dado lugar a comportamientos y decisiones –no previstos en el cuerpo reglamentario– tanto por parte de las Juntas Preparatorias como de los grupos políticos participantes en ella.

El tratamiento de esta materia se encuentra regulado de los artículos 7° al 12° del Reglamento del Congreso y es fundamentalmente procedimental.

## II. PROCEDIMIENTO REGULAR

Transcurrido un periodo de cinco años, tal como se preceptúa en el artículo 90° de la Constitución, deben realizarse elecciones para renovar la representación ante el Congreso. El proceso electoral culmina con la proclamación de los congresistas electos y la entrega de las credenciales respectivas. Luego, dichos congresistas deben presentarse ante el Congreso.

El procedimiento estipulado para constituir el Congreso es el siguiente:

## III. ACTOS PREVIOS

### 3.1. ACREDITACIÓN

Como ya se dijo, una vez proclamados los congresistas electos, el Jurado Nacional de Elecciones les extiende una constancia de su elección. Es con este documento que deben dirigirse al Congreso y presentarse ante el Oficial Mayor para acreditarse como tales.

En la Oficialía Mayor se comprueba la autenticidad del instrumento de acreditación, se da por acreditado al congresista electo y se lo registra como tal. La acreditación adquiere validez si la constancia presentada es coincidente con la información formalmente remitida al Congreso por el Jurado Nacional de Elecciones, en la cual consta la resolución de su máximo órgano sobre los resultados del proceso electoral parlamentario. (Artículo 8°)

### 3.2. DECLARACIONES JURADAS

Una vez acreditado, el congresista electo debe hacer entrega de cuatro documentos: un formulario de datos personales; y tres declaraciones juradas: una de bienes y rentas; otra de su situación financiera; y una última de no estar incurso en las incompatibilidades contempladas en el Artículo 92° de la Constitución. A este respecto debe decirse que en realidad se trata de cuatro declaraciones juradas porque el llenado de datos personales reviste ese carácter.

El formulario de datos personales será llenado y devuelto, *bajo juramento de veracidad*, a más tardar el 30 de junio. En esa misma fecha, sino antes, se hará llegar la declaración jurada de bienes y rentas. Con plazo distinto, las declaraciones juradas relativas a la situación financiera y de no estar incurso en las incompatibilidades ya referidas, pueden ser entregadas hasta 30 días después de que el congresista asume el cargo. (Artículo 8°)

Solo son publicadas en el diario oficial *El Peruano* y en otro de mayor circulación, por disposición del Oficial Mayor, las declaraciones juradas sobre la situación financiera y de inexistencia de las incompatibilidades ya referidas. (Artículo 8°)

Es de especial importancia la disposición, también contenida en el artículo 8°, en la que se establece que *en tanto no cumpla* (el congresista electo) *con entregar los documentos referidos no podrá juramentar ni ejercer el cargo*. Y su importancia radica en que no entregar las cuatro declaraciones juradas (el formato de datos personales se hace bajo juramento de veracidad) constituye un impedimento para que los congresistas electos puedan juramentar, es decir, ser incorporados en el seno congresal.

## **IV. JUNTAS PREPARATORIAS**

### **4.1. DESIGNACIÓN DE LA MESA DIRECTIVA**

Una vez acreditados los congresistas, en su totalidad o en el número que exista entre el 1 y 5 de julio, el Oficial Mayor manda publicar un comunicado en el que se informa sobre los integrantes de la Mesa Directiva de las Juntas Preparatorias. En él, se hace conocer a quiénes corresponde conformarla. Según el Reglamento del Congreso, presidirá las Juntas Preparatorias el congresista electo que haya obtenido la mayor cantidad de votos en el grupo político con mayor votación; ocupará la primera secretaría, el de mayor edad; y la segunda, el de menor edad.

En caso de imposibilidad de asumir el cargo, se aplica el criterio de prelación.

### **4.2. INSTALACIÓN DE LAS JUNTAS PREPARATORIAS**

La sesión de Juntas Preparatorias es convocada por su Presidente y se realiza en la fecha y hora señaladas en la citación correspondiente, con la asistencia de un número mayor a 60 congresistas electos acreditados.

Seguidamente el Presidente ordena al Relator que dé lectura al acta de los resultados electorales remitida por el Jurado Nacional de Elecciones; a las normas del Reglamento del Congreso correspondientes; al aviso publicado para la conformación de la Mesa Directiva de las Juntas Preparatorias; y al documento de citación a sesión. Luego de ello, declara instaladas y en sesión permanente las Juntas Preparatorias y da cuenta de la agenda. (Artículo 10°)

### **4.3. LA AGENDA**

La agenda de las Juntas Preparatorias es restringida. Solo y únicamente son convocadas para su instalación, la incorporación (juramentación) de los congresistas acreditados y la elección de la primera Mesa Directiva del Congreso. La agenda debe constar en la citación a Juntas Preparatorias, tal como se dispone en el segundo párrafo del artículo 9° del Reglamento del Congreso.

#### 4.4 JURAMENTACIÓN

La incorporación de los congresistas electos se lleva a cabo una vez abierta la sesión, después de lo cual se procede a leer la credencial del congresista electo y se le llama a juramentar. Este puede hacerlo con un criterio religioso determinado o prescindir de él. En este último caso, se accede al pedido inmediatamente. (Artículo 11°)

Solo pueden juramentar los congresistas acreditados y registrados. La juramentación es condición inexcusable para la incorporación al Congreso de un congresista electo.

Se debe hacer notar que, en este artículo 11°, la condición para poder juramentar es solo la acreditación y el consecuente registro de los congresistas electos. No obstante, en el segundo párrafo del artículo 8°, se dispone la obligatoriedad de entrega de las cuatro declaraciones juradas para poder hacerlo.

A este respecto, debe precisarse que para dicha entrega se preceptúan plazos distintos. Así, la entrega del formato de datos personales y la declaración jurada de bienes y rentas no puede exceder el 30 de junio; mientras que la de situación financiera y de no incompatibilidad se extiende hasta treinta días después de asumir el cargo.

Así, pues, hay dos problemas que resolver: a) la de posibilidad de juramentación; y b) cuándo entra en funciones el congresista electo.

En cuanto a la posibilidad de juramentación, hay una incongruencia derivada de la exigencia de plazos distintos para la entrega de las declaraciones juradas. O se asume que solo se podrá juramentar si se ha cumplido con entregar todas las declaraciones juradas (artículo 8°); o se determina que solo son necesarios la acreditación y registro con lo cual no sería exigible la entrega de las declaraciones juradas para juramentar. Sin embargo, estando las dos disposiciones vigentes no es posible, desde el punto de vista jurídico, optar por alguna de ellas, lo que produciría una parálisis respecto de la decisión de cuál aplicar si no se modifica el Reglamento del Congreso. Hasta hoy esta modificación no se ha producido, lo cual lleva al absurdo de que ningún congresista electo pueda juramentar si no ha hecho entrega de las declaraciones juradas en referencia o de que todos puedan hacerlo con solo haberse acreditado y registrado. En cualquiera de los casos, la aplicación de una de las normas sería violatoria de la otra.

Pero debido a que desde el año 1995, fecha de puesta en vigencia del Reglamento, esta «situación jurídica» no ha cambiado, cabe preguntarse cómo se ha resuelto en la práctica dicha situación ya que el Parlamento, presentada la circunstancia, ha debido tomar una decisión. La inconsistencia normativa, en este caso, no es interpretable pero tampoco puede darse el caso de que el proceso de constitución del Congreso quede paralizado.

En la práctica, se ha actuado de modo tal que todas las declaraciones juradas sean efectuadas y entregadas en plazos que no impidan la juramentación de los congresistas electos: el formato y la declaración jurada de bienes y rentas hasta el 30 de junio; y las otras dos hasta antes de la sesión de las Juntas Preparatorias. Ello, desde luego, deja pendiente la solución de la entrega de las declaraciones que tuvieron por plazo el 30 de junio con posterioridad al cumplimiento de este plazo. Sin embargo, de esto último, la Oficialía Mayor tomó las providencias a su alcance para que los congresistas electos recibieran asesoría personalizada y cumplieran con la entrega antes de las Juntas Preparatorias.

Así, se aseguró la incorporación, si no de todos, sí de la gran mayoría de congresistas, ya que algunos pueden estar en circunstancias que solo podrían ser superadas después de realizadas dichas Juntas.

Esta determinación también evitaría el impasse que se produciría si no se establece con claridad cuál es el momento en el cual entra en funciones el congresista electo; es decir, cuando es que puede asumir plenamente el carácter de representante.

Pero este modo de solucionar el «impasse normativo» no ha tenido su correlato jurídico. Ello significa que las normas en cuestión han sido derogadas por la imposibilidad de su aplicación y, sin embargo, en este mismo supuesto, no existiría norma alguna sobre la materia ya que no es posible invocar la práctica parlamentaria contra norma expresa.

#### 4.5. ELECCIÓN DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO

El mismo problema, ya antes referido, se plantea respecto de la elección de la Mesa Directiva: al establecerse que solo pueden participar los congresistas electos e incorporados (Artículo 11°) se contradice lo dispuesto en artículo 8° respecto a que deben ser entregadas todas las declaraciones juradas para, esta vez, poder elegir a la Mesa Directiva del Congreso.

En el acápite anterior hemos reflexionado sobre este asunto. Sin embargo, existe un aspecto que no podemos soslayar: el papel que cabe a los grupos parlamentarios en la elección.

Para ello, hay que precisar que las listas de candidatos a la Mesa Directiva solo pueden ser propuestas por los grupos en referencia pero que, al momento de la convocatoria, solo se da la existencia de grupos políticos. Sería extraño que los nuevos congresistas hayan inscrito su grupo parlamentario antes de la convocatoria a elección de la Mesa Directiva del Congreso. Lo que sí es usual es que, ante la inminencia de dicha elección, los grupos políticos se inscriban primero como grupos parlamentarios y, luego de ello, presenten sus listas ante la Oficialía Mayor con una anterioridad de 24 horas a la elección. Desde ese momento existen propiamente como grupos parlamentarios.

#### 4.6. PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN

Una vez presentadas las listas y transcurrido el plazo de 24 horas, se procede a la elección de la Mesa Directiva del Congreso. El procedimiento, regulado por el artículo 12° del Reglamento del Congreso, es el siguiente:

- a. Se leen las listas.
- b. Se invita a dos congresistas para que sean escrutadores. Estos firman las cédulas de votación.
- c. Se reparten las cédulas.
- d. Se suspende brevemente la sesión para el llenado de cédulas.
- e. Reabierto, votan los miembros de la Mesa Directiva y los escrutadores. Luego son llamados los demás congresistas en orden alfabético.
- f. Concluido el acto de votar, el Presidente de las Juntas Preparatorias realiza el escrutinio.
- g. Realizado el escrutinio, el Presidente de las Juntas Preparatorias proclama a los integrantes de la lista ganadora, la cual debe haber obtenido los votos señalados en el Reglamento. (Inciso d), Artículo 12° del Reglamento del Congreso)

Respecto a este procedimiento, caben dos observaciones: una relativa a la repartición de cédulas; y otra a la votación y elección de la lista ganadora.

En cuanto a la primera, el procedimiento mismo ha cambiado: ya no hay un momento durante el cual se reparten las cédulas de votación. Esto ha variado y las cédulas se reparten a cada congresista después del llamado del Relator de la Sala. En su recorrido hacia el ánfora, el representante recibe la cédula de votación de un funcionario del Congreso, sentado ante una mesa que se halla en el extremo izquierdo medio de la sala de sesiones (si se mira el estrado desde la galería de periodistas). Recibida la cédula se dirige a la cabina secreta de votación y marca la opción de su preferencia. Seguidamente, va al extremo derecho medio del hemiciclo. Allí encuentra el ánfora en la que deposita su voto. Luego regresa a su curul. Este procedimiento se repite con todos los congresistas restantes.

De este procedimiento están exceptuados los miembros de la Mesa Directiva y los escrutadores quienes reciben su cédula, votan y depositan su voto en el ánfora, sin abandonar sus lugares preferenciales.

Habida cuenta de este modo de proceder no caben sea la repartición general de las cédulas de votación, ni la breve suspensión de la sesión para su llenado.

En cuanto a los resultados de la votación, mediante la disposición contenida en el inciso d) del artículo 12° se preceptúa que debe ser proclamada como ganadora la lista que haya obtenido:

---

... un número de votos igual o superior a la mayoría simple de congresistas concurrentes. Si ninguna lista obtiene la mayoría simple se efectuará, siguiendo el mismo procedimiento, una segunda votación, entre las dos listas con mayor número de votos...

---

Es evidente la redundancia de las disposiciones relativas a la mayoría de votos, ya que ambas refieren una mayoría simple para que se ganen las elecciones y se proceda a la proclamación subsecuente. Pero como se dispone una segunda votación se ha interpretado que hay un error en la redacción y que la primera disposición debe entenderse como «mayoría absoluta»; es decir, la mitad más uno del número legal de miembros de las Juntas Preparatorias reunidas para tal fin.

¿Se puede interpretar una redundancia? ¿Por qué no se ha interpretado que se trata solo y únicamente de una mayoría simple para que todo se decida en una sola votación? ¿Es solo acaso que se sobreentiende que siempre existe la posibilidad de que se presenten más de dos listas a esta justa electoral parlamentaria? En la tradición electoral parlamentaria este es un caso muy poco frecuente.

No obstante, estas interrogantes, durante los últimos 25 años de vigencia del presente reglamento, la representación ha optado por entender que la primera votación requiere una votación calificada mientras que, en la segunda, la lista ganadora requeriría solo del voto favorable de la mayoría de los presentes. Y así se ha actuado.

Nuevamente, ¿puede haber interpretación sobre dos normas positivas cuyos textos son evidentemente redundantes? La idea predominante existente en estas normas positivas es la existencia de mayoría simple para determinar, en su caso, cuál es la lista ganadora. Sin embargo, no ha habido modificación reglamentaria formal para zanjar la redundancia ni para establecer la existencia de votación calificada.

Así, pues, se viene actuando en razón de una «práctica» que no puede ser generada ni invocada porque, como ya se ha dicho, esta no puede existir contra norma positiva. En consecuencia, hay que modificar esta parte del Reglamento.

#### **4.7. JURAMENTACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA MESA DIRECTIVA ELECTA**

Elegidos los miembros de la Mesa Directiva del Congreso, su presidente es juramentado por el presidente de las Juntas Preparatorias. Los restantes miembros de la mesa electa lo son por el Presidente del Congreso. (Inciso e) del artículo 12°)

#### **4.8. DECLARACIÓN DE CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO E INSTALACIÓN DEL PERIODO ANUAL DE SESIONES**

En seguida, el Presidente del Congreso declara *constituido* el Congreso para el periodo constitucional correspondiente y da por concluida la sesión de Juntas Preparatorias. Luego, convoca a sesión para el 27 de julio. En ella, declara *instalado* el periodo anual de sesiones que corresponde. Seguidamente, cita a sesión para el 28 de julio, a la cual acudirá el Presidente de la República para juramentar y dar su mensaje a la Nación.

#### **4.9. COORDINACIONES**

Desde que se publican oficialmente los resultados de las elecciones para el Congreso, el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones y el Presidente del Congreso realizan las coordinaciones que estimen necesarias para la conformación del nuevo Congreso. Esta coordinación finaliza con la juramentación de los congresistas electos.

Asimismo, el Presidente del Congreso y el de las Juntas Preparatorias coordinan para que las Juntas Preparatorias se lleven a cabo sin dificultad alguna. Si se da el caso de diferencia de criterio, predomina el del Presidente del Congreso.

Aquí concluye el procedimiento de constitución del Congreso al inicio del periodo constitucional, como consecuencia del resultado de elecciones generales.

### **V. PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO DESPUÉS DE SU DISOLUCIÓN**

Básicamente, el procedimiento para la conformación de un nuevo Congreso posdisolución es el mismo. Sin embargo, deben realizarse algunas precisiones sobre cuatro aspectos importantes: los plazos existentes para la entrega de las declaraciones juradas; el manejo de la juramentación; el procedimiento de elección de la Mesa Directiva del Congreso; y la instalación del periodo anual de sesiones.

Así, luego de la acreditación ante el Parlamento, los congresistas deben hacer entrega del formulario de datos personales y de la declaración Jurada de bienes y rentas hasta el 30 de junio; y de su situación financiera y de no estar incurso en las incompatibilidades señaladas en el Artículo 92° de la Constitución, hasta 30 días después de asumir sus funciones.

Evidentemente, por las circunstancias políticas y las premuras –dado no solo que el Congreso electo posdisolución debía constituirse inmediatamente, sino que los intereses derivados de

la elección debían concretarse en un corto plazo de complementación del periodo regular—solo había un año y medio de tiempo y los plazos de entrega de las declaraciones juradas eran incumplibles. En tal sentido, es plausible sostener que esto constituía el fundamento para que se estableciera en el Reglamento del Congreso que:

---

En el caso de un Nuevo Congreso como resultado de las elecciones convocadas por el Presidente de la República *luego de ejercer el derecho de disolución del Congreso*, no se observarán las fechas ni se aplicarán los plazos establecidos... Las coordinaciones estarán a cargo del Presidente de la Comisión Permanente. (Art. 7° último párrafo)

---

Sin embargo, cabe preguntarse si la expresión «no se aplicarán los plazos establecidos», debe entenderse como que no hay plazo alguno o si se deben establecer otros plazos.

Al respecto, tanto la representación nacional de ese entonces como el propio servicio parlamentario entendieron que no se podía dar plazo alguno, lo que quedó corroborado porque no se estableció ninguna norma, ni distinta ni alternativa, en el reglamento del Congreso.

Esta interpretación, sin embargo, no excluye la necesidad de modificar el Reglamento del Congreso en este respecto para que quede claro que el plazo de entrega de las declaraciones —tanto en el caso de la renovación quinquenal como en el de la disolución del Parlamento— pueda ser regulado de modo tal que se cumpla con dicha entrega de manera comprensiva. En tal sentido, la entrega de las declaraciones juradas en referencia debería efectuarse antes del inicio de las Juntas Preparatorias. De este modo, los congresistas electos, una vez acreditados y registrados, podrían ser incorporados al Congreso y elegir a su Mesa Directiva en dichas Juntas.

En el caso de la juramentación, para completar el periodo que concluye el julio del 2021, este acto se llevó a cabo por grupos, tal como lo posibilita el inciso e) del artículo 12° del Reglamento del Congreso. Pero... ¿cómo lo hicieron?

Al respecto, se esgrimieron diversos criterios: que se realizara por grupos políticos, lo cual dio lugar a que dentro del propio grupo hubieran criterios distintos, sobre todo, en las alianzas formadas para las elecciones; igualmente, en algún momento se esgrimió el criterio religioso, pero no todos los grupos políticos poseen ideología o militancia religiosa; por fin, se acordó reunir a los congresistas electos en tres grupos sobre la base de la fórmula de juramentación: el de los que juran por Dios; el de los que prometen ante Dios; y el de los que juran por la Patria.

En cuanto a la elección de la Mesa Directiva del Congreso para completar el periodo 2016-2021, este acto se llevó a cabo inmediatamente después de la juramentación. El acuerdo fue adoptado por unanimidad en las Juntas Preparatorias e implicó dejar de lado las 24 horas para la presentación de listas ya que, en esa misma sesión, se aprobaron los plazos perentorios e inmediatos para la constitución y registro de los grupos parlamentarios y la presentación de las listas por estos mismos, tal como se dispone en el artículo 12° del Reglamento.

Tampoco la instalación del periodo anual de sesiones requirió de sesión convocada con tal fin. Dada la especial coyuntura, el Presidente del Congreso llevó a cabo la instalación en la misma sesión.

## VI. PROPUESTA LEGISLATIVA

A lo largo de lo manifestado con anterioridad se ha dejado en claro la necesidad de dar un tratamiento distinto a diversos momentos del proceso de constitución del Congreso, teniendo en cuenta los actos previos y posteriores al mismo. Como consecuencia de ello, que constituye la exposición de motivos, se realiza la siguiente propuesta con la que se pretende unificar las reglas para la constitución del Congreso, sea el caso que fuere:

Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso por el que se propone modificar el Capítulo I del Reglamento del Congreso, titulado Proceso de Constitución del Congreso.

El Congresista que suscribe, miembro del Grupo Parlamentario..., al amparo del artículo 102° de la Constitución y de los artículos 74° y 75° del Reglamento del Congreso, propone al Congreso de la República el siguiente:

### PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO

El Congreso de la República;  
Resuelve:

**PRIMERO.**— Modificar el Capítulo I del Reglamento del Congreso, mediante el siguiente texto:

#### «CAPÍTULO I CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO

##### **Coordinaciones entre el Presidente del Congreso y el del Jurado Nacional de Elecciones**

**Artículo 7°.** - El Presidente del Congreso y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones efectúan coordinaciones para el adecuado proceso de conformación del nuevo Congreso. Dichas coordinaciones se realizan desde la publicación oficial de los resultados electorales hasta el acto de juramentación de los congresistas electos.

##### **Coordinaciones entre el Presidente del Congreso y el de las Juntas Preparatorias**

**Artículo 7° -A.** - El Presidente de las Juntas Preparatorias y el Presidente del Congreso coordinan para que los trabajos de los órganos que presiden no se obstaculicen mutuamente. En caso de diferencia, prima la decisión del Presidente del Congreso.

##### **Acreditación del congresista electo**

**Artículo 8°.** - El congresista electo presenta su credencial ante el Oficial Mayor del Congreso. Verificada su autenticidad, se registra. La verificación se realiza teniendo en cuenta la comunicación oficial del resultado de las elecciones, remitida al Congreso por el Jurado Nacional de Elecciones.

##### **Declaraciones juradas**

**Artículo 8° -A.** - La Oficialía Mayor, una vez registradas las credenciales, entrega a cada congresista una carpeta que contiene diversos formatos de declaración jurada: el de datos personales; el de bienes y rentas; el de su situación financiera; y el de no estar incurso en las incompatibilidades contempladas en el artículo 92° de la Constitución Política del Perú.

##### **Plazo de entrega e impedimento**

**Artículo 8° -B.** - Las declaraciones juradas deben ser entregadas hasta el día anterior al inicio de la sesión de Juntas Preparatorias.

Los congresistas electos no pueden juramentar ni ejercer el cargo, si no cumplen con entregar las declaraciones juradas en el plazo establecido en el primer párrafo.

#### **Publicación de declaraciones juradas**

**Artículo 8°- C.-** La Oficialía Mayor ordena publicar en el Diario Oficial El Peruano y en otro de mayor circulación, las declaraciones juradas de los congresistas sobre bienes y rentas, y de no estar incurso en las incompatibilidades contempladas en el artículo 92° de la Constitución Política del Perú.

#### **Comunicado de integrantes de la Mesa Directiva de las Juntas Preparatorias**

**Artículo 9°.** - Una vez recibida la totalidad de credenciales de los congresistas electos o, a más tardar, entre el uno y el cinco de julio, el Oficial Mayor del Congreso ordena la publicación de un comunicado con los nombres del congresista electo que obtuvo la mayor votación, dentro del grupo político más votado; del de mayor edad y del de menor edad. Estos actúan como Presidente, Primer Secretario y Segundo Secretario de las Juntas Preparatorias, respectivamente.

#### **Accesitario en Mesa Directiva de Juntas Preparatorias**

**Artículo 9° - A.-** Si todos o alguno de los llamados por ley no aceptan o manifiestan tener algún impedimento para integrar la Mesa Directiva de las Juntas Preparatorias, son llamados otros congresistas electos según la prelación correspondiente.

#### **Inicio de funciones de la Mesa Directiva de las Juntas Preparatorias**

**Artículo 9°- B.-** La Mesa Directiva de las Juntas Preparatorias entra en funciones entre el quince y el veintiuno de julio.

#### **Citación a sesión de Juntas Preparatorias**

**Artículo 10°.** - El Presidente de las Juntas Preparatorias cita a sesión entre el veintidós y el veintiséis de julio. La citación es personal y se efectúa también mediante publicación en el diario oficial y los diarios de mayor circulación nacional.

#### **La agenda de la citación**

**Artículo 10° - A.-** La agenda de la sesión de Juntas Preparatorias es cerrada. En ella solo se puede realizar el acto formal de su instalación; la incorporación formal de los congresistas electos; y la elección de la Mesa Directiva del Congreso.

Prohíbese todo acto distinto. El Presidente de las Juntas Preparatorias está habilitado para desestimarlos de plano.

#### **Instalación de las Juntas Preparatorias**

**Artículo 10° - B.-** En el día y hora señalados en la citación, presentes en la sala de sesiones plenarios más de sesenta congresistas electos, el Presidente de la Mesa Directiva de las Juntas Preparatorias ordena que se lea el acta de resultados de la votación para el Congreso, enviada por el Jurado Nacional de Elecciones; las normas reglamentarias pertinentes; el aviso de conformación de la Mesa Directiva de las Juntas Preparatorias; y la citación a sesión. Luego, declara instaladas y en sesión permanente las Juntas Preparatorias del Congreso y da a conocer la agenda.

La sesión de Juntas Preparatorias es continua hasta que se cumpla con los asuntos de su agenda. Antes, solo puede ser suspendida.

#### **Incorporación de los congresistas electos**

**Artículo 11°.** - Instaladas las Juntas Preparatorias, se procede a la incorporación formal de los congresistas electos, mediante el juramento. Solo pueden juramentar los congresistas electos acreditados y que hayan hecho entrega de todas las declaraciones juradas.

**Juramentación**

**Artículo 11°-A.-** La fórmula de la juramentación es la de uso común: «por Dios y por la Patria...», salvo que algún congresista electo exprese el deseo de una fórmula alternativa o que se prescinda de la invocación a Dios. A ello, el Presidente de las Juntas Preparatorias accede de inmediato.

Ningún miembro del Congreso puede asumir funciones o cargos si no ha juramentado.

La Mesa Directiva puede acordar que la juramentación de los congresistas electos se realice por grupos. El criterio de agrupamiento se adopta en coordinación con los voceros de los grupos políticos que poseen miembros acreditados y que hayan hecho entrega de todas las declaraciones juradas.

**Elección de la Mesa Directiva del Congreso**

**Artículo 12°.-** Solo pueden participar en la elección de la Mesa Directiva del Congreso los congresistas juramentados.

**Presentación de lista de candidatos**

**Artículo 12° - A.-** Las listas de candidatos para ocupar los cargos de la Mesa Directiva del Congreso son presentadas por los grupos parlamentarios registrados en la Oficialía Mayor. Debe proponerse un candidato para cada cargo. La elección es por lista completa.

El plazo de presentación de listas finaliza 24 horas antes de la fecha prevista para la elección, salvo decisión distinta.

**Condición de postulación del Presidente de la Juntas Preparatorias**

**Artículo 12° - B.-** Si el Presidente de las Juntas Preparatorias se presenta como candidato a uno de los cargos, preside el acto electoral quien lo sigue en prelación.

**Publicación de listas**

**Artículo 12° - C.-** El Oficial Mayor da cuenta al Presidente de las Juntas Preparatorias de las listas inscritas. Este ordena su publicación en tablas.

**Procedimiento para la elección de Mesa Directiva en Juntas Preparatorias**

**Artículo 12° - D.-** La elección de la Mesa Directiva del Congreso, en Juntas Preparatorias, se realiza de acuerdo al siguiente procedimiento:

- a) Leídas las listas de candidatos propuestas, la Mesa Directiva invita a dos congresistas para que actúen como escrutadores. Estos firman las cédulas de votación.
- b) El acto votación se inicia, al llamado del Relator, con el voto del Presidente al que siguen los otros miembros de la Mesa de Juntas Preparatorias y los escrutadores.
- c) Seguidamente, votan los demás congresistas quienes son requeridos por orden alfabético.
- d) Concluido el depósito de los votos en el ánfora, el Presidente realiza el escrutinio, voto por voto, ayudado por los congresistas escrutadores. Para ello da lectura, en voz alta, a cada una de las cédulas de votación.
- e) Efectuado el escrutinio, el Presidente de la Juntas Preparatorias proclama electos a los candidatos de la lista que haya logrado un número de votos mayor a la media del número legal de congresistas.
- f) Si ninguna lista obtiene la mayoría calificada, requerida en el inciso e), se efectúa una segunda votación. Si se han presentado más de dos listas solo participan las dos con mayor votación.
- g) Seguidamente se proclaman electos los candidatos de la lista que ha obtenido la mayoría de votos de los congresistas presentes.

**Juramentación de los directivos elegidos y vacancia en el cargo**

**Artículo 12° - E.-** Los elegidos como miembros de la Mesa Directiva del Congreso prestan juramento según lo dispuesto en el artículo 11° -A. El Presidente electo lo hace ante quien presidió el acto electoral; el resto de miembros de la lista ganadora lo hace ante el nuevo Presidente del Congreso. Una vez juramentados, ocupan sus puestos de honor.

En caso de vacancia en el cargo, de todos o de cualquier miembro de la Mesa Directiva del Congreso, y dentro de los cinco días posteriores a su oficialización, el Presidente convoca a elecciones. Para ello puede citar a sesión especial.

**Declaración de constitución del Congreso e instalación del periodo anual de sesiones**

**Artículo 12° - F.-** Elegida la Mesa Directiva, el Presidente declara constituido el Congreso para el período constitucional correspondiente y da por clausuradas las Juntas Preparatorias. Seguidamente, da por instalado el periodo anual de sesiones y cita a sesión solemne para el 28 de julio.

En esta, el Presidente del Congreso toma juramento al Presidente de la República y le impone la banda presidencial. Luego, el Congreso escucha su mensaje. En esta ceremonia los congresistas no pueden hacer uso de la palabra.

**Elección anual de Mesa Directiva del Congreso**

**Artículo 12° - G.-** La elección anual de Mesa Directiva, que se efectúa con posterioridad a la realizada en Juntas Preparatorias, se rige por lo dispuesto del artículo 12° al 12° - D.

**Comunicación oficial**

**Artículo 12° - H.-** La constitución del Congreso, la instalación del periodo anual de sesiones y la elección de la Mesa Directiva se comunican oficialmente al Presidente de la República; al Presidente de la Corte Suprema de Justicia; a los titulares de los organismos constitucionales autónomos; a los titulares de los gobiernos regionales; y a los alcaldes provinciales del país».

**VII. BIBLIOGRAFÍA MÍNIMA**

DELGADO GUEMBES, CÉSAR

2012 *Manual del Parlamento*. Oficialía Mayor. Lima: Tarea, Asociación Gráfica Educativa.

**DOCUMENTOS**

*Constitución Política del Perú*, edición del Congreso de la República del Perú de marzo de 2019.

*Reglamento del Congreso de la República del Perú*, edición oficial Congreso de la República del Perú de abril de 2019.

# ROL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO EN MATERIA LABORAL

**LEOPOLDO GAMARRA VÍLCHEZ<sup>1</sup>**  
*Docente universitario*



## SUMARIO

**I. Introducción.- II. Antecedentes: creación del Tribunal de Garantías Constitucionales.- 2.1. Los grandes cambios de los años 70.- 2.2. El paso del Tribunal de Garantías Constitucionales al Tribunal Constitucional.- 2.3. Naturaleza y rol del Tribunal Constitucional.- III. El contexto que determinó la jurisprudencia del TC en materia laboral y social.- 3.1. Los noventa y lo mucho que ha cambiado en el mundo.- 3.2. La reforma flexibilizadora.- IV. Criterios jurídicos garantistas utilizados por el Tribunal Constitucional.- 4.1. En materia de los derechos fundamentales laborales de carácter individual.- 4.2. En materia de los derechos fundamentales de carácter colectivo.- V. A manera de conclusión.- VI. Bibliografía.**

## RESUMEN

El Tribunal Constitucional tiene como antecedente la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales por la Constitución de 1979, que entró en funciones en 1982. Con la Constitución de 1993 se precisó sus funciones; así, recién desde el 2000 contamos con sentencias relevantes del TC especialmente en derechos laborales. Por ello, se desarrolla el rol del TC en materia laboral.

**Palabras clave:** Tribunal Constitucional - Derecho del Trabajo - Sentencias del Tribunal.

---

<sup>1</sup> Coordinador de la maestría de Derecho del Trabajo y Seguridad Social en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, actualmente participa de una pasantía posdoctoral en la Universidad Alcalá (España).

## I. INTRODUCCIÓN

Con este artículo queremos contribuir con la *Revista Cuadernos Parlamentarios* del Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios del Congreso de la República, desarrollando un tema muy especial como es el rol del Tribunal Constitucional en materia laboral. Como sabemos, la creación del Tribunal Constitucional (en adelante TC), en nuestro país, no tiene mucho tiempo de funcionamiento. El TC tiene como antecedente la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales en un contexto muy especial por la Constitución de 1979 y entró en funciones en 1982. Con la Constitución de 1993 se precisó sus funciones; así, en nuestro sistema jurídico recién desde el 2000 contamos con sentencias relevantes del TC en defensa de la constitucionalidad de los derechos fundamentales de los ciudadanos, especialmente de los derechos laborales y previsionales.

De este modo, en el presente artículo se pretende desarrollar el rol del TC en materia laboral, específicamente en los derechos fundamentales de carácter individual y colectivo, como partes sustanciales del Derecho del Trabajo.

## II. ANTECEDENTES: CREACIÓN DEL TRIBUNAL DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

En el Perú, la década del setenta marcó fuertemente la coyuntura de los años posteriores. Así, los cambios económicos y sociales, con todos los problemas e insuficiencias, comenzaron a exigir su cumplimiento a través de reivindicaciones sociales concretas que se plasmaron en la Constitución de 1979. Además, en la propia Constitución se crearon mecanismos jurídicos para garantizar su cumplimiento, como el Tribunal de Garantías Constitucionales<sup>2</sup> (en adelante TGC). Por ello, trataremos los grandes cambios como contexto de su creación, luego el paso al TC en la década del 90 y en qué consiste su naturaleza y rol.

### 2.1. LOS GRANDES CAMBIOS DE LOS AÑOS 70

Los años 70 fueron marcados por la coyuntura de los 60. Existía un ambiente de necesidad de grandes cambios y rechazo a la situación existente y se sostenía que la situación social debía transformarse para que la justicia pudiera existir en el país. En términos políticos, «la revolución de la fuerza armada» de Velasco Alvarado fue un proceso de cambios autoritarios, pero socialmente democratizantes.

Ese proceso tuvo su máxima expresión en el período de 1968-1975 porque se llegó a cancelar la oligarquía como forma de dominación política y social, que permitió llevar a cabo una estrategia de desarrollo por medio de la política de sustitución de importaciones. Ello significó una importante alteración social y económica: «el proyecto militar se proponía de manera general, combinar la acumulación capitalista del Estado y la del sector privado a fin de ampliar, profundizar y homogeneizar el mercado interno, con la consiguiente integración económica y social»<sup>3</sup>.

Así, el trabajo fue promovido como derecho, dignidad y deber de todo ciudadano. De este modo, se aprobaron importantes dispositivos legales que modificaron sustancialmente la legislación

<sup>2</sup> Como órgano de control de la Constitución (Art. 296) y con facultad para declarar la inconstitucionalidad parcial o total de las leyes, decretos legislativos, normas regionales, etc. (Art. 298).

<sup>3</sup> Julio Cotler, *Democracia e integración*, IEP, 1980, p.51.

laboral<sup>4</sup> con «relaciones laborales justas que compatibilizan la dignidad, seguridad y bienestar del trabajo con la eficiencia del centro de trabajo y desarrollo socioeconómico del país»<sup>5</sup>. Y el año de 1975, los propios militares retiraron a Velasco y prepararon su retiro de gobierno con las elecciones para la Asamblea Constituyente de 1978 en donde se aprobó la nueva Constitución de 1979<sup>6</sup>.

## 2.2. EL PASO DEL TRIBUNAL DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El TGC fue creado, en un contexto muy especial, por la Constitución de 1979 y entró en funciones en 1982. Logró protagonismo político entre agosto de 1991 y marzo de 1992 al declarar inconstitucional los Decretos Legislativos 650, 651, 674 y la Ley 25334, cuyos temas de fondo eran la liberalización económica en oposición a la Constitución de 1979.

El 5 de abril de 1992, con el golpe de Estado de Fujimori, se cerró el TGC. De este modo, varios años no se contó con el control constitucional necesario. Es decir, si bien con la nueva Constitución de 1993 se creó el TC, pero no entró en vigor hasta 1995 y esto porque «durante 1994, debido a la falta de promulgación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (...) y debido a la falta de nombramiento de los magistrados y a la expedición de una ley orgánica de garantías constitucionales...»<sup>7</sup>.

Además, es interesante recordar que en:

*los primeros anteproyectos elaborados por el Congreso Constituyente Democrático en 1993, no se incorporó al Tribunal Constitucional; sino, solo a partir del debate en el pleno de CCD encargado de la aprobación final del texto constitucional a ser puesto a votación para referéndum. Esto puso en evidencia dos cosas: por un lado, la intención de la mayoría parlamentaria fujimorista que la Corte Suprema asuma la función de jurisdicción constitucional en los primeros proyectos y, por otro lado, que al gobierno no le era funcional la existencia de un Tribunal Constitucional autónomo, que se encargue del control constitucional del poder, sino más bien un dócil Poder Judicial que asuma la tarea de controlar judicialmente a los poderes públicos*<sup>8</sup>.

## 2.3. NATURALEZA Y ROL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En la doctrina constitucional, los órganos encargados de la constitucionalidad tienen una naturaleza binaria: jurídico y político. Así, en el caso peruano el TC ha señalado que «dada su condición de supremo intérprete sustenta la validez funcional de su actuación justamente en la naturaleza de la Constitución.

<sup>4</sup> Así, tenemos importantes normas como el Decreto Ley 18471 del 10 de noviembre de 1970, sobre estabilidad laboral para el régimen privado. En materia colectiva, se dictaron medidas que buscaban su modernización, especialmente sobre negociación y convención colectiva.

<sup>5</sup> Objetivo 22 del Plan de Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, Plan Inca, 3 de octubre de 1968.

<sup>6</sup> En los años 80, se vivió un clima de violencia política iniciada con fanatismo por Sendero Luminoso, que tuvo una respuesta proporcional de las fuerzas armadas.

<sup>7</sup> Landa Arroyo, César. *Del Tribunal de Garantías al Tribunal Constitucional: el caso peruano*, en la «Revista Pensamiento Constitucional», vol. 2, nº 2, 1995, p. 79.

<sup>8</sup> Landa Arroyo, César. *Op. Cit.* p. 78.

Desde el punto de vista estructural y funcional, la Constitución es la norma que fundamenta el sistema jurídico y político...»<sup>9</sup>.

En tal sentido, el rol del Tribunal se plasma de dos modos: como regulador, cuando se dirimen conflictos en general y como legislador «negativo», cuando se declara fundada una inconstitucionalidad. Y el elemento político «queda patentizado, en su esfuerzo para preservar el orden constitucional y los derechos y las libertades ciudadanas. En ese contexto opera «como un poder moderador y corrector de los excesos o incurias funcionales de los poderes constituidos»<sup>10</sup>.

Por otro lado, el TC peruano estableció también la tipología y los efectos de la jurisprudencia constitucional<sup>11</sup>. Así, se establece dos clasificaciones: la primera, comprende las sentencias de especie y de principio; la segunda, las sentencias estimativas que pueden ser de simple anulación, interpretativas propiamente dichas e interpretativas manipulativas, y las sentencias desestimativas que pueden ser por rechazo simple o por sentido interpretativo.

De la mencionada clasificación debemos resaltar las sentencias de principio, que son las que determinan propiamente la jurisprudencia constitucional en tanto interpretan el alcance y el sentido de las normas constitucionales y constituyen los precedentes vinculantes<sup>12</sup>. Estas sentencias se refieren a temas relevantes para el país como interés colectivo para la convivencia pacífica.

### III. EL CONTEXTO QUE DETERMINÓ LA JURISPRUDENCIA DEL TC EN MATERIA LABORAL Y SOCIAL

A inicios de los 90, el país ingresó a un nuevo momento histórico, a un nuevo tiempo de problemas y profundos cambios económicos, sociales y políticos muy diferentes a los años anteriores. Por ello, es necesario referirnos a los cambios de la década 90, especialmente a la reforma laboral para explicar luego en qué consiste la jurisprudencia constitucional en materia laboral y previsional.

#### 3.1. LOS NOVENTA Y LO MUCHO QUE HA CAMBIADO EN EL MUNDO

A fines de los 80, en el mundo, se argumentó que el Estado genera gastos improductivos y se planteó retornar al Estado garante del libre mercado, sosteniendo que, en la medida que se haga a un lado, funcionará la economía; se «propone la universalización de las leyes económicas, la exigencia de la internacionalización de las economías para la modernización de las sociedades...»<sup>13</sup>; y el libre juego de las leyes de la competencia y el proceso de privatización de las empresas públicas<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Expediente 0050-2004 y otros AI/TC-2005, en el proceso de inconstitucionalidad seguido por los Colegios de Abogados del Cusco y del Callao y más de cinco mil ciudadanos contra la Ley 27600, Ley que suprime firma y establece proceso de reforma constitucional.

<sup>10</sup> García Toma, Víctor. «El Tribunal Constitucional: la interpretación constitucional y las sentencias manipulativas - interpretativas normativas», en *Revista Laborem*, de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, n.º 5, año 2005, p. 17 y ss.

<sup>11</sup> Exp. 004 - 2004 - CC/TC, en el proceso de competencia entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo.

<sup>12</sup> Podemos citar en materia laboral, que desarrollaremos más adelante: Expediente 1124-2001-AA/TC, FETRATEL en contra de Telefónica; Exp. 976-2001-AA/TC, Eusebio Llanos Huasco contra Telefónica; Exp. 206-2005-PA/TC, Antonio Baylos Flores contra E.P.S. EMAPA.

<sup>13</sup> Oscar Ugarteche, *El falso dilema, América Latina en la economía global*, Lima, Fundación Friedrich Ebert - FES, 1997, p. 20.

<sup>14</sup> Como implementación de las políticas del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, inspiradas en el Consenso de Washington, como un listado de políticas económicas considerados durante los años 90, descritos por Joseph Stiglitz en su obra *El malestar en la globalización*, Ed. Taurus, Madrid, 2002.

Con la globalización económica llegaron al mercado mundial nuevas culturas empresariales, nuevas *savoir faire* y nuevas escuelas de organización que significó la flexibilización del mercado de trabajo en cuanto a la producción de bienes y servicios<sup>15</sup>.

El fenómeno empezó en América Latina, con el neoliberalismo como ideología y formación socioeconómica, fue extremo, propiamente fue desregulación o desreglamentación que suponía una drástica reducción de niveles de protección legal, e incluso colectiva, con supresión de normas, para conseguir que las condiciones de trabajo se fijen con el libre acuerdo de las partes, retornando al juego del mercado de trabajo.

En el fondo, lo que late en la desregulación, es un deseo de volver a los orígenes, de retorno a los viejos dogmas de la doctrina liberal pura; «(...) *la desregulación supone poner en duda los principios mismos del Derecho del Trabajo. La desregulación requiere en alguna medida y de forma paradójica la intervención estatal, a través de las leyes que se limiten a asegurar el libre juego de la autonomía individual...*»<sup>16</sup>.

En el Perú, en los años 80, la situación laboral se agravó con una economía profundamente excluyente en la que estalló la hiperinflación pulverizando todos los registros<sup>17</sup>. Además, «*el fenómeno de la violencia política se entrelazó desde inicios de los 80 creando complejas situaciones que acentuaron los efectos de la crisis económica*»<sup>18</sup>. El resultado fue el debilitamiento y desaparición de muchas organizaciones sindicales, en momentos que éstas atravesaban por una crisis ideológica, organizativa y de representación.

### 3.2. LA REFORMA LABORAL FLEXIBILIZADORA

La reforma laboral flexibilizadora en el Perú iniciada en 1991, abarcó cuatro ámbitos fundamentales: derechos individuales, derechos colectivos, normas procesales y dispositivos sobre seguridad social a través de medidas que han modificado la relación entre trabajador y empleador, hacia un nuevo Derecho del Trabajo y una nueva Seguridad Social<sup>19</sup>.

Y en 1993, luego de la interrupción del régimen democrático, se adoptó una nueva Constitución Política que reguló sensiblemente a la baja los derechos laborales y sociales respecto a la Constitución de 1979. Y se ubica, dentro de la clasificación tradicional, como «producto de un esfuerzo deliberado del Estado que establece de una vez para siempre un cuerpo de provisiones coherentes, de acuerdo con las cuales y por las cuales su gobierno se ha de establecer y regir»<sup>20</sup>.

En materia de derechos individuales, se reformó la institución central del Derecho Laboral: el contrato de trabajo, de donde provienen todos los derechos de los trabajadores. Por ello, el

<sup>15</sup> En cuanto a la evolución y tendencias de las relaciones de trabajo en Europa frente a la crisis, a la reestructuración económica y la globalización, ver el libro de Georges Spyropoulos, *La relación del trabajo en Europa: tendencias actuales y perspectivas futuras*, Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad, 1997. Y para América Latina, como texto general *globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Andrés Pérez Baltodano (Edit., Venezuela: Nueva Sociedad, 1997).

<sup>16</sup> Blasco Pelicer, Ángel. *La individualización de las relaciones laborales*. Madrid: CES, 1995, p. 31 y 32.

<sup>17</sup> Ver el libro de Jurgen Schuldt, *Política económica y conflicto social*, Lima: Universidad del Pacífico, 1980. También Henry Pease, *Un perfil del proceso político: a un año del segundo Belaundismo*, Desco, Lima, 1981.

<sup>18</sup> Manrique Gálvez, Nelson. *El Tiempo del Miedo, la violencia política en el Perú 1980 - 1996*, Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2002, p. 260.

<sup>19</sup> Al respecto, ver Gamarra Vilchez, Leopoldo y Alemán Páez, Francisco. *Dos Modelos de Reforma Laboral: Perú y España*, Lima: Edial, 1998.

<sup>20</sup> Bryce, James. *Constitución flexible y constitucionales rígidas*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p.7.

epicentro de la reforma fue el contrato de trabajo<sup>21</sup>. Y el principal efecto fue la multiplicidad de formas de contratación temporal, con requisitos legales tan amplios que permiten su utilización casi en cualquier circunstancia. Esta temporalidad es entendida como precariedad en el empleo, tanto porque aumenta la incertidumbre en los trabajadores e «introduce un elemento de ineficiencia en la relación laboral, ya que el trabajador empleará parte de su tiempo (y de su capacidad productiva) en protegerse ante una posible terminación del contrato...»<sup>22</sup>.

Así, en cuanto a formas de contratación, el Perú pasó a tener uno de los mercados de trabajo más flexibles del ámbito latinoamericano. El paso de un mercado laboral rígido a un mercado laboral flexible como resultado de la aplicación de la Ley de Fomento del Empleo (Decreto Legislativo 728 de noviembre de 1991 y sus modificaciones). Esto provocó que el desempleo se agravara no de quienes quieren trabajar por primera vez, sino como el resultado de la rotación y el intento de regresar de quienes ya han tenido experiencia, porque los contratos tienen poca duración.

En cuanto a los derechos colectivos, podemos señalar, como resultado de la reforma laboral, el debilitamiento y desaparición de muchas organizaciones sindicales, en momentos que éstas atravesaban por una crisis ideológica, organizativa y de representación<sup>23</sup>. Esto fue efecto de la aplicación del Decreto Ley 25593 del 2 de julio de 1992, que establecía limitaciones a la libertad sindical<sup>24</sup>. En cuanto a la huelga podemos señalar que, durante el periodo estudiado, han disminuido ostensiblemente. Sin embargo, la conflictividad ha estado latente sin manifestarse por el cambio de reglas de las relaciones laborales<sup>25</sup>.

Respecto a la administración de justicia laboral, la reforma no ha logrado superar el problema de la autonomía procesal. Con la Ley 26636 del 24 de junio de 1996, se ha vuelto a las normas civiles a pesar de que el procedimiento laboral debe responder a otros criterios y contar con principios propios. Si bien el procedimiento laboral tiene, en gran parte, similitud con el procedimiento común, debe excluirse la utilización de normas civiles, porque en el procedimiento civil no se encuentra tan desarrollado el aspecto social como en el laboral. En enero del 2010 se aprobó la Nueva Ley Procesal del Trabajo, Ley 29497 que derogó la anterior.

Finalmente, el 6 de diciembre de 1992, se creó el Sistema Privado de Pensiones (SPP), mediante el Decreto Ley 25897, con la finalidad de contribuir al desarrollo y fortalecimiento del sistema previsional en el país<sup>26</sup>. El SPP surge como una alternativa al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), de tal forma que el trabajador pueda decidir si desea permanecer en el SNP o afiliarse al

<sup>21</sup> Por otro lado, la flexibilización del salario tuvo dos orígenes: uno de carácter micro y otro macro. El primero, derivado de la puesta en práctica de nuevas formas organizativas que no se corresponden con la segmentación del trabajo que caracterizó el sistema *taylorista fordista* y que permitía asignar la remuneración de acuerdo a un puesto de trabajo determinado. El segundo, los nuevos sistemas de remuneración, de carácter macro, es el que está teniendo mayores consecuencias sobre los ingresos de los trabajadores. La internacionalización de los mercados, como parte de la globalización de la economía, ha conducido a que la expansión de los aparatos productivos se haga en función del mercado externo, rompiéndose, por tanto, la relación que existía anteriormente entre salario y consumo.

<sup>22</sup> Garavito, Cecilia. *Intervención del Estado en el mercado de trabajo: Ley de Fomento del Empleo*, documento de trabajo n° 125, Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, marzo 1996, p. 18.

<sup>23</sup> Un riguroso análisis de la organización sindical en el trabajo de Alfredo Villavicencio Ríos, *La Libertad Sindical en el Perú*, Documento de la OIT, n° 114, 1999.

<sup>24</sup> Guillermo Boza Pró pone de manifiesto los límites del Decreto Ley 25593: *Nueva regulación de las relaciones colectivas de trabajo*, en la *Revista Asesoría Laboral*, julio 1992, p. 14 - 17.

<sup>25</sup> Ver el trabajo de Ercilio, Francisco y Valladares, Konrad. *Desregulación y discriminación en las relaciones laborales, los sectores textiles, confecciones y agroexportador en el Perú 1978-2011*, Lima: CEDAL, 2013.

<sup>26</sup> Un documento muy importante es el especial, sobre el Sistema Privado de Pensiones, dirigido por Luis Aparicio Valdez, en la *Revista Análisis Laboral*, vol. xxv, n° 283, enero 2001.

SPP<sup>27</sup>. Sin embargo, los costos hundidos de tipo endógeno han llevado a encarecer el servicio<sup>28</sup>, debido que estos gastos constituyen la principal fuente de diferenciación ante una inexistencia de competencia de precios que llevó a una reforma el año 2012 con la Ley 29903, Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones.

#### IV. CRITERIOS JURÍDICOS GARANTISTAS UTILIZADOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La jurisprudencia constitucional ha tenido y tiene un rol activo. Esta labor ha salido a relucir en la justicia constitucional impartida por nuestro Tribunal Constitucional, la cual ha destacado desde el inicio de su funcionamiento institucional. Como supremo intérprete de la Constitución y defensor de los derechos consagrados en la Constitución, comprende en su texto a los derechos del trabajo. Así, en las últimas décadas, ha sido el Tribunal Constitucional quien ha dictaminado criterios garantistas que han modificado en gran parte las disposiciones con carácter flexibilizador que contienen nuestras leyes laborales.

Entonces, corresponde ahora efectuar una visión breve y panorámica sobre los criterios garantistas exclusivamente utilizados por el Tribunal Constitucional en los precedentes vinculantes específicos sobre los derechos laborales en el ordenamiento peruano.

Cabe señalar, que la institución del precedente vinculante *«se ha impuesto en nuestros ordenamientos, en especial el constitucional y no retrocederá. Es decir, no obstante, su origen foráneo llegó para quedarse»*<sup>29</sup>. De ahí la importancia de los precedentes especialmente en cuanto a los efectos que tienen similares a una ley. El propio TC peruano señala cuáles son los precedentes vinculantes en materia laboral y previsional<sup>30</sup>.

##### 4.1. EN MATERIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES LABORALES DE CARÁCTER INDIVIDUAL

Los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos no sólo abarcan el listado del artículo 2 de nuestra Constitución, sino todos aquellos derechos de la persona consagrados en instrumentos internacionales (Tratados, Declaraciones, etc.) de los que el Perú forma parte; todos los cuales pueden ser considerados derechos con rango constitucional en nuestro ordenamiento jurídico. Más aún el artículo 3 de nuestra Constitución extiende el rango constitucional no solo a los derechos expresamente reconocidos en su artículo 2 sino también a todos los demás derechos fundamentales contenidos en otros instrumentos (entiéndase tratados) obligatorios para el Perú<sup>31</sup>.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que *«(...) en materia de derechos fundamentales, las normas que los reconocen, regulan o limitan deben interpretarse de conformidad con los tratados sobre derechos humanos (...) no solo es una exigencia que se deriva directamente de la*

<sup>27</sup> El Perú fue el segundo país en la región, después de Chile, en crear un SPP.

<sup>28</sup> Un sistema pensionario depende fundamentalmente de varios factores de orden estructural: la composición de edades (esperanza de vida), el funcionamiento de sus mercados laborales, el tamaño de la fuerza laboral activa y sus niveles de productividad y salario, así como la cuantía de la cotización y la existencia efectiva de una planilla con beneficios sociales.

<sup>29</sup> García Belaunde, Domingo. «El precedente constitucional: extensión y límites», en *Revista Pensamiento Constitucional*, Vol. 22, n° 22, Escuela de Posgrado de la Maestría en Derecho Constitucional de la PUCP, 2017, p. 104.

<sup>30</sup> Aunque, algunos autores, consideran críticamente que, en el caso laboral, el Tribunal Constitucional ha tomado un rol legislador, tanto en derechos individuales como colectivos. Esto desbordaría sus atribuciones.

<sup>31</sup> Véase en *Gaceta Jurídica*, «La Constitución Comentada. De los Tratados», de Fabián Novak Talavera, Primera Edición diciembre de 2005, p. 766.

IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución, sino también del hecho de que los tratados, una vez ratificados por el Estado peruano, forman parte del derecho nacional»<sup>32</sup>.

Incluso el Tribunal Constitucional considera la supremacía del Tratado de Derechos Humanos: «(...) podría argumentarse que este papel rector o delimitador de los tratados sobre derechos humanos, para efectos de la interpretación del contenido y alcances de los derechos constitucionales, los colocaría en una suerte de rango o posición supraconstitucional»<sup>33</sup>. Por otro lado, la Convención de Viena, sobre derechos de los Tratados, en su artículo 27 sostiene que los Estados planteen excusas sobre limitaciones de su normatividad interna para dejar de cumplir con los tratados: «(...) no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado»<sup>34</sup>. La Corte Interamericana en ese sentido ha fijado posición, llegando a señalar que ni siquiera la normatividad de la Constitución del Estado debe ser motivo para no cumplir con las obligaciones de los Tratados de Derechos Humanos: «(...) Según el derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno (...) aun tratándose de disposiciones de carácter constitucional»<sup>35</sup> <sup>36</sup>. Por ello, el TC en estas dos últimas décadas prácticamente reformó casi todos los derechos individuales fundamentales.

Sin embargo, solo trataremos los cambios emblemáticos que realizó el TC en cumplimiento de su rol fundamental que es resolver las acciones de inconstitucionalidad contra las normas legales. En ese sentido, podemos rescatar, en primer lugar, el caso de la figura del despido. En donde, se encuentra la STC 1124-2001-AA/TC, de fecha 11 de julio del 2002, promovido por el Sindicato Único de Trabajadores de Telefónica del Perú y la Federación de Trabajadores de Telefónica del Perú S.A., contra Telefónica del Perú S.A.

Y el llamado caso Huasco recaído en la STC 976-2001-AA/TC, de fecha 13 de marzo del 2003. Los cuales fijaron principios y clases del despido. Con ello se configuraron el despido incausado, fraudulento y nulo dejando de lado el denominado despido arbitrario, con el fundamento que señaló que en ningún sistema democrático se podría concebir un acto arbitrario.

Estos casos emblemáticos tuvieron también serias críticas. La más reciente fue hecha por Jaramillo, investigador del Grupo de Análisis para el Desarrollo. En dicho estudio, se señala como causa principal de la crecida de contratos determinados en nuestro país la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el despido arbitrario<sup>37</sup>. Es decir, «en el año 2015, dicho fallo habría costado la creación de poco más de 900 mil empleos con contratos indefinidos, que terminaron siendo temporales ante la imposibilidad práctica de despedir»<sup>38</sup>. Es decir, la temporalidad se ha convertido en un problema relevante puesto que, con mayores garantías constitucionales para proteger el despido de trabajadores, los empleadores se encuentran «obligados» a usar los contratos temporales.

<sup>32</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 1230-2002-HC/TC del 20 de junio de 2002.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Artículo 27. El derecho interno y la observancia de los tratados, Convención de Viena, 23 de mayo de 1969.

<sup>35</sup> Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 9 de diciembre de 1994, párrafo 35.

<sup>36</sup> En general, «los tratados en materia de derechos humanos, tienen una jerarquía no solo constitucional, sino que también gozan de una fuerza material constitucional. Lo cual se extiende, formalmente, cuando al incorporar al derecho interno un tratado modificador de disposiciones constitucionales, este debe ser aprobado, previamente, por el Congreso, siguiendo las normas establecidas para la reforma constitucional, antes de su ratificación por el Presidente de la República. Ello, ciertamente se condice con la tendencia histórica de la supremacía del Derecho Internacional sobre el Derecho Interno...». Landa, César. Tribunal Constitucional y Estado Democrático. Lima: Palestra, Segunda Edición, 2003, p. 787.

<sup>37</sup> <https://elcomercio.pe/economia/peru/existen-contratos-temporales-peru-noticia-480467>

<sup>38</sup> Para revisar el estudio véase: Jaramillo Baanante, Miguel. *Crecimiento y segmentación del empleo en el Perú, 2001-2011*. Lima: GRADE, 2014.

Ante estas afirmaciones debemos de tener en cuenta que la temporalidad es un fenómeno que se acrecentó con la incorporación de los contratos sujetos a modalidad por parte del Decreto Legislativo 728. Desde ahí, el uso de estas modalidades ha tenido un crecimiento constante.

#### 4.2. EN MATERIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES LABORALES DE CARÁCTER COLECTIVO

El artículo 28 de la Constitución peruana de 1993 reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga<sup>39</sup>. Además, en el mismo artículo, inciso 1 se establece que el Estado garantiza la organización sindical. Es decir, el Estado debe fomentar, promover, impulsar y proteger el ejercicio democrático de la libertad sindical; entonces el Estado debe tener un rol activo con relación a la organización sindical. Al igual que la Constitución española en la cual se señala que «todos tienen derecho a sindicarse libremente (...). La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección...»<sup>40</sup>.

Al respecto, la doctrina de manera unánime ha entendido que donde la Constitución reconoce el derecho a la libertad sindical, se impone una obligación de promoción, o sea, se ha interpretado en un sentido promocional que existe la responsabilidad del Estado de promover los derechos colectivos. De este modo, el Tribunal Constitucional peruano ha interpretado, en varias sentencias<sup>41</sup>, que el derecho de la libertad sindical debe garantizarse conforme con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados internacionales ratificados por el Perú. Además, considerando la interdependencia de los derechos colectivos, el Tribunal Constitucional considera que el Estado debe fomentar la negociación colectiva basada en el Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo.

En ese sentido,

*el fomento implica, entre otras acciones, que el Estado promueva las condiciones necesarias para que las partes negocien libremente, estando incluso llamado a realizar las acciones positivas que resulten necesarias para asegurar las posibilidades de desarrollo y efectividad de la negociación colectiva (...). Dado el caso, el Estado puede otorgar determinado plus de tutela, si ello se requiere para viabilizar la negociación; por ejemplo, cuando se establece el nivel de rama de actividad como el adecuado, de cara a posibilitar una verdadera negociación colectiva en el sector de construcción civil»<sup>42</sup>.*

Sin embargo, solo trataremos los cambios emblemáticos. Nos referimos al derecho de negociación colectiva en el sector público que comprende específicamente el arbitraje y la negociación colectiva de remuneraciones. Como hemos señalado, en el caso del derecho a la negociación colectiva en general<sup>43</sup>, el Tribunal Constitucional ha señalado los alcances de este derecho

<sup>39</sup> Al respecto, establece que «El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático...».

<sup>40</sup> Curiosamente es el mismo artículo 28 que la Constitución española y peruana utilizan para el reconocimiento de la libertad sindical.

<sup>41</sup> STC del 12 de agosto de 2005, recaída en el Expediente 1124-2001-AA7TC; STC del 12 de agosto de 2005, recaída en el Expediente 008-2005-PITC; STC del 5 de enero de 2005, recaída en el Expediente 3311-2005-PATC; y, STC del 26 de marzo de 2003, recaída en el Expediente 0261-2003-AA/TC.

<sup>42</sup> Guillermo Boza Pró, *Lecciones de Derecho del Trabajo*, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2011, p.78.

<sup>43</sup> Este derecho «cumplió en el pasado y todavía cumple en la actualidad un rol importante en la regulación autónoma de las relaciones laborales, al establecer normas en aquellos ámbitos en los que no intervienen las normas heterónomas...». Gamarra Vílchez, Leopoldo. «La negociación colectiva en el Perú: de la confrontación al diálogo social, en Diálogo y Concertación Laboral», en Revista del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, año 2, n° 2, junio 2016, p. 31.

reconociendo el valor del Convenio 98 para respetar el contenido esencial de la negociación colectiva<sup>44</sup>:

*El artículo 4 del Convenio 98 constituye un principio hermenéutico fundamental al cual debe acudir para informarse respecto del contenido esencial de la negociación colectiva, tomando siempre en consideración que uno de sus fines principales es mejorar las condiciones de vida y de trabajo de sus destinatarios. Por lo tanto, encontrándonos ante un derecho constitucional que debe fomentarse, promoverse o apoyarse, **las restricciones a que se someta no pueden desnaturalizarlo ni afectar su contenido esencial: remuneraciones y condiciones de trabajo, y empleo y regulación de las relaciones entre los sujetos colectivos firmantes.***<sup>45</sup>(Subrayado y negrita nuestros)

Sin embargo, los trabajadores de entidades públicas bajo el régimen laboral de la actividad privada, que gozaban del derecho de negociar sus condiciones económicas, con las leyes de presupuesto y la Ley 30057, Ley del Servicio Civil se les prohibían la negociación colectiva en materia salarial. Y solo se le reconocía derecho a la negociación colectiva de compensaciones no económicas y condiciones de empleo.

Con ello, se desnaturalizó el contenido mínimo del derecho a la negociación colectiva y una grave lesión al bloque de constitucionalidad de los derechos colectivos, reconocidos por el artículo 28 de la Constitución. Además, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se estaría incumpliendo el Convenio 98 que se puede ampliar a los empleados públicos, otorgándoles oficialmente el derecho a participar en la determinación de sus condiciones de empleo, cuya negociación colectiva se menciona como una de las modalidades posibles<sup>46</sup>.

El artículo 6 de las diversas leyes de presupuesto como la Ley 30518, Ley de Presupuesto para el Año Fiscal 2017, prohibían los incrementos remunerativos para los servidores públicos; siendo el caso que dicho mandato o prohibición alcanzaba al fuero arbitral. Se trataba de restricciones o limitaciones graves del contenido salarial de la negociación colectiva. Asimismo, la Ley Servir hacía lo mismo desde el 2013<sup>47</sup>.

Así, los funcionarios públicos y sus entidades sólo podían negociar o arbitrar condiciones de trabajo, lo contrario significaría una violación de las normas presupuestales e implicaría responsabilidad para quien lo haga. Es decir, siendo las normas presupuestales de orden público, específicamente que prohíbe el incremento de remuneraciones, el acto jurídico por el cual se

<sup>44</sup> Este criterio fue asumido también por el Poder Judicial. En la Sentencia de la Tercera Sala Laboral de Lima del 31 de agosto de 2015 que declara infundada la impugnación del Laudo Arbitral 2013-2014 entre el SBN y el SINDICATO se afirma lo siguiente: «OCTAVO. Que, la demandante alega la imposibilidad de asumir los incrementos remunerativos y las condiciones de trabajo otorgadas a los trabajadores sindicalizados, en mérito a que las normas de carácter presupuestario los prohíben; sin embargo, conforme lo establece el artículo 28° de la Constitución Política del Perú (...); **consecuentemente acceder a mejores condiciones de trabajo o incrementos remunerativos, a través de una negociación colectiva es un Derecho Constitucional de todo trabajador (...)**» (Subrayado y negrita nuestros).

<sup>45</sup> Sentencia del 26 de marzo del 2003 recaída en el Expediente 0261-2003-AA/TC (Negociación colectiva por rama de actividad, CAPECO), fundamento jurídico 3.

<sup>46</sup> Estudio General relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública. Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de Convenios y recomendaciones. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (arts. 19, 22 y 35 de la Constitución), Informe III (Parte 1B), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2013.

<sup>47</sup> Esta ley se orienta en el sentido de la competitividad, de la gestión por resultados, de una evaluación periódica y de una gestión de capacitación que permita dar continuidad a las políticas públicas.

somete al tribunal arbitral la solución del conflicto es nulo, por lo cual al tribunal arbitral le correspondería en este supuesto inhibirse del conocimiento de este.

Finalmente, los artículos 31.2, 40, 42, 43 e), 44 b) de la Ley Servir y los artículos 66, 68, 76 y 78 de su Reglamento General, aprobado mediante Decreto Supremo n.º 040-2014-PCM, indicaban que la compensación mensual (remuneración mensual en las dos normas) de los servidores públicos no eran materia de negociación colectiva; que solo podían negociar condiciones de trabajo o empleo que no sean de naturaleza económica y que toda negociación que contravenía lo dispuesto sería nula de pleno derecho; asimismo, que de someterse la controversia a un arbitraje laboral, los árbitros se encontraban impedidos de pronunciarse sobre aquellas cuestiones de naturaleza económica.

En ese sentido, tanto la Ley Servir como su Reglamento General, restringían desproporcionalmente y con carácter permanente la negociación colectiva; despojaban a la organización sindical y a los trabajadores que representa, del contenido esencial de su derecho a negociar materias salariales, en directa violación del bloque de constitucionalidad<sup>48</sup>.

Pero, en la sentencia del Tribunal Constitucional del 3 de setiembre de 2015, recaída en los expedientes 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, se señala que:

*81. Cuando los Estados atraviesan crisis económicas, financieras o períodos de austeridad es posible limitar el poder de negociación en materia de salarios. (...) **Estas limitaciones son constitucionales siempre que sean de naturaleza temporal y respondan a una situación real de urgencia.***

*83. (...) **las limitaciones indefinidas** o que impidan que en el futuro los trabajadores puedan negociar sus condiciones laborales, más allá del período previsto por la Ley restrictiva, **son, en sí mismas, inconstitucionales.**  
90. (...) Y si bien las restricciones o prohibiciones a que se negocie el incremento de sus remuneraciones no son en sí mismas **inconstitucionales,** tal estatus jurídico-constitucional se alcanza **todas las veces en que la prohibición exceda los tres años, que es el lapso máximo para que una medida de esta naturaleza pueda prorrogarse.** (Subrayado y negrita nuestros)*

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia del Expediente 2987-2015-0-5001-SU-DC-01 de fecha 6 de noviembre de 2015, pronunciada con posterioridad a la sentencia de inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio 2013, en su fundamento noveno señaló:

*Cabe precisar, que respecto a la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales de los trabajadores de la administración pública, el Tribunal Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad acumulados (Expedientes N° 003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC) (...), ha emitido Sentencia de fecha tres de setiembre de dos mil quince, declarando fundada en parte, por el fondo, las demandas de*

<sup>48</sup> Al respecto, puede verse en otro contexto el trabajo de Tomás Salas Franco, «La representación sindical de los funcionarios públicos en las administraciones públicas», en *Los Sindicatos, homenaje al profesor Don Jaime Montalvo Correa con motivo de su jubilación*, Luis Enrique De la Villa Gil e Ignacio García-Perrote Escartín (Coordinadores). Valladolid: Lex Nova-Thomson Reuters, octubre 2004, p. 201-219.

*inconstitucionalidad interpuestas contra el artículo 6° de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, declarando la inconstitucionalidad de las expresiones «(...) beneficios de total índole (...)» y «(...) mecanismo (...)», en la medida que **no se puede prohibir de modo absoluto el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva en la Administración Pública, que implique acuerdos relativos a los incrementos remunerativos**, así como inconstitucionales, por la Forma del Segundo Párrafo de la Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812 y del Tercer Párrafo de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951; en consecuencia; este agravio es infundado. (Subrayado y negrita nuestros)*

Finalmente, en la sentencia del Tribunal Constitucional del 26 de abril de 2016, recaída en los expedientes 0025-2013-PI/TC, 0003-2014-PI/TC 0008-2014-PI/TC y 0017-2013-PI/TC, se declara inconstitucional las restricciones al derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos, contenidas en la Ley 30057, Servir, señalando al respecto que:

*166. (...) no puede ser interpretado en el sentido de que se excluya la materia económica del ámbito de la negociación colectiva puesto que **la expresión «condiciones de trabajo y empleo» incluyen también los aspectos económicos de toda relación laboral**.*

*169. Asimismo, este Tribunal considera que la disposición legal objetada que prohíbe la negociación colectiva para mejorar la compensación económica, que permite su uso únicamente en el caso de las compensaciones no económicas, o que sanciona con nulidad la contrapropuesta o propuesta sobre compensaciones **económicas resultan inconstitucionales por contravenir el derecho a la negociación colectiva y el deber de su fomento** (...). (Subrayado y negrita nuestros).*

Como se aprecia de la lectura de los artículos referidos a la negociación colectiva en la Ley del Servicio Civil, no se establece un plazo determinado, que debería ser excepcional, para restringir las materias económicas del contenido negocial. Por el contrario, se planteaba la limitación como permanente y, por lo tanto, también fue declarado inconstitucional<sup>49</sup>.

Es decir, con el Pleno Jurisdiccional recaído en los expedientes 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC, 0017-2014-PI/TC que versó sobre la Ley de Servicio Civil, se desbarató los límites a la negociación colectiva en el sector público que colocaba la citada norma en materia de incremento de remuneraciones.

Además, bajo una interpretación sistemática indicó el Tribunal, que, si bien expresamente no se señala la negociación colectiva como derecho en el artículo 42 refiriéndose a este grupo trabajadores, este está reconocido por la esencia triangular del Derecho Colectivo del Trabajo. Modificando así la norma y subrayando la petición al Congreso de la República a crear una norma que regule este proceso negocial. Cabe señalar, que el plazo indicado al legislativo ya se ha sobrepasado.

<sup>49</sup> Por ello, se puede inaplicar la parte pertinente de los artículos 31.2, 40, 42 y 44 b) de la Ley Servir, por contravenir el derecho a la negociación colectiva consagrado constitucionalmente.

## V. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Con la Constitución de 1993 se precisó las funciones del TC y frente a los grandes cambios que afectaron especialmente a los derechos laborales, como a la estabilidad y los derechos colectivos en general, en toda la década 90, recién desde el 2000 contamos con sentencias relevantes del TC en defensa de la constitucionalidad de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En efecto, luego de la caída del régimen autoritario y del retorno a la democracia en noviembre del 2000, se ha puesto en marcha un consistente proceso de reforma constitucional a través del Tribunal Constitucional que modificó sustancialmente los temas más importantes de los derechos laborales como la estabilidad laboral y los derechos colectivos.

En esa dirección, el TC en nuestro país es el órgano autónomo e independiente que se encarga del control de la constitucionalidad y al que se le ha confiado la defensa del principio constitucional contra las leyes o actos de los órganos del Estado que pretendiesen socavarlo como ocurrió en la década del 90 que hemos desarrollado en esta monografía. Es así, como el TC, a través del tiempo, se ha colocado como la única institución de asegurar derechos socioeconómicos de los trabajadores reconocidos en la Constitución, ya que como demostramos en este trabajo, la inconstitucionalidad de las normas laborales se usa como la herramienta jurídica más eficaz para lograr el reconocimiento y vigencia de los derechos laborales.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARMANDO GRISOLIA, Julio  
2013 *Manual de Derecho Laboral*, 9ª. ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- AMAYA, Jorge Alejandro  
2012 *Control de constitucionalidad*. Buenos Aires: Astrea.
- BAZÁN, Víctor,  
2010 *Derecho procesal constitucional americano y europeo*, Buenos Aires: Abeledo Perrot, t. I.
- CHOCRÓN GIRÁLDEZ, Ana María  
2000 *Los principios procesales en el arbitraje*. José María Bosch editor, Barcelona.
- CABALLERO, José Luis  
2014 *La interpretación conforme*. México: Porrúa.
- CASTILLA JUÁREZ, Karlos  
2013 «¿Control interno o difuso de convencionalidad? Una mejor idea: la garantía de los tratados», *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, núm. 13. México.
- DE VERGOTTINI, Giuseppe  
1985 *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Ed. Espasa.
- FLORES SALDAÑA, Antonio,  
2014 *El control de convencionalidad y la hermenéutica constitucional de los derechos humanos*. México: Porrúa.

- GAMARRA VÍLCHEZ, Leopoldo  
2016 «La negociación colectiva en el Perú: de la confrontación al diálogo social», en *Diálogo y Concertación Laboral, Revista del Consejo Nacional de Trabajo y promoción del Empleo*. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, año 2, n.º 2, junio.
- GIRAO LA ROSA, Juan Carlos  
2015 «Las relaciones colectivas de trabajo a partir del arbitraje potestativo: un balance general», en *Revista Laborem*, n° 15, Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
- HESSE, Konrad  
2011 *Escritos de derecho constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- HUERTA OCHOA, Carla  
1998 «El control de la constitucionalidad, análisis del artículo 105 constitucional». *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, año xxxi, n° 93, septiembre-diciembre.
- LANDA ARROYO, Cesar y SANTISTEBAN DE NORIEGA, Jorge  
2007 «El arbitraje en la Constitución de 1993 y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional». *Revista Peruana de Arbitraje*, n° 2.
- MATHEUS LÓPEZ, Carlos Alberto  
1999 *El litisconsorcio necesario*. Lima: Ara editores.
- MATHEUS LÓPEZ, Carlos Alberto  
2001 «Entre el mito y la realidad. Hacia un efectivo acceso a la justicia», en *Legal Express*. Lima: Gaceta Jurídica.
- NINO, Carlos Santiago  
2003 *Introducción al análisis del derecho*, 11a. ed., Barcelona: Ariel.
- RADÉ, Christophe  
2009 *Droit du Travail*, 5ta edition. París: Lextens éditions.
- RUBIO CORREA, Marcial  
2006 *El Estado peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- SILGUERO ESTAGNAN, Joaquín,  
1995 *La tutela jurisdiccional de los intereses colectivos a través de la legitimación de los grupos*, Madrid: Dykinson.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
2010 357 Informe del Comité de Libertad Sindical. Ginebra, junio.

# GOBERNANZAS EN LA ETAPA POSPANDEMIA

**EDUARDO BUENO LEÓN<sup>1</sup>**  
*Político*



## SUMARIO

**I. Introducción.- II. Estado y pandemia: la participación social y ciudadana.- III. La gobernanza ausente.- IV. Informalidad, seguridad y pandemia.- V. Perspectivas de la gobernanza.- VI. Conclusión.- VII. Bibliografía.**

## RESUMEN

El presente artículo analiza la potencialidad de la gobernanza para situaciones de crisis del tipo pandemia, como la que ha azotado al Perú a partir de marzo del 2020. Plantea que la gobernanza, con su instrumental analítico y de política pública, aumenta la productividad de los recursos que se aplican y potencia la capacidad de la sociedad civil y los ciudadanos organizados para enfrentar la pandemia o crisis similares a futuro. Se recomienda un conjunto de acciones legislativas para prever situaciones a futuro y mejorar las relaciones entre Estado y sociedad.

**Palabras clave:** gobernanza, pandemia, sociedad civil, seguridad nacional, control de precios, reformas constitucionales.

## I. INTRODUCCIÓN

En el presente artículo se realiza una valoración sobre las acciones del Estado ante la súbita aparición de la pandemia del COVID-19 y las decisiones del Gobierno nacional para atender la emergencia, poniendo énfasis en la falta de acompañamiento social participativo por parte de la ciudadanía y las organizaciones formales de la sociedad civil en el Perú.

---

<sup>1</sup> Licenciado en sociología. Maestría en Estudios del Desarrollo Iberoamericano por la Universidad Complutense de Madrid. Consultor y docente universitario.

Esta limitación la asociamos a una grave carencia estatal: la falta de mecanismos de la gobernanza de base sociológica en los diversos niveles de gobierno. Partimos de la hipótesis de que históricamente la sociedad peruana ha desarrollado un gran potencial en autoorganización y participación social, lo cual no se ha aplicado en las diversas estrategias de desarrollo, siguiéndose más bien los modelos de consulta ciudadana sobre decisiones del Estado.

Concluimos con un conjunto de sugerencias por desarrollar en el ámbito legislativo para construir una gobernanza activa en situaciones de emergencia nacional por razones no contempladas en la legislación sobre defensa y seguridad nacionales.

## II. ESTADO Y PANDEMIA: LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CIUDADANA

Las capacidades institucionales del Estado peruano para organizar la colaboración entre gobierno, sociedad civil, ciudadanía, sujetos colectivos y agentes empresariales privados durante la pandemia se vieron muy seriamente limitadas, no solo por la situación de emergencia nacional, cuarentena obligatoria y toque de queda, sino además por una respuesta colectiva que se caracterizó por la obediencia basada en el temor al virus y el poco conocimiento de los impactos disgregadores y fragmentadores de una pandemia inédita sobre una estructura de redes sociales ya bastante debilitada.

Salvo el gremio médico, el personal de enfermería y el personal técnico de apoyo, que se hicieron oír con sus reclamos demandando materiales y protección sanitaria, no hubo mayor demanda y movilización ciudadana; y sí en cambio una reclusión generalizada.

La sinergia participativa organizada política y socialmente entre el Estado y la sociedad, que era usual, fue reemplazada por la comunicación mediática y la comunicación por medios digitales, las cuales formalmente permitieron implementar las recomendaciones del estado de emergencia y el acceso a los bonos de ayuda gubernamental. La fragilidad de esta comunicación se observó durante las horas del día en que se permitió el acceso a los mercados de abastos para conseguir víveres y a los bancos para obtener dichos bonos. Las recomendaciones preventivas para evitar los contagios no fueron acatadas debidamente y se produjeron aglomeraciones de personas y multitudes en las áreas públicas de los mercados distritales, donde el control de ingreso fue mínimo, al revés de los supermercados privados.

Las relaciones entre Estado y sociedad se van construyendo a través del tiempo histórico y no en el vacío. El principal dinamizador de esta construcción son los procesos socioeconómicos que van dando forma a instituciones, las cuales, en su relación con el conjunto social, que es un todo contradictorio y de múltiples sentidos, crean las relaciones políticas y las culturas políticas. Esta perspectiva nos permite identificar líneas de continuidad, que en el Perú son constantes, como los flujos migratorios, la creación atomizada de instituciones sociales locales, una cultura de pragmatismo informal, mercados construidos y ampliados con base en el empuje empresarial en sus diversas modalidades y políticas redistributivas-clientelares desde el Estado<sup>2</sup>.

La democracia representativa ha tenido distorsiones, pero ha permitido alternancias que regulan el juego de poder. Los problemas de representación generaron el mundo asociativo y dinámicas

---

<sup>2</sup> Autores como Antonio Zapata, Alberto Flores Galindo, Julio Cotler, Carlos Franco, Hugo Neyra y Danilo Martuccelli han insistido sobre estos procesos desde una perspectiva histórica. Y fue un tema recurrente en las Ciencias Sociales en los últimos treinta años del siglo xx.

participativas locales que el Estado democrático de tipo liberal elitista se negó a reconocer, priorizando solo una limitada participación ciudadana en algunas consultas sobre decisiones públicas.

La falta de una sinergia participativa organizada y la decisión –basada en la necesidad– de los ciudadanos para movilizarse en plena pandemia y abastecerse contribuyeron al incremento, en ocasiones, exponencial, del número de contagios, a pesar de las estrictas medidas de prevención establecidas. Esto ha generado el colapso del sistema público de salud y la prolongación del estado de emergencia y de la cuarentena (que se flexibilizó para que reinicien algunas actividades económicas esenciales). El pico alto de contagios se prolongó y solo la aplicación de medidas coercitivas de orden público ha neutralizado la generación de estos conglomerados. Además, los costos sanitarios y económicos aumentaron.

Se ha señalado una falta de cultura cívica urbana ciudadana entre los peruanos como una razón para no aplicar de forma estricta las recomendaciones preventivas. Más bien, la pandemia exhibió que la cultura ciudadana ante emergencias sanitarias no estuvo articulada institucionalmente, porque la colaboración y la participación social –sus componentes esenciales– no fueron estimuladas o se encuentran estancadas en su relación con el Estado. Es un problema disfuncional que atañe al sistema político desde sus niveles básicos de gobierno.

Esta situación también se evidenció en anteriores desastres naturales como terremotos e inundaciones, en los que la administración pública y sus aparatos operaron de forma sincronizada y, eventualmente, apoyándose en cierto nivel básico e incipiente de organización social local; lamentablemente, esto no pudo replicarse ante la emergencia sanitaria actual. Se trata de una grave deficiencia, pues sí existe en el Perú una cultura política muy activa, como se demostró en las movilizaciones y reclamos de la ciudadanía en favor de la lucha anticorrupción. Por lo tanto, lo que falló fue la ausencia o inoperancia de una red ciudadana anclada en las comunidades dispersas que fueran el soporte de una acción colectiva dirigida a fortalecer las recomendaciones gubernamentales, de especialistas y de gremios médicos.

Estas disfuncionalidades del sistema de gobierno en nuestro país se confirman cuando las comparamos con algunos países. En México, por ejemplo, la participación social fue corporativizada por el viejo régimen surgido de la Revolución, cuya característica central fue el clientelismo y la falta de autonomía de las organizaciones sociales. Ello constituyó la base del autoritarismo, tanto en su versión nacionalista revolucionaria como en su versión neoliberal. Durante la alternancia se estimuló la participación ciudadana democrática urbana y las consultas en los ejidos indígenas para obras o inversiones. El modelo participativo mexicano es mixto y básicamente orientado a lo político-electoral, a la autogestión comunitaria y a movimientos ciudadanos urbanos con agendas específicas de minorías discriminadas. Es un componente importante en el proceso de democratización y gestión social locales.

También se puede comparar con España, cuya sociedad civil fue clave en el proceso de transición democrática, aunque en la etapa posterior de consolidación fue marginada por bloques bipartidistas con largos consensos de Estado en temas relacionados con el régimen político y los tratados de la Unión Europea. El dinamismo social politizado se dio al margen de dicho consenso y fue muy intenso en las autonomías de fuerte carga simbólica nacionalista. El principal sujeto participativo postransición en el ámbito estatal lo constituyeron el movimiento de ONG y las asociaciones civiles barriales y de género. La inmigración, su reconocimiento e integración y los nuevos derechos ciudadanos establecieron las agendas participativas, ante las cuales el Estado fue muy permeable.

Estas dos experiencias nos muestran que la participación es un instrumento fundamental de la gobernanza como mecanismo que permite la renovación institucional en el tratamiento de los derechos, el mejoramiento de la legislación y la ampliación de las bases sociales de la democracia, pero sin comprometer el modelo económico basado en las privatizaciones y el libre mercado, lo cual en el caso mexicano provocó la activación del movimiento indígena y los movimientos ecologistas, y también en el contexto de la guerra contra los carteles de narcotráfico reactivó los movimientos de derechos humanos. En el caso español, las políticas de ajuste permanente provocaron el movimiento de los *indignados*, en su doble dimensión de movimiento social y movimiento red a través del internet y medios digitales.

En situaciones de emergencia, como terremotos y huracanes en México, y friajes, tempestades e incendios forestales en España, el modelo asociativo participativo creó una cultura del activismo e inmediata organización ciudadana, sin necesidad de que los niveles de gobierno intervinieran, al menos en las primeras horas de la emergencia. La ciudadanía afectada siempre se ha movilizó en México bajo el horizonte de la solidaridad, y en España fue la cooperación vecinal que acompaña la acción del Estado<sup>3</sup>.

### III. LA GOBERNANZA AUSENTE

Es muy amplio el debate sobre la gobernanza desde la década de 1990 cuando la ONU planteó el tema, ante la necesidad de ordenar y darles dirección a los distintos procesos conocidos como globalización. Factores como el retiro del Estado como actor protagónico del proceso de desarrollo, la liberalización económica y comercial y el ajuste estructural que conllevó reordenamientos en el gasto fiscal generaron costos sociales y la urgente necesidad de organizar nuevas sinergias que estabilizaran el orden social institucional.

Dejando de lado varias dimensiones de ese primer debate, que se distorsionó por una polarización anti-Estado/pro-Estado en términos bastante maniqueos, podríamos entender la gobernanza como «el conjunto de las maneras en que los individuos y las instituciones públicas y privadas enfrentan sus asuntos comunes, lo cual incluye tanto a instituciones formales como a los múltiples acuerdos informales que, a través de un proceso continuo en el que diversos intereses en conflicto son ponderados, resultan ser relevantes para la consecución de las metas establecidas<sup>4</sup>».

Una gobernanza democrática orientada a emergencias descansa en la acción social y la acción ciudadana movilizadas y organizadas y en las instituciones locales de gobierno, como los municipios y los gobiernos regionales. Se confunde estas dinámicas con clientelismo y ello tergiversa el proceso participativo, pero es un capital social que el Estado no debe abandonar. En una democracia, la participación colaborativa debe ser autónoma y plural; de lo contrario, la gobernanza se convierte en pactos excluyentes entre grupos de poder.

Los agentes empresariales privados han enfrentado durante la pandemia una paralización en sus actividades porque fue la orden del Gobierno nacional, pero se desaprovechó su capacidad

<sup>3</sup> Se puede consultar para el caso de México en Alberto J. Olvera, *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto*, 2003. Para el caso de España, véase *Los agentes sociales y la gobernanza democrática: el papel de los interlocutores sociales en la consolidación de la democracia política y el desarrollo de la democracia participativa. Documento de trabajo del Consejo Económico y Social de España*. 2016.

<sup>4</sup> Villareal Lizárraga, Pedro Alejandro. *Pandemias y Derecho: una perspectiva de gobernanza global*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 2019. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5641/12.pdf> Última consulta: 29 de julio de 2020.

organizativa, la cultura organizacional, su capitalización y recursos técnicos para apoyar la cuarentena por parte del Estado. Más aun, cuando recibieron cuantiosos apoyos económicos a través de programas, como el bono salarial del 35% por trabajador para empresas y el programa Reactiva Perú por 30 mil millones de soles, equivalentes al 4% del PBI. Se aprobó un programa de cierre perfecto (despido de empleados), se autorizó al sector minero a que siga funcionando y se aseguró liquidez a los fondos privados de pensiones cuando el Congreso aprobó el retiro de hasta el 25% de las AFP<sup>5</sup>.

En un contexto de emergencia, la empresa privada y sus organizaciones gremiales tuvieron la oportunidad para aplicar la doctrina de responsabilidad social que han estado promoviendo. La inexistencia de mecanismos de gobernanza limitó la cooperación empresarial durante la emergencia a un grupo de interés con su propia agenda de reclamos.

También se dieron casos de aprovechamiento de la emergencia para lucrar a costa de las carencias estatales en sanidad, como aconteció con las clínicas privadas y las farmacias que integran oligopolios, lo cual incluso fue denunciado por los voceros del propio Gobierno. Al respecto, hubo una negociación que se dilató injustificadamente en el tiempo mientras la pandemia arreciaba y se logró un acuerdo de reducción de precios totalmente insuficiente, que generó un debate público sobre la legitimidad del lucro en situaciones de emergencia.

Se ha insistido en que la Constitución, en su régimen económico, no permite el control de precios del sector privado, pero ello es solo una interpretación teórico-ideológica. No se considera que, en un contexto de grave emergencia nacional, el control de precios y eventualmente, el control de los costos es un instrumento de regulación temporal porque prevalece el derecho a la vida.

Urge, pues, precisar mejor los alcances de la interpretación constitucional pues el Gobierno nacional —a través del presidente de la República, el presidente del Consejo de Ministros y los ministros sectoriales—, durante la escalada de precios en las medicinas y materiales médicos, solo emitió recomendaciones públicas de buena voluntad pero no vinculantes. Lo mismo ocurrió con los órganos reguladores del Estado, como el instituto que regula la competencia (Indecopi), que en la práctica paralizaron sus funciones o no las ejercieron, justificándose en una interpretación minimalista y sesgada de la Constitución.

Connotados economistas premios Nobel como Paul Krugman y Joseph Stiglitz han argumentado contra las interpretaciones que sostienen la inalterabilidad del mercado y su funcionamiento, que puede incluir una escala de precios en situaciones de emergencia. Lo consideran cuestionable desde el punto de vista ético e irracional porque coloca a la sociedad en un callejón sin salida que solo favorece a los ricos y objetan que un precio mayor posibilite reinvertir en la producción, aumentando la oferta para cubrir el abastecimiento, y posteriormente disminuir los precios<sup>6</sup>.

Eso no ocurre en una situación de emergencia o desastre. El mercado ha dejado de funcionar correctamente, no hay competencia y la escasez no se soluciona subiendo precios. Krugman, basándose en la teoría de la justicia redistributiva de John Rawls, incluso razona sobre el control

---

<sup>5</sup> Decreto Legislativo 1455, que crea el Programa Reactiva Perú para asegurar la continuidad en la cadena de pagos ante el impacto del COVID-19. Decreto de Urgencia n.º 032-2020, que dicta medidas extraordinarias destinadas a garantizar la respuesta sanitaria para la atención de la emergencia producida por el COVID-19. Decreto de urgencia n.º 038-2020, que establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el COVID-19 y otras medidas. Banco Central de Reserva del Perú. Circular n.º 0016-2020-BCRP, Operaciones de Reporte de Valores a Cambio de Moneda Nacional.

<sup>6</sup> Stiglitz, Joseph E. (2005). *Lessons from the Black Tsunami*, Project Syndicate. Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/lessons-from-the-black-tsunami> Última consulta: 29 de julio de 2020.

de precios y las modalidades de racionamiento ante la emergencia y el desastre. La misma perspectiva propone el profesor Michael Sandel, filósofo político de la Universidad de Harvard, quien plantea restringir los aumentos de precios en situaciones de emergencia social grave, cuestionando la idea de lucro y resaltando la idea de comunidad<sup>7</sup>.

En el Perú, además de la subida de precios de los servicios médicos privados, materiales y medicinas, se formaron mercados negros, que en una situación de crisis pandémica se asemejan a los *mercados nocivos*, teorizados por la economista de la ética igualitarista Debra Satz. Y pese a invocaciones y advertencias, el gobierno del presidente Vizcarra no pudo ordenar racionalmente el aprovisionamiento de insumos y materiales médicos, muy condicionado por importaciones limitadas y políticas de acaparamiento global por parte del gobierno de los Estados Unidos de América en favor de sus ciudadanos, para lo cual se usó una legislación de la década de 1950<sup>8</sup>.

Adicionalmente, estos *mercados nocivos* atentaron contra la comunidad y los ciudadanos, afectando la legitimidad de la democracia, ya que algunas de las empresas y bancos que se beneficiaron con el programa Reactiva Perú tenían acciones o eran propietarias de laboratorios, farmacias y clínicas privadas, formándose un círculo vicioso, que sorprendentemente, fue defendido en nombre del *derecho legítimo al lucro* como *motor de la historia*, lo que indica un dramático desfase en el desarrollo del pensamiento ético liberal y la confusión que se puede estar generando con concepciones decimonónicas de darwinismo social.

#### IV. INFORMALIDAD, SEGURIDAD Y PANDEMIA

Perú fue el primer país en América Latina y el Caribe en tomar decisiones estrictas de confinamiento obligatorio y toque de queda, pero el virus ha mantenido su crecimiento. Es evidente que la falta de experiencia para una movilización nacional contra una pandemia tan peligrosa impuso una dinámica de ensayo y error constante que se reflejó en cambios de autoridades, rectificación de directivas y adopción de acuerdos que no contemplaban intervenciones en zonas alejadas o de difícil acceso, así como fenómenos generados por el confinamiento y paralización de actividades económicas, tales como el éxodo de retorno hacia las provincias por parte de la población migrante andina asentada en las ciudades costeñas, principalmente Lima.

Este un fenómeno de migración interna que evidenció el escaso arraigo urbano de la población más pobre de la sierra y zonas amazónicas en la gran metrópoli que es Lima. Es un sector que trabaja en la informalidad económica, principalmente el comercio ambulatorio. No son emprendedores ni empresarios autónomos: es marginalidad social dependiente de cadenas comerciales de bajo costo y un consumo cotidiano focalizado. El confinamiento obligatorio y el toque de queda desarticulaban su actividad económica y los bonos de ayuda fueron insuficientes. El regreso a sus pueblos fue accidentado, se formaron flujos de caminantes y durante varios días el Gobierno nacional no atinó a una respuesta organizada o coordinada con las regiones o municipios.

La situación empeoró cuando algunos ómnibus fueron atacados por los habitantes de los pueblos y caseríos, temerosos que los retornados de Lima portasen el virus, pese a la disposición de

<sup>7</sup> Krugman, Paul (2020). *Why is price gouging bad?* Recuperado de: [https://www.gc.cuny.edu/CUNY\\_GC/media/LISCenter/pkrugman/why-is-price-gouging-bad.pdf](https://www.gc.cuny.edu/CUNY_GC/media/LISCenter/pkrugman/why-is-price-gouging-bad.pdf) Última consulta: 29 de julio de 2020.

<sup>8</sup> Calveras, Aleix (2020). *Sobre los incrementos desorbitados de precios en el actual contexto de crisis sanitaria*. Recuperado de: <https://nadaesgratis.es/admin/sobre-los-incrementos-desorbitados-de-precios-en-el-actual-contexto-de-crisis-sanitaria> Última consulta: 29 de julio de 2020.

cuarentena previa obligatoria en hoteles o residencias habilitadas. El temor ante el virus bloqueó la cooperación y hubo inacción municipal.

Esta situación no se dio en la mayoría de los países de América Latina, pues la cuarentena no fue obligatoria (México) o ni siquiera se aplicó (Brasil). Sin embargo, los países con más alta tasa de informalidad económica urbana y mayores niveles de desigualdad social han sido los más afectados por el número de contagiados y fallecidos, tanto los reconocidos oficialmente, como los que probablemente no hayan sido identificados formalmente como COVID-19, pero sí por los registros de defunciones en tasas superiores a las tendencias regulares de años anteriores, sin incluir las sepulturas informales en la periferia de las grandes ciudades.

Al respecto, Perú tiene 71 % de su PEA en el sector informal urbano. Al 21 de julio, el Ministerio de Salud sumaba 13 384 muertos, de los cuales 70,5 % fueron hombres y 29,4 % mujeres. La mayor cantidad de muertos se ha dado en el rango de edad comprendido entre los 60-79 años. Empero, según un modelo de cálculo diseñado por la BBC el número de muertos reales, al 31 de mayo llegó a 18 900. Al 15 de junio, el Instituto de Defensa Legal (IDL) calculaba 24 262 fallecidos, sobre la base de los muertos registrados en el Sistema Nacional Informático de Defunciones. Al 2 de julio se calculaba 30 mil fallecidos, más 5000 por causas colaterales al coronavirus. Cabe señalar que la mayor cantidad de muertes se ha dado en Lima y Callao, así como en las ciudades grandes del norte peruano, como Trujillo, Chiclayo y Piura<sup>9</sup>.

Las normas referidas a la acción del Estado en contextos de graves crisis de orden natural o de riesgos externos son muy específicas y no están referidas a riesgos generados por una pandemia vírica masiva de orden global e impacto nacional. Existe una normatividad muy completa en defensa nacional, seguridad nacional y defensa civil, así como protocolos de salud y atención en casos de plagas endémicas con impacto en grupos humanos en diversas regiones del país.

Al respecto, la participación de la Policía Nacional para vigilar el cumplimiento de la cuarentena, y del Ejército y la Marina de Guerra para vigilar el toque de queda generó inconvenientes y costos muy graves para el personal movilizado. No se conocen exactamente las cifras, pero policías y soldados fueron contagiados, produciéndose decenas de muertos. Incluso hubo unidades enteras contagiadas. De otro lado, también se produjeron excesos contra ciudadanos que no respetaron la cuarentena o toque de queda, ya sea por desconocimiento o falta de entrenamiento cívico. La capacitación del personal de las fuerzas de seguridad se refiere a situaciones de riesgo que atañen a la defensa nacional y seguridad interna, no a situaciones de pandemia, que tiene una dinámica muy diferente.

Como ha quedado demostrado con la pandemia de COVID-19, no existe una normativa que involucre la acción sanitaria inmediata de ámbito nacional para todos los sectores de gobierno. Lo que se hizo público fueron protocolos y planes técnicos elaborados urgentemente por el sector salud, que fueron complementándose a través de directivas emanadas del comando de operaciones contra el referido virus, creado ex profesamente. Empero, las predicciones respecto a una lenta caída de los contagios y la letalidad mortal del virus se fueron dilatando y los cronogramas ofrecidos se postergaron

---

<sup>9</sup> Información disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-53092667>; <https://www.idl-reporteros.pe/los-muertos-que-cuentan-los-medicos/>; <https://saludconlupa.com/noticias/peru-investigadores-calculan-que-hubo-30-mil-muertos-por-covid-19-entre-marzo-y-junio/>; <https://data.larepublica.pe/envivo/1552578-casos-confirmados-muertes-coronavirus-peru>.  
Última consulta: 29 de julio de 2020.

## V. PERSPECTIVAS DE LA GOBERNANZA

La situación de emergencia nacional continuará todavía durante meses; y de descubrirse la vacuna anti-COVID-19, mientras se industrializa y se consigue su aprovisionamiento, puede fácilmente transcurrir un año. La crisis económica que se deriva de esta pandemia hará caer el PBI un 9 % para el 2020 en un escenario optimista, mientras que en un escenario pesimista puede llegar a caer entre 13-14 %. Aumentará también el desempleo, la pobreza y extrema pobreza.

Reiniciar el aparato productivo y el crecimiento tomará tiempo. Algunos escenarios señalados por economistas y académicos mencionan dos años, otros cinco y los más pesimistas diez años.

Los conceptos tradicionales de gobernabilidad y gobernanza usados en los últimos años deben ser replanteados en función a esta doble situación. Por un lado está la pandemia, que puede seguir causando estragos, modificando comportamientos sociales, provocando impactos negativos en la salud mental y ocasionando posibles reconfinamientos por olas sucesivas del virus hasta que se logre la vacuna y se universalice, pues la inmunidad de la población es muy baja; y por el otro, se presenta la crisis económica recesiva, posiblemente con estanflación y con todo el impacto social que genera.

Urge una norma general que consolide las funciones institucionales del ente rector gubernamental en tiempos de pandemia, que corresponde al sector salud. La situación no es equiparable a una guerra, pese a que en algunos momentos se hizo alusión a ella, pues no es la lógica amigo-enemigo la que se impone, sino la cooperación y colaboración participante. Por ende, no pueden usarse las normas del sistema de defensa nacional o de seguridad nacional.

La gobernanza en situaciones de crisis requiere la creación de mecanismos más fluidos y flexibles de participación ciudadana orientada a potenciar la co-gestión de políticas de emergencia, combinando comunicación, redes sociales digitales y colectivos de la sociedad civil institucionalizada o popular.

También la participación social debe estar mejor institucionalizada a través de organizaciones orientadas a la prevención y atención de la salud en situaciones de emergencia, sobre todo en los ámbitos local, vecinal o barrial. Los municipios deben dirigir campañas de prevención y coordinarse con el sistema educativo, la informalidad urbana focalizada y campañas casa por casa. Las empresas, según su categoría y en función a la doctrina de responsabilidad social, deben cooperar en el abastecimiento seguro de medicina genérica y materiales asequibles para emergencias sanitarias.

No debe quedar duda en los ordenamientos legales pospandemia del rol rector del Estado a través del sector salud en situaciones de emergencia nacional. Esta rectoría orienta la gestión pública según el sector y nivel de gobierno. En la relación con los agentes privados o de la sociedad civil es indicativa u obligatoria según las prioridades más urgentes. El objetivo es el respaldo ciudadano y la colaboración de los diversos actores protagónicos en la neutralización de la pandemia.

Toda gobernanza pone en marcha las energías sociales y las capacidades institucionales, y moviliza las responsabilidades ciudadanas y el compromiso empresarial. Paralizarlas por un confinamiento en la época de la comunicación digital, cuando el Perú tiene una gran sociedad civil que en ciertas circunstancias se moviliza, es desaprovechar la potencialidad de la gobernanza para aplicar eficazmente políticas de emergencia y legitimarlas.

Ello fortalece la gobernabilidad, es decir la capacidad del gobierno para producir respuestas y tomar decisiones adecuadas a situaciones de emergencia y hacer eficiente el uso de los recursos. El sistema democrático queda fortalecido demostrando que, en situaciones muy graves de desastre nacional o pandemias, sus marcos de convivencia funcionan mejor que las respuestas autoritarias.

## VI. CONCLUSIÓN

Es posible entonces renovar los mecanismos sociales de la gobernanza y la eficacia de la gobernabilidad democrática para una situación de crisis nacional que se deriva de pandemias como la del COVID-19. Para ello es necesario, dentro de las atribuciones legislativas, impulsar disposiciones o tomar acciones que faciliten dicho objetivo, como –entre otras– las siguientes:

- Aprobación de una ley de emergencia nacional para situaciones de crisis generadas por pandemias y, en su caso para, emergencias regionales en el caso de plagas víricas.
- Revisión e interpretación constitucional sobre control de precios en situaciones de emergencia y una revisión del marco de control y operación de los órganos reguladores y fiscalizadores del Estado, que se autoexcluyeron en la atención de la pandemia.
- Revisión de la Ley 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadano, para ajustarla a situaciones de emergencia nacional y ampliarla hacia la participación social.
- Revisión constitucional para que el Estado intervenga temporalmente en situaciones de emergencia nacional al sector privado de salud, en lo concerniente al uso de los servicios de emergencia e infraestructura hospitalaria; así como a los que prestan servicios indispensables para el desplazamiento y atención de persona
- Revisión de las normas establecidas en las leyes de Defensa Nacional y Seguridad Nacional para garantizar capacitación y garantías en la defensa de los derechos humanos por parte de los miembros del personal de seguridad y de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.
- Creación e implementación de un fondo especial reservado para atender al personal médico y sus familias en caso de que se produzcan decesos generados por la atención de pandemias.
- Sinceramiento de la estadística sobre los muertos por la pandemia, tanto en la proyección oficial como en la proyección hipotética, así como su descripción en términos de actividad laboral, clase social y origen regional.

Cabe señalar que la construcción de una gobernanza pospandemia depende de la voluntad política de la dirigencia gubernamental y los liderazgos de la sociedad civil y el mundo asociativo, y ello solo podrá realizarse con un marco legal previsor. La pandemia y los desastres naturales son desafíos que no deben encontrar al Estado desguarnecido; por ello hay que crear los instrumentos de la gobernanza y su base jurídica. Servirá, además, para el gran esfuerzo que se requerirá para enfrentar la recuperación económica.

La representación parlamentaria, sobre la base de las experiencias que se puedan revisar en sus regiones, podría aportar nuevos elementos en el diseño de la gobernanza para los niveles subnacionales de gobierno. La gobernanza bajo un modelo de subsidiariedad participativa es una vía democrática para unir regiones en situaciones de emergencia como las que se ha vivido con la pandemia del COVID-19.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA

2016 Documento de Trabajo 01/216 *Los agentes sociales y la gobernanza democrática: el papel de los interlocutores sociales en la consolidación de la democracia política y el desarrollo de la democracia participativa*. Recuperado de:  
[http://www.ces.es/documents/10180/3184184/DOC012016\\_agentes-sociales\\_gobernanza-democratica.pdf/5fd849a7-68f7-420c-9349-638d2c25377d](http://www.ces.es/documents/10180/3184184/DOC012016_agentes-sociales_gobernanza-democratica.pdf/5fd849a7-68f7-420c-9349-638d2c25377d)

CALVERAS, ALEIX

2020 *Sobre los incrementos desorbitados de precios en el actual contexto de crisis sanitaria*. Recuperado de: <https://nadaesgratis.es/admin/sobre-los-incrementos-desorbitados-de-precios-en-el-actual-contexto-de-crisis-sanitaria>

KRUGMAN, PAUL

2020 *Why is price gouging bad?* Recuperado de: [https://www.gc.cuny.edu/CUNY\\_GC/media/LISCenter/pkrugman/why-is-price-gouging-bad.pdf](https://www.gc.cuny.edu/CUNY_GC/media/LISCenter/pkrugman/why-is-price-gouging-bad.pdf)

OLVERA, ALBERTO J.

2003 *Sociedad Civil, Gobernabilidad Democrática, Espacios Públicos y Democratización: Los contornos de un proyecto*. Recuperado de:  
[http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/olvera\\_copy.pdf](http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/olvera_copy.pdf)

STIGLITZ, JOSEPH E.

2005 *Lessons from the Black Tsunami, Project Syndicate*. Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/lessons-from-the-black-tsunami>

VILLAREAL LIZÁRRAGA, PEDRO ALEJANDRO.

2019 *Pandemias y Derecho: una perspectiva de Gobernanza Global*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 2019. Disponible en:  
<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/pandemias-y-derecho-una-perspectiva-de-gobernanza-global.pdf>

### MEDIOS DE COMUNICACIÓN POR INTERNET

BRITISH BROADCASTING CORPORATION - BBC

2020 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-53092667>

LA REPÚBLICA

2020 <https://data.larepublica.pe/envivo/1552578-casos-confirmados-muertes-coronavirus-peru>

IDL-REPORTEROS

2020 <https://www.idl-reporteros.pe/los-muertos-que-cuentan-los-medicos/>

SALUDCONLUPA.COM

2020 <https://saludconlupa.com/noticias/peru-investigadores-calculan-que-hubo-30-mil-muertos-por-covid-19-entre-marzo-y-junio/>

## **NORMAS**

Decreto Legislativo 1455, por el que crea el Programa «Reactiva Perú» para asegurar la continuidad en la cadena de pagos ante el impacto del COVID-19.

Decreto de Urgencia 032-2020, que dicta medidas extraordinarias destinadas a garantizar la respuesta sanitaria para la atención de la emergencia producida por el COVID-19.

Decreto de Urgencia 038-2020, que establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el COVID-19 y otras medidas. Banco Central de Reserva del Perú.

Circular 0016-2020 BCRP, Operaciones de Reporte de Valores a Cambio de Moneda Nacional.

# PANDEMIA, RÉGIMEN ECONÓMICO, POLÍTICAS PÚBLICAS, DERECHOS HUMANOS Y CORRUPCIÓN O EL VIRUS DE LA VERDAD\*

**LUIS ALBERTO SALGADO T.<sup>1</sup>**  
*Analista político*



## SUMARIO

I. Introducción.- II. Repaso de algunos antecedentes.- 2.1. Regímenes oligárquicos del pasado.- 2.2. El Perú en 1990.- 2.3. Otras señales preocupantes.- 2.4. El modelo económico peruano.- 2.5. El neoliberalismo y Keynes en escena.- III. Ni planificación estratégica, ni programa, ni proyecto nacional de desarrollo.- IV. La pandemia en el Perú y la radiografía de la BBC de Londres.- V. Gestión económica, pandemia, pobreza y corrupción: la conexión.- VI. La Organización Mundial de la Salud (OMS) y la pandemia en el Perú.- VII. Las políticas públicas, los gobernantes y los derechos humanos.- VIII. Viabilidad de un país. Viabilidad de un Estado.- IX. La corrupción y la grave crisis de salud pública en el Perú violan los derechos humanos y destruyen la democracia.- 9.1. La megacorrupción.- X. Conclusiones.- XI. Bibliografía.

## RESUMEN

A partir de la grave situación que vive el Perú, agravada por la pandemia que previsiblemente seguirá impactando todavía, se intenta exponer los factores y decisiones de políticas que fueron gestando la gravedad de la crisis, que pudo haberse atenuado si sus gobernantes hubieran entendido al país en su complejidad y diversidad multiétnica y multicultural, así como si hubieran corregido el modelo económico impuesto, sobre todo en los últimos treinta años.

---

\* Este artículo ha sido publicado es una versión actualizada. En setiembre pasado se publicó en [www.conuestroperu.com](http://www.conuestroperu.com)

<sup>1</sup> Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con especialidad en Derechos Humanos y Derecho Internacional Público. Consultor internacional y conferenciante, exprofesor universitario. Máster en Ciencias Políticas por la Montclair State University, Estado de Nueva Jersey, EE. UU. Estudios de Maestría en Derecho Internacional Económico, Pontificia Universidad Católica del Perú. Exfuncionario de las Naciones Unidas en Misiones de Paz y Derechos Humanos en Camboya, Mozambique y Guatemala. Exrepresentante del Perú ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en Ginebra, Suiza.

Se refiere a algunos antecedentes internacionales relevantes durante el siglo xx para comprender cómo afectó ello el acontecer y la realidad del país. Asimismo, se expone el debate internacional en torno a las decisiones de política económica y social que se venían —y se vienen— aplicando en nuestra patria, aun en medio de la crisis pandémica que recorre el mundo.

Se plantea reconocer la importancia de comenzar a aplicar realmente políticas integrales y sistemáticas de derechos humanos con las prioridades presupuestales y el seguimiento técnico que corresponde a un Estado democrático constitucional moderno. Finalmente, se hace hincapié en la gravitación absolutamente negativa que ha tenido, y aún tiene, en la vida del país la profunda, extendida y, a la vez, elevada corrupción sistémica que se instaló con impunidad durante años en las más altas esferas del Estado en los gobiernos de los últimos treinta años.

**Palabras claves:** pandemia, políticas públicas, ajuste económico, pobreza estructural, planificación estratégica, proyecto nacional, derechos humanos, corrupción.

## I. INTRODUCCIÓN

La pandemia que azota al mundo arribó al Perú y sus efectos e impacto mayor aún están por llegar. Pero ¿pudimos enfrentar mejor, como sociedad, como nación, como Estado, este fenómeno letal, tan desconocido como temible, que se da aproximadamente una vez cada cien años? Y ahora que está en el Perú, nadie sabe realmente cómo afectará la vida de sus habitantes y su entorno. No sabemos tampoco por cuánto tiempo y de qué manera impactará especialmente en los pueblos. Sin embargo, hay otras interrogantes urgentes, como: ¿hubo solidaridad e inteligencia social entre los peruanos durante los últimos treinta años? Antes de ese tiempo, ¿pagamos consecuencias o hemos sido premiados?

Debemos mirar en retrospectiva para saber qué pasó con el Perú y conocer de manera objetiva, y a la luz de lo que esta gravísima crisis de salud pública ha hecho lacerantemente en forma evidente, las causas profundas de cómo evolucionaron los fenómenos económicos, políticos, sociales y culturales. ¿Es posible individualizar responsabilidades en los decisores que desde el poder acertaron o sentaron las bases estructurales del derrumbe, de la gravedad de crisis futuras y del beneficio o daño de magnitud infligido a millones de seres humanos? ¿Cómo se juzga el éxito en política económica y en políticas sociales?

Es indispensable conocer las causas profundas y estructurales de la crisis multidimensional que golpea al país y saber si se encamina a ser un Estado fallido y, yendo al extremo, a desaparecer como tal, porque la nación que lo sustenta tiende a su desintegración. También es importante responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles son los criterios para determinar la eficiencia y eficacia de modelos, sistemas y regímenes económicos, de decisiones de políticas públicas y, por último, de la gestión de gobernantes y sus grupos de gestión gubernamental en un período de dos o tres décadas?, ¿qué deben hacer, tienen derecho a decir o a hacer algo las víctimas de ese modelo y esas decisiones?

Es en tiempos difíciles como estos en que las sociedades necesitan y valoran dramática y urgentemente a dirigentes idóneos en la conducción del país, exentos de dogmas y fanatismos. Y es en las circunstancias actuales que se ponen a prueba la integridad, la capacidad y los conocimientos de quienes ostentan la conducción de los destinos de la nación. En estos tiempos, será más necesario que ese conjunto humano haya internalizado los valores y principios del concepto integral de derechos humanos, tal como está concebido en la Declaración Universal de

los Derechos Humanos de 1948<sup>2</sup>, y que ello se materialice, sin demagogia, en la verdadera mejora en la calidad de vida de todos, con dignidad. Esa será la prueba incontestable.

Quien escribe esto no es economista, pero entiende que, seguramente, habrá profesionales de esta disciplina que se estén preguntando en qué momento comenzó a darse esta crisis multidimensional, no obstante los números macroeconómicos en azul exhibidos en el manejo de la economía durante varias décadas. ¿Milton Friedman o John Maynard Keynes? Y escribo estas líneas con el respeto debido a los economistas que intentarán dar una explicación integral y real de la vida y de las actividades, para comprender qué está pasando con el país y qué ocurrió con esos anuncios reiterativos que durante muchos años nos decían que el Perú estaba en franco y definitivo camino al desarrollo y a ser un «tigre latinoamericano», y que faltaba poco para llegar a niveles del primer mundo. Más importante que perspectivas poco realistas, necesitamos, desde el punto de vista de la economía, recomendaciones sensatas para no volver a caer en esa trampa de autocomplacencia de la cual, en razón de los efectos recesivos —y quizás depresivos— de esta pandemia, nos costará mucho salir.

Un intento de respuesta, pues, se hará en las próximas páginas.

## II. REPASO DE ALGUNOS ANTECEDENTES

Reflexionemos sobre lo sucedido en el Perú durante los últimos treinta años para tratar de comprender lo que le ocurre hoy. Y señalamos ese número de años porque desde 1990, y en los años que siguieron, se impuso una forma distinta en la conducción del Estado, respecto de la etapa que le precedió, en lo referido a asuntos públicos y la relación de los gobernantes con la ciudadanía, con los trabajadores en todas sus formas, de la ciudad y del campo, y con los sectores empresariales desde la micro hasta la gran empresa nacional y extranjera.

Se pretende un análisis sin dogmatismo ideológico ni apasionamiento político, aunque no exhaustivo, de la génesis de nuestros problemas nacionales y, sobre todo, de las evidencias. Se hace esto para no incurrir nuevamente, como país, en errores graves que impactarán con mayor dramatismo, sin que se excluya llegar al nivel de tragedia, en la vida de millones de peruanos de todas las edades y condición, pero principalmente en quienes forman parte de aquellos millones de seres humanos que viven en agravada situación de pobreza y pobreza extrema, como resultado fundamental de decisiones tomadas por otros, que no son pobres y que nunca lo fueron.

### 2.1. REGÍMENES OLIGÁRQUICOS DEL PASADO

En realidad, lo señalado no significa sostener que el tiempo anterior a ese periodo de treinta años fue ideal o de mejor recordación. Las etapas de la historia del Perú desde su surgimiento como república, en 1821 —e incluso los siglos anteriores a su nacimiento—, adolecieron de injusticias, inequidades, exclusión y explotación social de millones de personas; hubo también racismo, encubierto o desembozado, que se hizo estructural y se instaló en lo que algunos llaman el *tejido social*. Inclusive puede afirmarse, sin hipérbole alguna, que la condición de territorios colonizados

<sup>2</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un documento que marca un hito en la historia de los derechos humanos. Elaborada por representantes de todas las regiones del mundo con diferentes antecedentes jurídicos y culturales, la Declaración fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III) como un ideal común para todos los pueblos y naciones. La Declaración establece, por primera vez, los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero y ha sido traducida a más de 500 idiomas. En: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/> Última consulta: 30 de julio de 2020.

o conquistados violentamente por Estados europeos (fundamentalmente pero no únicamente, España, Portugal y Francia), desde la América al sur del río Grande hasta el cabo de Hornos, de lo que fue después el Perú y los otros países latinoamericanos, determinó la instalación de una organización social y económica, con sus respectivos Estados nacionales, cuya característica más definida y categórica seguirá presente. Es más, debía seguir presente en la etapa iniciada en 1990 en el Perú para que funcionara el modelo y el sistema con las características antes señaladas. Se dio la desaparición paulatina y sistemática de lo poco que, en términos de derechos económicos y sociales, se había avanzado hasta entonces, como sucedió en las democracias latinoamericanas de «baja intensidad». En ese sentido, es necesario comprender lo que significaron los regímenes oligárquicos, al iniciarse, en 1824, la etapa republicana, que terminó con la presencia formal del poder español.

Jorge Basadre, refiriéndose a esa extensa etapa republicana del Perú, afirma lo siguiente<sup>3</sup>:

*No cabe hablar, en verdad, de una sociedad peruana sino de varias articulaciones sociales en función, en parte, de circunstancias geográficas y, sobre todo, de la variabilidad del impacto producido por los fenómenos históricos desde la Conquista española hasta la introducción del industrialismo. Puede observarse en la vida nacional de los últimos cuarenta años [...] el incremento de las tensiones sociales y político ideológicas [...]. El fenómeno más impresionante, sin embargo, por su magnitud, fue la dificultad para el alza en el nivel de vida de amplios sectores de la población campesina. Este proceso creó situaciones lamentables de discontinuidad de las que brotaron tanto prejuicios y egoísmos de un lado como acusaciones y dicerios de otro [...] Una parte de quienes a sí mismos se llamaban la aristocracia adoptó una actitud negativa o despectiva ante su propio país, continuó acariciando, como algunos de sus antecesores, la idea de que lo mejor era emigrar y ocultar capitales en el extranjero; y una parte formada por intelectuales de los que plantearon la crítica social, acentuó su odio a los 'oligarcas' y a veces también a Lima, la costa y los blancos.*

## 2.2 EL PERÚ EN 1990

En 1989 y 1990 en el mundo se producían hechos importantes que trataremos más adelante, los cuales generaron nuevos aires y corrientes de pensamiento. En el caso del Perú, en 1990, llegó a la presidencia de la República un nuevo gobierno de Alberto Fujimori Fujimori. Este mandatario exhibió en campaña como lema: «Honestidad, tecnología y trabajo». Además, sostenía que había que acabar con la hiperinflación, el desorden y la descapitalización que habían hecho crisis al culminar el primer gobierno de Alan García Pérez, en julio de ese año. Todo ello, es cierto, agravado por diez años de accionar terrorista y por las medidas dadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que en esos años presionaban a los países deudores para que impusieran programas de ajuste estructural (PAE)<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Basadre, Jorge, (1961). *Historia de la República del Perú*, Quinta Edición, aumentada y corregida, Tomo x. Lima: Ediciones Historia, págs. 4752 y 4753.

<sup>4</sup> El programa de ajuste estructural (PAE) significó la privatización masiva de empresas públicas y de la actividad económica, comercial y financiera, gran parte de lo cual derivó en el control extranjero. Incluía la reducción drástica de lo que sus mentores denominaban «gasto social», es decir, los presupuestos para salud y educación públicos, así como de programas sociales de ayuda, incluida la alimentación popular. Todo ello acompañado del mantenimiento severo y sistemático de sueldos y salarios bajos.

a sus economías, que significaba a su vez ajustar a la población. Otra característica fue que se priorizara, por sobre cualquier otra consideración, el pago de la deuda externa, incrementada considerablemente por onerosísimos intereses. Todo ello con el respaldo, sobre todo, del FMI.

Al respecto, es interesante señalar lo que expresa el economista español Joaquín Arriola Palomares<sup>5</sup>:

*Hace diez años se produjo una inflexión histórica en América Latina, cuando la suspensión de pagos del gobierno de México desencadenó la crisis de la deuda. Diez años es un período de tiempo suficiente para determinar si la medicina aplicada ha sido suficientemente efectiva en resolver la crisis. Bajo la égida del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo la mayoría de los países se vieron obligados a adoptar políticas de estabilización y Programas de Ajuste Estructural (PAE), y aquellos que se negaron a hacerlo fueron suficientemente presionados para caer en el caos y en definitiva en programas de ajuste más severos como testimonian Perú y Nicaragua<sup>6</sup>.*

Por lo tanto, y en aras precisamente de la necesidad de «modernizar la economía para hacerla más productiva y mejorar la calidad de vida de todos» –por lo menos, eso era parte del discurso empleado para que las poblaciones aceptaran el presunto *nuevo orden económico y social*–, había que instalar en el país las nuevas condiciones y relaciones –en rigor, realmente, no tan nuevas– que traía el nuevo modelo anunciado como neoliberal, como expresión renovada del sistema capitalista en el Perú, en América Latina y en parte del mundo.

Lo anterior ocurría luego de la debacle de los regímenes del llamado socialismo real, que eran dictaduras políticas en la vida real, encabezados por la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), autocalificados políticamente como «comunistas». Dichos regímenes gobernaban en nombre y, presuntamente, a favor del proletariado o la clase obrera. Por lo tanto, se había creado un ambiente mundial propicio para la instalación y prevalencia del nuevo orden neoliberal con insistentes promesas de redención de la humanidad.

Así, lo iniciado entre 1990 y 1992 marca una etapa en nuestra historia nacional claramente distinguible, que radicalizó los términos económicos, financieros y comerciales a favor del gran capital transnacional. Fue al comienzo de este proceso que se dieron los PAE destinados fundamentalmente, entre otros objetivos, a generar fondos para el pago de la deuda externa, condición *sine qua non* en esos años para que el Perú se insertara plenamente en la economía mundial.

Sobre el particular, habría que citar lo señalado por el profesor Joaquín Arriola Palomares<sup>7</sup>:

<sup>5</sup> Arriola Palomares, Joaquín (1992), *El Fracaso de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) en América Latina*. Dialnetunirioja.es, Digitalizado por Biblioteca P. Florentino Idoate S.J., Publicado por los Departamentos de Economía, Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Pág. 627, pág. 1 en la versión digital. UCA, San Salvador.

<sup>6</sup> Arriola Palomares, Joaquín: Dialnetunirioja.es, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, pág. 633, pág. 17 en la versión digital. UCA El Salvador.

<sup>7</sup> Arriola Palomares, Joaquín (1992), «El Fracaso de los Programas de Ajuste Estructural en América Latina», *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, pág. 633. Tomado de la versión digital publicada en dialnet.unirioja.es: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6521358> Última consulta: 30 de julio de 2020.

*Objetivo de la Privatización.- Durante la década de los '80, América Latina sufrió por partida triple la dependencia respecto al capital transnacional: el servicio de la deuda se convirtió en una pesada losa que, cuanto más se pagaba, más pesaba: en 1983 la deuda totalera de \$ 344,500 millones de dólares, y en 1992 de \$ 398,400 millones de dólares; en estos mismos años América Latina pagó \$ 531,500 millones de dólares en concepto de servicio de la deuda externa, **cuatro quintas partes en concepto de intereses.** (La negrita es del autor del presente artículo)*

Diez años antes, Margaret Thatcher, en Gran Bretaña (1979-1990), y Ronald Reagan, en los Estados Unidos (1980-1988), habían iniciado un relanzamiento del movimiento conservador mundial para reafirmar y fortalecer la posición y capacidad del gran capital transnacional, tanto al interior de sus países como en los territorios de ultramar, y con ello ejercieron su dominio y poder sobre economías y pueblos de menor desarrollo. Una versión renovada y no tan sofisticada de lo que algunos llamarían en lenguaje político del siglo xx: imperialismo político, económico y financiero, sin respuesta efectiva.

Las consecuencias altamente controversiales de esta relación desigual comenzarían a verse años después, hasta la fecha, aunque en medio de ello se dio la crisis económica y financiera global de 2008, causada por la gran burbuja hipotecaria de los Estados Unidos, que generó una gran recesión, una especie de primer gran desencanto mundial respecto del modelo redentor. Fue una clarinada de alarma a la arrogancia y soberbia con la cual, hasta ese momento, se manejaban ciertas economías en gran parte del mundo. Los gobiernos del Perú no fueron la excepción. **La otra gran lección, cuyos resultados principales aún no conocemos, la está dando la actual pandemia que impacta al mundo entero.**

### 2.3 OTRAS SEÑALES PREOCUPANTES

Por otro lado, junto con la desaparición de la Unión Soviética, se producía la caída del ominoso muro de Berlín y el desplome de los regímenes dictatoriales comunistas de Europa Oriental, sostenidos solo con el terror de Estado y la represión sistemática colectiva de sus pueblos. Esos regímenes ahogaron libertades y sepultaron en vida a millones de seres humanos para encubrir, hasta donde pudieron, el estrepitoso fracaso terminal de su sistema con su economía centralmente planificada e impuesta a la fuerza, amparada en la oscuridad de las tiranías. La China comunista, curándose en salud, había iniciado ya en 1984 su proceso de *rectificación*, luego de la muerte, en 1976, de Mao Tse Tung, líder de la Revolución china, pero también su gobernante autócrata durante décadas y concentrador del poder real, encabezando la élite del Partido Comunista de ese país. Aun así, en 1989 se dieron los sucesos sangrientos en la plaza de Tiananmen, en Pekín, que terminó en la masacre de miles de personas, las cuales no pudieron ser ocultadas ante el mundo. Fue la prueba confirmatoria de que solo con represión masiva se sostienen esos regímenes.

En el Perú, en 1990, mientras se desplomaba la propuesta comunista totalitaria euroasiática, comenzaba también a periclitarse el movimiento subversivo-terrorista del Partido Comunista del Perú, autodenominado Sendero Luminoso, por su fracaso natural como propuesta violenta y sangrienta de imponer, en nombre de la justicia social, un régimen tiránico destinado presuntamente a hacer la revolución reivindicativa en el país, en un intento por emular al régimen genocida de los Khmer Rouge (Khmer Rojos), que bajo la dictadura de Pol Pot (Salth Sar) asoló Camboya de 1975 a 1979. La acción inteligente y valerosa, el seguimiento paciente y táctico de un grupo tenaz de policías miembros del Grupo Especial de Inteligencia (GEIN) dio la

estocada final al grupo terrorista con la captura del genocida Abimael Guzmán y de su cúpula asesina, en setiembre de 1992, sin realizar un disparo de arma de fuego.

En el periodo 1990-1992, junto con los anuncios de la nueva globalización con su sucedáneo de la *aldea global*, también comenzaban a reiterarse las advertencias de científicos e investigadores al mundo y a los gobiernos y poderes fácticos sobre los riesgos que advenían para la humanidad con el cambio climático y el calentamiento global, resultado de los gases de efecto invernadero<sup>8</sup> producidos por las crecientes emanaciones a nivel planetario del monóxido y dióxido de carbono y del gas metano; así como del deshielo cada vez más acelerado de los cascos polares con la consiguiente elevación de los niveles de las aguas, y las inundaciones, huracanes y sequías que serían cada vez más frecuentes y extendidos, como viene ocurriendo en la actualidad. Se hace referencia a estos acontecimientos internacionales, pues son hechos que impactan y gravitan en la economía de los pueblos y que debieron ser tomados seriamente en cuenta por los gobernantes para graduar la rigidez o flexibilidad de la aplicación de programas económicos que hacían y hacen más vulnerables a amplios sectores de la población. Lamentablemente, en muchos casos en el mundo no ha sido así. El Perú tampoco ha sido la excepción.

#### 2.4. EL MODELO ECONÓMICO PERUANO

Durante los últimos treinta años, en el Perú se ha aplicado decididamente, sin paliativos sociales, un modelo que se centra en un crecimiento económico que busca permanentemente *las cifras en azul de la macroeconomía*; asimismo, relega el desarrollo humano con equidad. Grave error. Dicha política económica privilegió la desregulación sin reflexión, también la privatización de empresas y servicios, al igual que la reducción del Estado y el *gasto social*, es decir, la inversión del Estado en salud, educación y en la nutrición de las poblaciones más necesitadas.

El clima general en el Perú de los noventa y lustros siguientes comenzó a favorecer de forma ostensible las ganancias de un reducido grupo de peruanos y extranjeros inversionistas con su credencial de *que generan empleo*, pero –agregamos– aumenta significativamente la desigualdad social. La promesa era que se produciría, supuestamente, lo que algunos comenzaban a llamar, sin rubor, el *chorreo* en la pirámide social; es decir, el presunto beneficio que en poco tiempo comenzaría a llegar a todos los estamentos y clases sociales como consecuencia de ese crecimiento económico. Cabe recordar, además, que ese crecimiento fue potenciado durante varios años por el aumento considerable en el precio internacional de los minerales que exporta el Perú, como resultado, sobre todo, del fuerte incremento en la demanda proveniente de la República Popular China, en vertiginoso crecimiento económico, bajo sus propias condiciones específicas.

El crecimiento de la economía iba a ser como una locomotora: la pujante clase empresarial nacional y extranjera que iba a propiciar, de manera natural y espontánea y de pura *buena voluntad*, el desarrollo de las clases medias e iba a sacar a los pobres de su pobreza, los que, como vagones de un tren, se beneficiarían de ese «nuevo» modelo económico.

<sup>8</sup> Según la definición de consenso mundial: *El efecto invernadero natural, que hace posible que la Tierra tenga temperaturas templadas, no se encuentra incluido en el debate actual sobre el cambio climático. Para que el efecto invernadero se produzca son necesarios los GEIs, pero en proporciones adecuadas. Lo que preocupa a los expertos en ciencias climáticas es que un incremento desproporcionado de estos gases produce un aumento de la temperatura debido al calor que queda atrapado en la baja atmósfera, fenómeno que se conoce como calentamiento global* (Secretaría de Ambiente, Ciudad de Buenos Aires).

Tomado de: [https://www.buenosaires.gob.ar/agenciaambiental/cambioclimaticoyenergiasustentable/cambio-climatico-concientizacion/efecto-invernadero-y-calentamiento-global#:~:text=El%20efecto%20invernadero%20es%20un,de%20efecto%20invernadero%20\(GEIs\)](https://www.buenosaires.gob.ar/agenciaambiental/cambioclimaticoyenergiasustentable/cambio-climatico-concientizacion/efecto-invernadero-y-calentamiento-global#:~:text=El%20efecto%20invernadero%20es%20un,de%20efecto%20invernadero%20(GEIs))

Durante treinta años lo descrito en el párrafo anterior fue, en esencia, el discurso oficial del gobierno y de los elocuentes ministros de Economía del expresidente Alberto Fujimori, como también de los sucesivos gobiernos de los exmandatarios Alejandro Toledo, Alan García, Ollanta Humala y Pedro Pablo Kuczynski. Hasta que hace algunos meses, en que la gravísima crisis de salud pública, agravada por el temor creciente con la amenaza de un virus mortal, puso finalmente en evidencia inocultable la dramática precariedad y pobreza ominosa en que viven muchos millones de peruanos. Estos dos son factores estructurales resultado del modelo económico aplicado por los gobiernos mencionados. Aparte, en menor medida, hay que señalar, como factor coyuntural, los errores del actual Gobierno y las deficiencias de gestión de los gobiernos regionales y de cierto número de municipalidades frente al COVID-19, motivo por el cual no se ha logrado frenar el contagio en la población, como se esperaba, no obstante las drásticas medidas de contención y mitigación tomadas tempranamente por el expresidente Martín Vizcarra, aun antes que muchos países latinoamericanos.

Esta situación, que impacta en millones de ciudadanos y que es una amenaza de inusual magnitud por su letalidad para la salud pública del país, incide fuertemente en la actividad económica y ha obligado a formular serios y necesarios cuestionamientos sobre aspectos centrales, presuntamente inmovibles hasta hace muy poco, relacionados al manejo económico y financiero del Perú, al igual que respecto de las decisiones de políticas públicas tomadas durante los últimos veintinueve años sobre la salud, la educación, las relaciones laborales (con sueldos y salarios siempre deprimidos), la vivienda, el sistema tributario e, inclusive, hasta el tratamiento del tema del medio ambiente, cuya defensa estuvo antes relajada y, en no pocos casos, abandonada por una política que irreflexivamente privilegió la actividad minera y forestal.

En general, el cuestionamiento es acerca de las condiciones de vida de millones de peruanos que, en importante medida, explican las serias dificultades para reducir el contagio por coronavirus, tal como ha reconocido con hidalguía la exministra de Economía, María Antonieta Alva Luperdi<sup>9</sup>.

## 2.5. EL NEOLIBERALISMO Y KEYNES EN ESCENA

Como factor coadyuvante de lo expuesto, objetivamente y durante tres décadas, los derechos humanos de todos los peruanos y la defensa de los ecosistemas pasaron a ocupar lugares secundarios o terciarios, pues había que insertar al Perú en el mercado internacional y en la economía global; achicar al máximo el Estado, el que debía limitarse a la seguridad pública y ciudadana con la Policía Nacional, a resguardar nuestras fronteras y a cuidar la «soberanía nacional» a través de las Fuerzas Armadas; disminuir drásticamente las regulaciones que supuestamente entrampaban la actividad empresarial, privatizar extensamente gran parte de las empresas públicas, sean estatales o mixtas, produjeran o no utilidades, inclusive las estratégicas, como la Corporación Peruana de Vapores (CPV), poniéndolas indistintamente en manos de capitales nacionales o de extranjeros (generalmente de estos últimos), siendo los propietarios o accionistas principales pertenecientes a corporaciones extranjeras, multinacionales o transnacionales, que deberían tener trato similar a los nacionales. Para tal efecto, los gobernantes de turno se aseguraron de ello plasmándolo como mandato de rango constitucional: *Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa*

<sup>9</sup> *Querer hacer reformas en nuestro país, con tanta desigualdad y debilidad institucional no ha sido fácil...el Perú es una de las estrellas en manejo macroeconómico de la región, pero esta crisis ha demostrado que el crecimiento económico de los últimos años no ha sido suficiente, que hay enormes problemas estructurales como la desigualdad, como la informalidad que nos han hecho muy vulnerables y acá es donde entendemos mejor que el desarrollo de los países tiene que ser integral.* (Declaración de la exministra de Economía del Perú, María Antonieta Alva, de mayo de 2020, durante semanas muy críticas de la pandemia por COVID-19).

*o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional*, según prescribe el segundo párrafo del artículo 60 de la Constitución del Perú de 1993<sup>10</sup>.

En otras palabras, en esa década de los noventa que se iniciaba, el gobierno del Perú, luego de un golpe de Estado, inició desembozadamente la aplicación, llevada al extremo, en comparación con otros países latinoamericanos, de las propuestas neoliberales de la llamada Escuela de Chicago, uno de cuyos exponentes mayores era el economista Milton Friedman<sup>11</sup>.

Con respecto a la Escuela de Chicago y el pensamiento Friedman, que fue el arma teórica utilizado por los regímenes económicos y gobiernos de los últimos treinta años, Robert Skidelsky, historiador económico británico, escribió para el Foro Económico Mundial un artículo, en el 2016, que contiene una fuerte réplica a los programas de ajuste estructural y al dogma neoliberal prevaleciente todavía<sup>12</sup>:

*¿Se Sostiene aún la Teoría de Keynes?: al demostrar cómo la economía podía permanecer estancada en un equilibrio de «subempleo», Keynes desafió la idea central de la economía ortodoxa de su tiempo: que los mercados para todos los productos, incluyendo el trabajo, son simultáneamente saneados por los precios. Y su desafío implicó una nueva dimensión en la formulación de políticas: los Gobiernos tal vez necesiten déficits para mantener el pleno empleo.... El segundo mayor legado de Keynes es la noción que los gobiernos pueden y deberían prevenir depresiones económicas. La amplia aceptación de este punto de vista puede verse en la diferencia entre la fuerte respuesta de política al colapso del 2008-2009 y la pasiva reacción a la Gran Depresión de 1929 a 1932. Como el laureado Premio Nobel Robert Lucas, un oponente de Keynes, admitió en el 2008: «Supongo que todos son keynesianos en una trinchera.*

John Maynard Keynes, economista británico, escribió en su obra principal, *La Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero*<sup>13</sup>, durante la década del treinta, en un intento de entender las causas de la Gran Depresión de 1929-1932, que había que aumentar el gasto público, vale decir, incrementar la inversión estatal en salud, educación, alimentación, infraestructura vial

<sup>10</sup> La Constitución de 1993, aprobada finalmente mediante referéndum en circunstancias consideradas anómalas por varios sectores políticos, luego de que el gobierno de la ONPE paralizó durante horas el escrutinio de dicha consulta, que hasta el momento de la suspensión del conteo de votos el *NO* al proyecto de constitución derrotaba al *SÍ*. El año anterior, el 5 de abril de 1992, Fujimori había dado un golpe de Estado al régimen, lo que significó el fin del contrapeso entre poderes, sin fiscalización, ni control efectivo; el poder sobre todas las instituciones públicas, incluyendo el Poder Judicial y el Ministerio Público.

<sup>11</sup> Corriente de pensamiento económico partidaria del libre mercado, con el mínimo de regulación posible, que se originó en el Departamento de Economía y en la Escuela de Negocios Booth de la Universidad de Chicago a mediados del siglo *xx*. Fue liderada históricamente por George Stigler y Milton Friedman.

<sup>12</sup> Skidelsky, Robert (2016). *¿Se Sostiene aún la Teoría de Keynes?*, artículo publicado 24 de febrero de 2016, en el *web site* del Foro Económico Mundial, *weforum.org*. Skidelsky culmina su artículo señalando: *Dos reflexiones finales sugieren un renovado, aunque más modesto rol para la economía keynesiana. Un shock aún mayor para la ortodoxia pre-2008 que el colapso mismo fue la revelación del poder corrupto del sistema financiero y la extensión hasta la cual gobiernos poscrisis han permitido que sus políticas sean guionizadas (dirigidas) por los banqueros. Controlar los mercados financieros en interés del pleno empleo y de la justicia social se vincula directamente con la tradición keynesiana.* En segundo lugar, para las nuevas generaciones de estudiantes, la importancia de Keynes reside menos en sus remedios específicos para el desempleo que en su crítica a su profesión que pretende modelar sobre la base de supuestos irreales. Los estudiantes de economía ansiosos de escapar del mundo esquelético de agentes óptimos a uno de completos seres humanos, ubicados en sus historias, culturas, e instituciones encontrarán la economía de Keynes intrínsecamente simpática. Esa es la razón por la cual espero que Keynes sea una presencia viva en los próximos 20 años, en el centenario de la Teoría General y mucho más allá.

<sup>13</sup> Keynes, John Maynard (1936). *La Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero*, (versión inglesa intitulada *The General Theory of Employment, Interest and Money*). Londres: Palgrave MacMillan.

y transportes, así como bajar los impuestos a los sectores de medios y bajos ingresos, para aumentar el poder de compra y la capacidad adquisitiva de la población. Esto estimularía la demanda con el objeto de impulsar la oferta, promoviendo con ello la economía global, a fin de salir de la depresión mundial, lo que así ocurrió.

Las anteriores propuestas keynesianas fueron las ideas fuerza del programa masivo de recuperación económica denominado el *New Deal* del presidente demócrata estadounidense Franklin Delano Roosevelt, sobre todo a partir de 1938 y luego de cinco años de practicar políticas restrictivas del gasto social en búsqueda permanente del equilibrio fiscal recomendado por la ortodoxia económica<sup>14</sup>. **Años perdidos de 1932 a 1937 de presunta saludable** «austeridad fiscal» y de innecesario padecimiento para millones de seres humanos.

### III. NI PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, NI PROGRAMA, NI PROYECTO NACIONAL DE DESARROLLO

Pero la Constitución peruana de 1993 también señala, en su artículo 63, que *La inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones*. Es decir, este precepto, que expresa una ideología liberal extrema y que no existe en un número importante de otros países latinoamericanos, rige en el Perú desde hace veintisiete años. En otras palabras, durante todo este tiempo transcurrido hasta la fecha, en consecuencia, no existe ni ha existido, porque así lo estipuló la referida norma constitucional, un plan ni planeamiento estratégico con visión de país que por lo menos se proyecte sentando las bases de un sector nacional clave de nuestra actividad económica, destinado a vincularse con el concepto fundamental de seguridad nacional y de desarrollo hacia adentro.

El dogma neoliberal en tres décadas ha excluido de plano considerar el aumento del poder adquisitivo de la población y de un entendimiento con peruanos involucrados en la actividad de micro, pequeñas o medianas empresas nacionales. Mucho menos sentarse a dialogar y llegar a acuerdos con los representantes del pueblo trabajador de la ciudad y del campo, los cuales, como hemos visto, también fueron sistemáticamente mantenidos con sueldos y salarios precarios, porque así lo establecía el programa de ajuste estructural, aplicado sin mayor cuestionamiento ni reparo por los sucesivos gobernantes.

La situación lamentable descrita en párrafos anteriores comenzó a incubar condiciones de crisis grave como la que vivimos y fue una manera de que comenzara a frivlizarse y a perder rumbo la agenda que busque la consolidación como país, como Estado nacional y como democracia cabal. La agenda está pendiente hasta hoy.

Refiriéndose a este fenómeno mundial de poderosa y sostenida expansión de multinacionales y transnacionales y a la mínima o nula resistencia de los Estados para gravitar en los destinos de sus pueblos, que en el Perú ha llegado a niveles de patetismo, la escritora francesa Viviane Forrester, en 1997, advertía lo siguiente<sup>15</sup>:

*Sin preocuparse demasiado por los Estados, frecuentemente más pobres que ellas, empantanados, puestos en tela de juicio, acusados, las potencias*

<sup>14</sup> Institute Reimagine the Rules, artículo de Tim Price, página web, [rooseveltinstitute.org](http://rooseveltinstitute.org), *How FDR Learned to Stop Worrying and Loved Keynesian Economics*. En español, *Cómo el FDR dejó de preocuparse y amó la economía keynesiana*, 26 de abril del 2012.

<sup>15</sup> Forrester, Viviane (1997). *El Horror Económico*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, EFE, Suipacha, Buenos Aires, págs. 34 y 37.

*económicas pueden lanzarse a la acción, más libres, más motivadas, más ágiles, infinitamente más influyentes que aquéllos, sin preocupaciones electorales, responsabilidades políticas, controles ni, desde luego, la menor solidaridad con aquellos a quienes aplastan, dejando a otros la tarea de demostrar que todo se hace por su bien [...] y por el bien de todos, porque éste pasa, de más está decirlo, por sus propios 'bienes' [...] Se colocan por encima de todas las instancias políticas sin necesidad de tener en cuenta ninguna ética asfixiante, ningún sentimiento. En el límite, en la más alta de sus esferas, donde el juego se vuelve imponderable, no tienen que responder por éxitos o fracasos ni jugarse por otra cosa que ellas mismas y sus transacciones, esas especulaciones sin término, ni otro fin que su propio movimiento [...] los únicos obstáculos que conocen son aquellos que les oponen sus propios pares. Pero éstos siguen el mismo camino que ellas, van hacia los mismos objetivos [...] pero eso no altera en absoluto el sistema general [...] la competencia desenfrenada los une.*

Agrega Forrester:

*Estas redes económicas privadas transnacionales dominan cada vez más los poderes estatales; lejos de ser controladas por ellos, los controlan y, en suma, conforman una suerte de nación sin territorio ni instituciones de gobierno que rige las instituciones y las políticas de diversos países, con frecuencia por intermedio de importantes organizaciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.*

Es bueno recordar hoy que los mismos funcionarios de gobierno peruano colaboraron y se plegaron, con extraño entusiasmo y muy poca reflexión, con esas potencias económicas cuyo fin era obtener la máxima ganancia posible con el menor costo para ellas. Es decir, durante décadas en el Perú se ha consumado la aplicación irreflexiva de este modelo económico, que linda con el dogmatismo ideológico, de apertura total y prácticamente sin regulaciones necesarias ni condiciones, sobre todo al capital e inversiones extranjeras. Estas políticas han facilitado la comisión concertada de un número importante de graves delitos de corrupción, como lo vienen comprobando la Fiscalía y el Poder Judicial ante los ojos de millones de peruanos. Las recomendaciones y teorías económicas de Milton Friedman y la Escuela de Chicago, también conocidos como los «Chicago Boys», han prevalecido en todo este tiempo en nuestro país.

#### **IV. LA PANDEMIA EN EL PERÚ Y LA RADIOGRAFÍA DE LA BBC DE LONDRES**

Un muy reciente y puntual informe de investigación (de fecha primero de junio de 2020) de la multiplataforma de la BBC (British Broadcasting Corporation) de Londres, Reino Unido, titulado «Coronavirus en Perú: por qué un país que tuvo un gran crecimiento económico no invirtió más en su sistema sanitario»<sup>16</sup>, sin tener muchas respuestas ni ser preciso en algunos diagnósticos, descubre y revela ante el mundo, para vergüenza nacional, precisamente las razones confirmatorias de lo que venimos sosteniendo: que ha tenido que ocurrir esta pandemia,

<sup>16</sup> Barria, Cecilia (2020). *Coronavirus en Perú: por qué un país que tuvo un gran crecimiento económico no invirtió más en su sistema sanitario*. Londres: BBC News Mundo, 1 de junio de 2020, tomado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52843655> Última consulta: 30 de julio de 2020.

originada por un virus desconocido y muy letal, para que estemos al borde de una cuasicatástrofe, y lo señala sin exageración ni hipérbole alguna, solo con el propósito de que el Perú oficial y el Perú profundo constaten y se convenzan de qué es lo que ha venido haciéndose muy mal en nuestro país durante los últimos treinta años. Aunque el Perú profundo ya es consciente de ello desde hace mucho tiempo, porque lo padece.

Un poderoso primer indicio de cómo se estaba destruyendo por dentro la nación peruana fue el descubrimiento, denuncia, procesamiento y eventuales sentencias condenatorias sobre inauditas redes de corrupción al más alto nivel del Estado con casi todos los expresidentes del Perú desde 1990 hasta el 2018<sup>17</sup> involucrados directamente en dichas graves denuncias. Esta pandemia es el segundo poderoso indicio, porque está exhibiendo, en toda su crudeza, las consecuencias del dogmatismo ideológico que se aplicó en ese periodo, de la insensibilidad oficial sistemática y la prevalencia de oscuros intereses subalternos de personas y de grupos que han utilizado el poder político temporal que el electorado les entregó. Esos altos funcionarios jamás anunciaron haber planteado alguna medida o cuestionamiento en favor de la economía de los millones de peruanos que se deslizaban a la pobreza o a la miseria. Las imposiciones de los organismos internacionales –que no reparaban en el agravamiento de los problemas nacionales– fueron aceptadas con rara resignación.

Por otro lado, ¿es mera coincidencia que casi todos los expresidentes que ejecutaron la misma política económica hayan sido denunciados precisamente por graves actos de corrupción?

## V. GESTIÓN ECONÓMICA, PANDEMIA, POBREZA Y CORRUPCIÓN: LA CONEXIÓN

Nos preguntamos, ¿a estas alturas del segundo semestre de 2020 habrá inteligencia para detectar alguna relación entre la gestión de esos gobernantes y sus colaboradores con lo descrito fielmente por la BBC?:

*Hacen largas filas. Algunas son para conseguir oxígeno o para una cama de hospital. Otras son para recibir un plato de comida. Y también está la de los que esperan afuera de la morgue para recibir el cadáver de un familiar. Son las colas de la desesperación de los habitantes de Perú, el segundo país latinoamericano con más personas contagiadas después de Brasil, a pesar de que fue el primero en declarar la emergencia sanitaria. Lo hizo el 16 de marzo. Se van a morir a sus casas porque no tenemos camas<sup>18</sup>.*

*Se olvidaron de la salud y ahora pagamos las consecuencias<sup>19</sup>.*

Recordemos la reflexión de la exministra de Economía, María Antonieta Alva Luperdi, cuando expresó su preocupación sobre lo que la *estrella emergente* peruana ha significado durante muchos años para millones de peruanos debido a la fragilidad social tras el crecimiento económico, situación paradójica con la que un número de gente expresó su contento durante años. Pero, ahora, dicha posición queda en cuestionamiento a consecuencia de no haber neutralizado la expansión de esta pandemia, debido precisamente a los efectos sociales de ese tipo de crecimiento económico peruano tan elogiado con sus cifras macroeconómicas en azul.

<sup>17</sup> Con la única excepción de Valentín Paniagua Corazao.

<sup>18</sup> Declaraciones de Luis Runciman, médico de Iquitos, en el norte del Perú, en diálogo con BBC Mundo.

<sup>19</sup> Declaraciones de Ernesto Gozzer, médico experto en seguridad sanitaria de la Universidad Peruana Cayetano Heredia (privada), para la misma emisora.

Y, entonces, caben preguntas legítimas para poner en evidencia la gran contradicción e incoherencia al señalar que «hicimos las cosas muy bien, pero fallamos en lo social». ¿A costa de qué se ha estado produciendo dicho crecimiento económico peruano, año tras año y sostenidamente, desde la década de los noventa (de muy significativa corrupción), con todos los gobiernos sin excepción? La exministra Alva Luperdi expresó su pesar por las enormes dificultades derivadas de una gran desigualdad en el Perú y de la informalidad en que vive más del 75% de peruanos que se ven obligados a salir diariamente para ganar su sustento. ¿Es que la desigualdad y la informalidad surgieron en semanas en el Perú?; ¿no se daban cuenta los ministros de Economía y los gobernantes y gobiernos antes referidos lo irregular, defectuoso y crecientemente negativo que significaba el no corregir las serias deficiencias de sus políticas económicas y sociales?; ¿no era posible ver que un país tan desigual como el nuestro debía tener como prioridad reducir sistemáticamente esa desigualdad que minaba nuestras bases como nación? Desigualdad –afirmemos– aberrante, hoy expresada en la altísima informalidad, con una economía marginadora, excluyente y que desplaza de su seno a millones de peruanos. En ese contexto, cabe una pregunta final: ¿el error grave está en los millones de expulsados de esa economía o en la economía misma?

Paul Krugman, Premio de Ciencias Económicas del Banco de Suecia en Memoria de Alfred Nobel, en 2008, sobre la guerra ideológica política en torno a la pobreza en los Estados Unidos, que en términos similares se reproduce en otros países, escribe lo siguiente<sup>20</sup>:

*Y si el progreso contra la pobreza ha sido sin embargo decepcionantemente lento –que lo ha sido– la culpa no está en los pobres sino en el cambiante mercado de trabajo, uno que ya no ofrece buenos salarios a trabajadores ordinarios. Los salarios solían incrementarse con la productividad del trabajador, pero esa relación se acabó alrededor de 1980. El tercio más bajo de la fuerza de trabajo estadounidense ha visto muy poco o nada de aumento en los salarios ajustados a la inflación desde los primeros años de la década del setenta; el tercio más bajo de trabajadores hombres ha experimentado una aguda disminución de salarios. Este estancamiento de salarios, no la decadencia social, es la razón por la cual la pobreza ha demostrado ser tan difícil de erradicar... O para ponerlo de manera diferente, el problema de la pobreza ya forma parte del problema más amplio de la creciente desigualdad de ingresos, de una economía en la cual todos los frutos del crecimiento parecen ir a una pequeña élite, dejando atrás a todos los demás.*

La lógica y la inercia dañina de un modelo de acumulación y crecimiento, a expensas de un muy alto costo social, fueron el marco *técnico* en lo nacional e internacional con el llamado Consenso de Washington<sup>21</sup>. Fue el fundamentalismo de mercado o neoliberalismo el marco en el cual

<sup>20</sup> Krugman, Paul (2014), «La guerra sobre la pobreza», artículo escrito para *The New York Times*, enero 9, 2014.

<sup>21</sup> Se conoce como Consenso de Washington a un conjunto de diez recomendaciones de política económica formuladas en 1989 por el economista inglés John Williamson, que tenían como objetivo orientar a países en desarrollo inmersos en la crisis económica para que lograsen salir de la misma. Dichos puntos son:

1. Disciplina presupuestaria de los gobiernos.
2. Reorientar el gasto gubernamental a áreas de educación y salud.
3. Reforma fiscal o tributaria, con bases amplias de contribuyentes e impuestos moderados.
4. Desregulación financiera y tasas de interés libres de acuerdo al mercado.
5. Tipo de cambio competitivo de acuerdo al mercado.
6. Comercio libre entre naciones.
7. Apertura a inversiones extranjeras directas.
8. Privatización de empresas públicas.

se desarrollaron cómodamente esos gobiernos y tomaron sus decisiones claves en cuestión de políticas sociales y económicas, a sabiendas de las repercusiones que en esos años ya eran visibles y que hoy impactan con más fuerza a países como el Perú, en medio de esta grave crisis de salud.

## VI. LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) Y LA PANDEMIA EN EL PERÚ

La OMS, organismo de las Naciones Unidas, declara<sup>22</sup>:

*... el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano... el grado máximo de salud que se pueda lograr... exige un conjunto de criterios sociales que propicien la salud de todas las personas, entre ellos la disponibilidad de los servicios de salud, condiciones de trabajo seguras, vivienda adecuada y alimentos nutritivos. El goce del derecho a la salud está estrechamente relacionado con el de otros derechos humanos tales como los derechos a la alimentación, la vivienda, el trabajo, la educación, la no discriminación, el acceso a la información y la participación.*

Es ya un consenso mundial lo que la OMS entiende como el grado máximo de salud que se puede lograr. Es un derecho fundamental del ser humano. Esto obliga a todos los Estados –entre ellos el Perú– a establecer como objetivo y fin sentar las bases que creen condiciones para aplicar las políticas públicas orientadas hacia ese fundamental pilar de la democracia. Si no lo hace, su condición de organización estatal comenzará a ser cuestionada. Es el caso actual del Estado peruano.

Entre los criterios sociales, señalados por la OMS, perfectamente conocidos por los actuales gobernantes y los gobiernos pasados, que propician la salud de todas las personas, están *la disponibilidad de los servicios de salud, condiciones de trabajo seguras, vivienda adecuada y alimentos nutritivos [...] relacionado con otros derechos humanos como la alimentación, la vivienda, el trabajo, la educación, la no discriminación, el acceso a la información y la participación*<sup>23</sup>. No era difícil de entender. Ese debió ser el norte de los gobiernos pasados, pero no lo fue y debe ser del actual.

Es obvio que la eficiencia y eficacia exigibles en situaciones de emergencia, como la pandemia que padece el Perú, dependen del suficiente personal calificado que labora con la protección adecuada, de instalaciones e infraestructura hospitalaria, máquinas y equipos médicos idóneos y el aprovisionamiento suficiente de medicinas. El mercado resolvería eso, decían. Debía haber niveles adecuados de organización, planificación a corto, mediano y largo plazo y, por supuesto, de gestión. El mercado también resolvería eso, reiteraban. El Estado no debía intervenir. Pues que el Estado interviniera para ir subsanando esos vacíos y deficiencias, aunque ello fuera cada vez más evidente, contradecía el dogma ideológico y el fundamentalismo extremista de los noventa y décadas ulteriores del *laissez faire, laissez passer* (dejar hacer, dejar pasar). Convenientemente,

9. Desregulación de los mercados.

10. Seguridad de los derechos de propiedad. ContraPeso.info (26 octubre de 2004) *Los diez puntos del consenso de Washington*. Recuperado de: [http://contrapeso.info/2004/10\\_puntos\\_del\\_consenso\\_de\\_washington/](http://contrapeso.info/2004/10_puntos_del_consenso_de_washington/) Última consulta: 30 de julio de 2020. Web de la OMS, *Constitución de la OMS: principios*. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/human-rights-and-health> Última consulta: 30 de julio de 2020.

<sup>22</sup> OMS. Página web visitada el 29 de diciembre del 2017.

<sup>23</sup> *Ibid.*

para los intereses de grupos económicos hegemónicos, vivían con la incoherencia entre el dogma y la realidad que confrontaba el país... y sigue confrontando. Esta pandemia ha desmentido toda esa construcción entre realidad y ficción, y ahí están los resultados.

Obviamente, otro factor determinante son las condiciones de vida de la población, que solo es otra secuela del sistema cuestionado y de decisiones políticas erráticas. Ello determina cuán saludable es el ciudadano promedio en las ciudades, en el campo y en las minas. Esto es una resultante histórica y determina la intensidad y naturaleza de la demanda de los servicios médicos y hospitalarios en condiciones normales, y se harán más agudas en una emergencia nacional.

Los niveles nutricionales, de instrucción y de educación de la población, así como las condiciones y situación laboral de los millones de seres humanos, íntimamente conectados entre sí como señala Krugman, determinará el número de infectados y fallecidos por efectos de la pandemia. En la clasificación de contagios en América Latina y el Caribe, el Perú está ocupando el segundo lugar, luego de Brasil. El dato es contundente. Las profundas desigualdades socioeconómicas exhiben la fortaleza o debilidad del sistema inmunitario de los peruanos y presionarán la demanda que ejercerán sobre el sistema de salud pública.

Por ello, no resulta aventurado ni arbitrario concluir que durante estos veintinueve años no ha habido en el país pragmatismo, sensatez, flexibilidad ni inteligencia social para, elementalmente, adaptar un modelo que incluso, desde la década del ochenta, ya suscitaba dudas y que hubiera merecido un comportamiento más prudente y responsable en quienes tenían el poder para tomar decisiones que afectarían a millones de personas. Pero, aparte de lo anterior, ha habido un común denominador en los sucesivos gobiernos: la corrupción.

Debemos ser claros y directos en esta evaluación, con la autoridad que da el que en su debido momento muchos cumplimos con llamar la atención sobre la violación de normas de convivencia humana que estaban concretando esos gobiernos y gobernantes mencionados, como también sobre los riesgos mayores que esto significaba. Ellos sabían perfectamente lo que estaban haciendo y gran parte del pueblo del Perú detectó incongruencia y falta de integridad. Esos gobernantes fueron perdiendo drásticamente credibilidad, pero poco les importó eso en ese momento.

## **VII. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LOS GOBERNANTES Y LOS DERECHOS HUMANOS**

Lo anterior nos lleva a abordar, aunque no con la extensión necesaria, un aspecto central subyacente y transversal a los temas tratados: los derechos humanos, que por definición no son una concesión ni gracia de los gobernantes sino inherentes a la naturaleza y existencia de la persona. Si esto no lo entienden ni lo internalizan los gobernantes, habrá una alta, prolongada y permanente conflictividad. La persistencia de esta situación –mientras se profundizan los problemas socioeconómicos y se agudiza la pobreza–, que los gobernantes históricamente han respondido con represión y violencia, generará un círculo perverso de honda inestabilidad, pobreza estructural, protesta y convulsión social, más represión y atraso generalizado en el país.

Esto es lo que ha ocurrido históricamente en el Perú. Las políticas públicas de los últimos treinta años no cambiaron sustantivamente nada y ya vemos como están terminando esos gobernantes.

En el Perú no se ha forjado una cultura de derechos humanos, que es cultura de solución pacífica de conflictos de distinta naturaleza, de diálogo institucionalizado, de tolerancia, respeto y valoración del *otro* frente a la diversidad étnica. Por el contrario, junto con el racismo encubierto

o no, ha prevalecido una cultura de violencia y represión para seguir avalando e imponer un régimen de privilegios, desigualdades, exclusión e injusticia. En ese camino, los gobernantes, una y otra vez, erosionaron fatalmente su propia credibilidad; y cuando se pierde credibilidad, se destruye la confianza.

Como hemos visto, la credibilidad del gobernante y sus convicciones democráticas, internalizadas con una cultura integral de derechos humanos, son esenciales para cumplir los fines del Estado en una sociedad democrática. Es consustancial para la paz social, que requiere justicia, eficiencia institucional, transparente y equitativa distribución de la riqueza, capacidad y talento para tratar pragmáticamente con los inversionistas, nacionales y extranjeros. Eso no ha habido en el Perú.

La credibilidad se cimenta en la capacidad del gobernante para dar garantías, confianza y estabilidad a los trabajadores de la ciudad y del campo, para ser más específico la masa laboral por su aporte manual e intelectual, sin distinciones. Son quienes no poseen el capital pero que, siendo la mayoría, constituyen la otra parte irremplazable en la producción de bienes y servicios. Son los ciudadanos que forman la nación. Esta realidad, que debió ser la bitácora y el referente permanente de los gobernantes para, simplemente, *hacer las cosas bien*, no fue reconocida ni tomada en cuenta. Por eso, justamente, ahora constatamos las consecuencias.

Esos gobernantes no entendieron que los derechos humanos, como concepción integral, son el gran regulador de los sistemas de gobierno, de los modelos económicos, de los programas nacionales de desarrollo, del realismo de las ideologías y de su asentamiento en la conciencia de los pueblos. Esta es una de las verdades más sólidas que prevalecen como sustento fundamental de las democracias más avanzadas del planeta, y que son avanzadas precisamente por ello, por tener esta convicción enraizada en los liderazgos políticos de derecha, izquierda y centro.

La falta de comprensión y la negativa de esos gobernantes a entender el carácter universal, transversal, indivisible e interdependiente de los derechos humanos, tal como lo establece la Declaración y Programa de Acción de Viena<sup>24</sup>, signó a esos gobiernos del pasado y los llevó al fracaso, a dejar al país inerme y vulnerable ante una crisis gravísima de salud.

Nunca como ahora, ya entrado el siglo XXI, *gobernar bien* está asociado estrechamente con las políticas de derechos humanos, me refiero a los derechos a la vida y a vivir, a la calidad misma de esa vida, es decir, a la libertad civil y a la libertad de la miseria, a la nutrición, al acceso a la salud tanto en la prevención como en la curación; y también a la educación de calidad en todos los niveles, a un trabajo digno y bien remunerado, a vivienda digna, y a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Esta concepción integral incluye promover las condiciones democráticas para que los ciudadanos y sus comunidades se organicen en función de esos fines con el apoyo del Estado. Eso ocurre ya en las naciones más avanzadas y con mayor desarrollo humano en el planeta como las escandinavas, por ejemplo.

Teniendo en cuenta que los derechos humanos son el gran regulador de los sistemas políticos y de los modelos económicos, lo es en consecuencia no solo de la gestión, como factor de medición de la eficiencia del Estado y del gobierno, sino también del capitalismo en todas sus expresiones;

---

<sup>24</sup> Declaración y Programa de Acción de Viena, <https://www.onchr.org>: *Todos los derechos humanos son universales, indivisibles, e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad, y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.* Artículo 5, Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993.

lo es de los efectos y naturaleza de los capitales de inversión, de los capitales financieros, y de la capacidad y claridad con que se asuma esta responsabilidad de gobierno. Esa es la transversalidad.

Asumir los derechos humanos como política central es regular la forma en que las sociedades y los Estados coordinan las libertades y armonizan las diferencias, organizan su manera de vivir, de relacionarse entre los ciudadanos, de producir bienes y servicios, de comercializarlos, de cobrar impuestos y de cómo esos ingresos del Estado son utilizados; pero también de distribuir la riqueza, de relacionarse con los inversionistas nacionales y extranjeros y con la tecnología que viene de fuera. De ello dependerá la credibilidad y legitimidad para seguir gobernando, o su erosión, que derivará en el desorden y la anarquía y, eventualmente, en la caída de gobiernos. Siendo esto así, ¿alguien desea profundizar hoy en las causas que derivaron en la situación jurídico-procesal-penal de los expresidentes Fujimori Fujimori, Toledo Manrique, Humala Tasso, Kuczynski Godard y sobre las circunstancias y antecedentes que llevaron a la autoeliminación física del expresidente Alan García Pérez? Pero, además de ello, ¿indagar sobre cómo están considerados esos expresidentes por la mayoría de los pueblos del Perú, por el ciudadano promedio?

## VIII. VIABILIDAD DE UN PAÍS. VIABILIDAD DE UN ESTADO

Secuela lógica de lo anterior es que esa credibilidad y sostenibilidad ética y política de un gobierno resulta, a la larga, fundamental para la viabilidad de un país. Pues los enunciados de políticos y gobernantes sobre la presunta defensa de lo nacional en la búsqueda de la justicia social o de la presunta eficiencia de modelos liberales o neoliberales, moderados o extremistas, deberán tener un correlato visible, evidente, en la vida de los pueblos. De la misma manera, los anuncios y/o promesas de los modelos que se reclaman (o reclamaban) «socialistas», para reducir realmente la pobreza sin menoscabo de la libertad, deberán tener un correlato en la realidad concreta de la vida de las personas. Si ello no ocurre así, las bases del *contrato social*, que pensó Juan Jacobo Rousseau, comenzarán indefectiblemente a resquebrajarse y, finalmente, se sucumbirá. El caos social y la anarquía, que nadie desea, seguirán a ello.

De allí la importancia de aplicar las políticas de derechos humanos al manejo eficiente del Estado, que cumpla sus objetivos con las regulaciones necesarias y razonables a la libertad de empresa, a fin de que esa libertad no sea utilizada contra otros para eliminar la competencia leal, que es el sustento de la economía social de mercado y del sistema democrático.

Es preciso que los agentes económicos, en su relación con los derechos económicos, sociales y culturales, cumplan sus programas y planes de inversión sin erosionar las bases de la convivencia social, como ha ocurrido en el pasado, pues esa erosión generará inestabilidad y rechazo, y al fomentar desconfianza se bloquearán las posibilidades de diálogo y entendimiento. Esto es lo que viene ocurriendo entre un número de comunidades con varios proyectos de inversión. Al atentar contra los derechos mencionados, que son fundamentales para la convivencia en democracia, no sólo habrá fracasado el diálogo necesario, sino que se habrá cometido también una torpeza fruto de la arrogancia que caracterizó a ciertos inversionistas en los últimos treinta años.

Por otro lado, el talento y el desafío para los gobernantes consistirán en explicar y compartir con los gobernados los criterios para conducir el Estado, gobernar la nación y, a la vez, fortalecer un régimen de efectivas libertades civiles y políticas, así como los mecanismos, instituciones y procedimientos para garantizarlas, que son consustanciales para la gobernabilidad.

La incapacidad de los gobernantes para avanzar en estas políticas y en aplicar una sana regulación estatal, sin corrupción, perjudicará no solo a los ciudadanos, cuya organización democrática es fundamental para su propia defensa, sino también a los inversionistas mismos, potenciales o actuales.

## **IX. LA CORRUPCIÓN Y LA GRAVE CRISIS DE SALUD PÚBLICA EN EL PERÚ VIOLAN LOS DERECHOS HUMANOS Y DESTRUYEN LA DEMOCRACIA**

Una nación se construye sobre principios y valores aplicados cotidianamente a la labor de gobierno, más allá de discursos elocuentes preparados para alguna ocasión. La honradez en el manejo de los recursos, riquezas y erario del Estado; la eficiencia y eficacia de la aplicación de las políticas públicas en la administración del Estado en sus tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con justicia y equidad, así como en la conducción de los gobiernos regionales y las municipalidades, son absolutamente fundamentales para que una nación se vaya cohesionando y alcance lo que se conoce como conciencia nacional. Es lo que da consistencia al funcionamiento del Estado nacional. Y si la corrupción avanza, y, peor, si se instala en las altas instancias del gobierno, entonces comenzará a corroer esos cimientos y llegará un momento crítico culminante que terminará con la existencia de la nación y del Estado. Se convertirá entonces en un Estado fallido, que es la antesala de su disolución. En ese camino estaba el Perú.

La corrupción y la megacorrupción tienen muchas caras, facetas y patrones de comportamiento. No hay una respuesta simple. Puede llegar a ser sofisticada y hasta hacerse irreconocible. Por esa razón, la sociedad debe constituirse organizadamente en un agente más –podría ser el agente más poderoso– en la lucha anticorrupción. Para ello se necesitan ciudadanos cultos, informados, con integridad y sólidos cimientos éticos, y con el coraje para enfrentar hasta las últimas consecuencias a los grupos corruptos ya constituidos y hábiles en su práctica, muchos de ellos con años de antigüedad en su accionar. Esta condición es el fundamento irremplazable en una democracia. Cabe entonces preguntarse: ¿cuál es el nivel y calidad del compromiso ciudadano para emprender una tarea de esta magnitud? ¿Es preciso un cambio cultural? Y si la respuesta es positiva: ¿por dónde y cómo empezar?

La megacorrupción, intensa y extensa, instalada con impunidad en los más altos niveles de gobierno en nuestro país, durante varios regímenes seguidos, ha sido duramente golpeada, hechos que el país ha visto, a pesar de subsistir aún focos en el Poder Judicial y en el Ministerio Público, así como en instituciones claves del Poder Ejecutivo, como las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Todos los exjefes de Estado vivos de los últimos treinta años están condenados a prisión o procesados penalmente o en proceso de extradición para ser procesados. Y el 30 de setiembre del año pasado fue cerrado constitucionalmente, por el actual presidente de la República, el Congreso cuestionado por amplios sectores ciudadanos, que era la expresión más cabal de un comportamiento a espaldas del sentir popular. El país fue testigo de eso y comenzó a respirar mejor. Ello está asociado naturalmente con la gestión del actual jefe de Estado.

Por ello, y aun en medio de esta gravísima crisis de salud pública, el primer mandatario ha alcanzado cierta credibilidad y respeto, que es el bien más preciado, valioso e irremplazable al cual puede aspirar un gobernante. El actual gobernante debe tener entre su prioridad A1 de gobierno, más allá de los errores cometidos en su gestión, detectar, combatir y erradicar expeditivamente y con transparencia los brotes de corrupción en cualquier instancia del Estado y, por ende, resguardar que lo mismo ocurra en los gobiernos regionales y municipalidades. Por supuesto, esta lógica y principios axiológicos de gobierno deberán ser entendidos claramente y asumidos en forma plena también por la ciudadanía y por los actores empresariales del sector

privado en las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas nacionales e internacionales o transnacionales.

## 9.1 LA MEGACORRUPCIÓN

Esta no ha sido una casualidad en el Perú sino ha sido la concreción estructurada de fuerzas y actores siniestros que, como los cómplices que eran, se apoyaban mutuamente. Es fundamental e indispensable revertir y dismantelar definitivamente ese comportamiento. Y al país debe explicársele claramente este proceso y necesidad, y los ciudadanos deben entenderlo bien y asignarle la importancia que ello tiene en una nación civilizada y en un Estado para que funcione como tal.

Los millones de pobres y la precariedad en que viven amplios sectores de las llamadas clases medias tampoco son casualidad, pues esos regímenes del pasado reciente necesitaban el abandono deliberado de toda forma de planificación estratégica, de control efectivo y de las ineficacias de gestión para seguir en lo mismo: con impunidad. Este *modus operandi* se fue agravando mes tras mes y año tras año. La planificación estratégica y tecnológica, y la transparencia en el uso de nuestros recursos, riquezas y erario nacional, pudieron y debieron haber preparado al Perú para enfrentar las ominosas circunstancias actuales. No fue así, prevaleció el *piloto automático* y el fundamentalismo dogmático del mercado, sin regulación efectiva, muy útil para esos fines, lo cual es parte importante ahora de nuestro drama y angustia nacional.

Algo que se deberá tener presente es que esta gravísima situación que confronta el Perú, y que en muy importante medida es consecuencia de esa corrupción estructural instalada durante muchos años, no golpea por igual a todos. Seis o más millones de peruanos no tienen agua ni desagüe en sus viviendas, y para varios millones de peruanos más no salir a intentar ganarse el pan para la familia por tres o más días significa la diferencia entre subsistir y pasar hambre, o empezar a morir, literalmente. Y si el Estado, en estas circunstancias dramáticas –pues ya está visto que por ahora no puede contarse con la voluntad de los más ricos de este país nuestro–, no llega a tiempo con la ayuda y los recursos necesarios para la subsistencia de esos millones de compatriotas, nuestra nación y el concepto fundamental de solidaridad entre connacionales y de gobierno para todos estará quedando en serio y justificado entredicho. Así de urgentes y delicadas son las responsabilidades que tenemos como Estado, como ciudadanos y como país, que toca enfrentar en la hora presente.

## X. CONCLUSIONES

La gravedad y el impacto de la pandemia en el Perú han revelado cruda y dramáticamente las condiciones de pobreza y extrema pobreza en que viven millones de peruanos, así como las falencias, injusticias e ineficiencias de un modelo económico que desde 1990 y durante treinta años se presentó como infalible e incuestionable en el Perú y en el mundo. La vulneración sistemática, durante décadas, de los derechos económicos y sociales de millones de ciudadanos ha sido el principal factor estructural que ha frenado drásticamente el avance en la reversión y superación de la crisis pandémica en el país.

La corrupción instalada en los más altos niveles del Estado empeoró considerablemente la situación. El mercado, por sí solo, es incapaz de regular la perniciosa y creciente desigualdad en ingresos y calidad de vida entre peruanos. El Estado democrático, que debe combatir en forma permanente los brotes de corrupción con respeto y garantías a las libertades ciudadanas,

debe asumir un rol más gravitante en la regulación del comportamiento de los actores económicos, como ocurre en las naciones y Estados democráticos más avanzados del planeta. Las políticas públicas permanentes de derechos humanos, que son universales, transversales, interdependientes e indivisibles, constituyen el principal regulador de la convivencia y el Estado democrático. Hacia ello debe dirigirse el Perú.

## XI. BIBLIOGRAFÍA

ARRIOLA PALOMARES, JOAQUÍN

1992 «El Fracaso de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) en América Latina». *Dialnetunirioja.es*, digitalizado por Biblioteca P. Florentino Idoate S.J., Publicado por los Departamentos de Economía, Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Versión digital. UCA, San Salvador.

ARRIOLA PALOMARES, JOAQUÍN

1992 «El Fracaso de los Programas de Ajuste Estructural en América Latina», *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*. Tomado de la versión digital: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6521358>

BARRIA, CECILIA

2020 *Coronavirus en Perú: por qué un país que tuvo un gran crecimiento económico no invirtió más en su sistema sanitario*. Londres: BBC News Mundo, 1 de junio de 2020, tomado de: [bbc.com](http://bbc.com)

BASADRE, JORGE

1961 *Historia de la República del Perú*, Quinta Edición, Aumentada y Corregida, Tomo x. Lima: Ediciones Historia.

FORRESTER, VIVIANE

1997 *El Horror Económico*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, EFE, Suipacha.

KEYNES, JOHN MAYNARD

1936 *La Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero*, (versión inglesa intitulada *The General Theory of Employment, Interest and Money*). Londres: Palgrave MacMillan.

KRUGMAN, PAUL

2014 «La guerra sobre la pobreza», artículo escrito para *The New York Times*, enero 9, 2014. Tomado de: [ContraPeso.info](http://contrapeso.info) (26 octubre de 2004) Los diez puntos del consenso de Washington [http://contrapeso.info/2004/10\\_puntos\\_del\\_consenso\\_de\\_washington/](http://contrapeso.info/2004/10_puntos_del_consenso_de_washington/)

OMS

2017 *Constitución de la OMS: principios*. Tomado del sitio web de la OMS <https://www.who.int/es>

ONU

2017 *Declaración Universal de los Derechos del 10 de diciembre de 1948*, Resolución 217 A (III). Tomado de: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

ACNUDH

1993

*Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993* (OHCHR).

Tomado de: <https://www.onchr.org>

PRICE, TIM

2012

*How FDR Learned to Stop Worrying and Loved Keynesian Economics*. En español, «Cómo el FDR dejó de preocuparse y amó la economía keynesiana». Artículo publicado el 26 de abril del 2012 en el *home page* [rooseveltinstitute.org](http://rooseveltinstitute.org)

SKIDELSKY, ROBERT

2016

«¿Se Sostiene aún la Teoría de Keynes?», artículo publicado 24 de febrero de 2016, en el *web site* del Foro Económico Mundial, disponible en: [es.weforum.org](http://es.weforum.org)

DECLARACIONES

Declaraciones de Luis Runciman, médico de Iquitos, en el norte del Perú, en diálogo con BBC Mundo el 20 de abril de 2020.

Declaraciones de Ernesto Gozzer, médico experto en seguridad sanitaria de la Universidad Peruana Cayetano Heredia (privada), para la misma emisora el 1 de junio de 2020.



**Sección II**

**PARLAMENTO**  
**Camino al Bicentenario**

---

# LA INDEPENDENCIA DEL PERÚ Y LA CONTRA-INDEPENDENCIA: LOS COSTOS MILITARES (1809-1826)

General EP (r) JUAN URBANO REVILLA<sup>1</sup>



## SUMARIO

I. Introducción.- II. El escenario militar: revolución y contrarrevolución.- III. Los gastos militares de la guerra contra-independencia.- IV. El Tribunal del Consulado en el centro de la guerra.- V. Los gastos militares de las campañas libertadoras a partir de 1820.- VI. Las consecuencias económicas de la guerra de la independencia.- VII. Consideraciones finales.- VIII. Bibliografía.-

## RESUMEN

El presente texto trata sobre los costos militares que demandó la independencia del Perú en la etapa final de las guerras decisivas. Considera la apreciación de los costos que para el Perú demandó la conflagración en los dos frentes. Por una parte, los costos militares de las campañas contrarrevolucionarias que, a partir de 1809, emprendieron los realistas desde la capital del virreinato del Perú hacia la periferia americana para aplacar los movimientos independentistas. A ello se denomina la contra-independencia. De otra parte, tiene en cuenta los costos militares de las campañas patriotas para la independencia del Perú, incluyendo las corrientes libertadoras que arribaron desde el exterior.

Una guerra permanente donde los recursos peruanos fueron empleados por realistas y patriotas. Se observará la actuación de aquellas entidades o quiénes financiaron y proporcionaron las necesidades de la guerra, en hombres, dinero, ganado, vestidos, etc. Un enfrentamiento prolongado que consumió

---

<sup>1</sup> Ingeniero civil. Master of Science por la National Defense University, Washington D.C., USA. Estudios de posgrado en el George C. Marshall, European Center for Security Studies, de Alemania. Con estudios castrenses en Canadá, China y Colombia. Se graduó en la Escuela Militar de Chorrillos el 1 de enero de 1982, obteniendo el 1er. Puesto del Arma de Ingeniería Militar de la 86ª. Promoción «De los Héroes de San Juan y Miraflores». Egresado del Doctorado en Ciencias Sociales, especialidad Historia, de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Directivo del Centro de Estudios Histórico Militares del Perú.

valiosos recursos locales. Ello fue el mayor costo de la independencia, pero ineludible para afrontar el destino del Perú en libertad.

**Palabras clave:** Independencia, contra-independencia, costos militares, revolución, contrarrevolución, campañas libertadoras.

## I. INTRODUCCIÓN

La independencia del Perú tuvo una dimensión continental. El destino de la libertad sería el resultado de la fuerza de las armas y el campo de batalla definitivo sería en el Perú, por ser este país el más sólido bastión político, económico y militar del régimen colonial en América del Sur.

En este contexto, se debe tener en cuenta que la independencia es un proceso que no empieza con la llegada de la expedición libertadora del Perú al mando del general José de San Martín, sino que se inicia tiempo atrás; aunque dicho proceso no siempre tenga una continuidad directa o constante. Entender este proceso resulta clave para determinar a partir de cuándo debemos considerar los costos de la independencia, qué tipo de gastos incluye, quiénes son los actores que participan en estos asuntos, cómo se financiaron los gastos, qué entidades o quiénes proveyeron los recursos económicos para afrontar la guerra, cuánto costó al Perú y cuánto a España, cuál fue la incidencia económica de estos gastos, entre otros aspectos.

Entonces, este estudio apreciará las dos partes en guerra<sup>2</sup>. Por un lado, toma en cuenta los costos militares que implicó las campañas emprendidas por los realistas desde la capital del virreinato del Perú, contra los movimientos revolucionarios aparecidos en el continente a partir de 1809; es decir, la contra-independencia. De otro lado, considera los costos militares de las campañas por la independencia del Perú, llevadas a cabo por las fuerzas patriotas peruanas, así como por las corrientes libertadoras de los ejércitos que llegaron al Perú desde el exterior. Por años, el Perú vivió un estado de guerra impulsado por ambas partes, cuyas implicancias económicas fueron más allá de la capitulación de Ayacucho en 1824.

*Capitulación de Ayacucho, por Daniel Hernández Morillo.*



<sup>2</sup> Un estudio inicial del suscrito (2017), titulado «Los Gastos Militares y la Independencia del Perú, 1809-1826», se publicó en *Documenta de Historia Militar*, n.º 8. Lima: Comisión Permanente de Historia del Ejército (CPHE).

En tal sentido, se presentarán los costos militares que se sucedieron en los diferentes momentos de la guerra, y los llevados a cabo simultáneamente por realistas y patriotas. Así, se observará que, en los financiamientos de la guerra, los comerciantes del Tribunal del Consulado de Lima fueron actores gravitantes, pero no los únicos que aportaron recursos; además, existieron una serie de gastos en artículos diversos cuya contabilidad todavía no está precisada con exactitud, donde los contribuyentes son muchas veces presentados de manera general como *los pueblos*.

## II. EL ESCENARIO MILITAR: REVOLUCIÓN Y CONTRARREVOLUCIÓN

A inicios del siglo XIX, el sistema político militar de los virreinos americanos —que fuera implementado con las reformas borbónicas del siglo anterior—, se pone a prueba. Es con la invasión napoleónica a España, en 1808, y la abdicación del poder de Fernando VII que se origina en la península una lucha por recuperar su soberanía; y en el continente hispanoamericano, a partir de 1809 aparecen juntas de gobierno en Quito y La Paz, de aparente fidelidad al rey cautivo, pero que portaban el germen de la revolución independentista.

El virrey del Perú, José Fernando de Abascal y Souza, responde tomando la ofensiva y envía un batallón del regimiento Real de Lima, al mando del coronel Manuel Arredondo, para batir a los alzados en Quito; luego, envía también otro batallón de dicho regimiento, desde Lima hasta La Paz, en apoyo al brigadier José Manuel de Goyeneche, nombrado presidente de la Audiencia del Cusco, quien, sumando tropas milicianas de Arequipa, Cuzco y Puno, someten a los revolucionarios del movimiento de La Paz.



*Oleo del virrey Abascal, último baluarte de la monarquía, por Pedro Díaz. Museo de Arte de la UNMSM.*

Luego, al conocerse en Lima la revolución de mayo de 1810 en Buenos Aires, surge la solicitud de auxilio de las autoridades realistas del Alto Perú para enfrentar dicha revolución, pero además invocan agregarse al gobierno del virreinato del Perú. Ante ello, el virrey Abascal mediante bando del 13 de julio del mismo año, en enérgica medida decretó la reincorporación de la Audiencia de Charcas al virreinato del Perú, en todos sus ramos de Hacienda, Guerra, Política y Justicia; no obstante conocer que los territorios americanos solo podían desprenderse por disposición real. Empero, Abascal justificó su acto argumentando que lo hacía por ser «obligación de los jefes el dar pronto remedio a los males que cernían sobre los vasallos del rey, por todos los medios que dicte la justicia»; además, refería que su orden duraría hasta la restitución del virrey del Río de La Plata y demás autoridades realistas<sup>3</sup>.

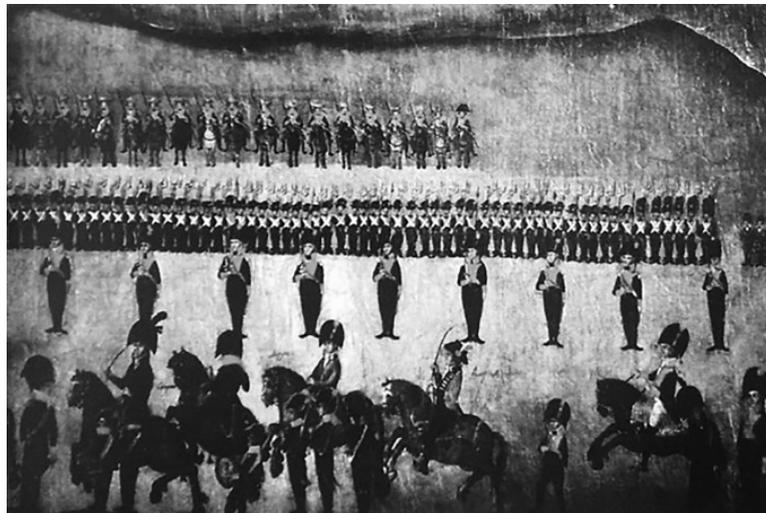
<sup>3</sup> Bando del Virrey del Perú Fernando de Abascal, del 13 de julio de 1810, tomado de Open Library/archive.org.

Es más, el mismo 13 de julio de 1810, Abascal dispone la creación del Ejército Real del Alto Perú, puesto bajo el mando del general Goyeneche y conformado por milicias mayormente indígenas, más cuerpos de veteranos, con el cual emprende las campañas contrarrevolucionarias para hacer frente a los movimientos insurgentes provenientes del Río de La Plata. Así, entre 1811 y 1815, se suceden los combates de Guaqui, Vilcapuquio, Ayohuma y Viluma, donde el ejército realista en el Alto Perú derrota a las fuerzas porteñas independentistas. Además, Abascal emprende la reconquista de Chile en 1814, enviando desde Lima al coronel Mariano Osorio al frente de 374 efectivos recién llegados de la península, miembros del temible regimiento Talavera, a los que sumó soldados locales, hasta alcanzar 600 efectivos, quienes derrotan a los insurgentes sureños en Rancagua.

Mientras que, en el frente interno del Perú, entre 1811 y 1813, se aplacaron los movimientos de Tacna y Huánuco; luego, en 1814 -1815, se enviaron tropas realistas desde Lima y el Alto Perú contra la revolución de Cusco, lo que desembocó en la derrota de los insurgentes nacionales en los duros combates en Puno, Huamanga y Arequipa. Con estas acciones militares, bajo la férrea conducción de Abascal, la revolución inicia un retroceso en el continente. De Abascal, en acertada apreciación, refiere el historiador Vicuña Mackena: «si no había rey en España, Abascal lo era en América»<sup>4</sup>.

En 1816, el nuevo virrey Joaquín de la Pezuela, entendiendo el estado de guerra y contando con la llegada de nuevos refuerzos militares peninsulares, disponibles luego de liberarse de la invasión francesa, reorganiza sus fuerzas en tres núcleos: el Ejército de Lima, el Ejército del Alto Perú y el Ejército de Reserva, además de ordenar reclutamientos forzosos, con lo cual elevó sus fuerzas a 23 000 efectivos<sup>5</sup>.

*Tropas realistas en formación para batalla.*



Entonces, desde 1813 llegaron al virreinato del Perú las unidades expedicionarias españolas de refuerzo; primero, con los 1 500 efectivos del regimiento Talavera; luego, en 1815, pertenecientes a las fuerzas realistas de Pablo Morillo, que operaba al norte del continente, arribaron las

<sup>4</sup> Rey de Castro, Alejandro (2008). *El pensamiento político y la formación de la nacionalidad peruana, 1780-1820*. Lima: UNMSM, p. 143.

<sup>5</sup> Medina, Lourdes (2010). «Del Ejército del Rey al Ejército de la Patria: Los Ejércitos en la Guerra de la Independencia del Perú, 1809-1824», en: *Documenta de Historia Militar*, Año 1, n.º 1. Lima: CPHEP, p. 71.

siguientes fuerzas: el batallón ligero de Cazadores de Extremadura, el 4º regimiento de Húsares de Fernando VII, el 4º regimiento Dragones de la Unión, una compañía de zapadores y una compañía de artillería, sumando unos 1 600 hombres. Posteriormente, entre 1816 y 1817 se incorporaron los efectivos del Gerona y el Cantabria, este último refundido en Lima con otra unidad formó el regimiento Infante Don Carlos, con unas 3 200 plazas; también se agregó el 1er. batallón Burgos 21º de línea, un escuadrón del regimiento Lanceros del Rey, una compañía de artillería volante, y los efectivos del Dragones del Perú. En 1818, se añadieron más tropas realistas al Cantabria<sup>6</sup>. De esta forma, se aprecia la cantidad y calidad de los efectivos peninsulares que, sumados al mayor número de tropas locales bajo la bandera realista, realizaron las campañas contrarrevolucionarias para sofocar la insurrección americana<sup>7</sup>; es decir, realizaron la guerra contra-independencia.

Pezuela logró mantener contenido el frente de las fuerzas independentistas del Alto Perú, frenando sus avanzadas emprendidas en dicho ámbito por los contingentes patriotas de Buenos Aires. Empero, entre 1817 y 1819, a pesar de las nuevas expediciones contra los independentistas de Chile, el ejército realista retrocede en el país del sur. Así, tras la derrota realista en Maipú, las fuerzas virreinales se refugian en dicha región o vuelven a Lima. Con ello, se inicia la preparación de la expedición libertadora que llega a costas peruanas en 1820.

En 1821, José de La Serna ha tomado el cargo de virrey y emprende un nuevo despliegue estratégico de sus fuerzas, abandona Lima y se interna en la sierra de Jauja y Cusco, lugar este último donde traslada su gobierno. Entre 1822 y 1823, los realistas derrotan a los ejércitos patriotas peruanos en los combates de Ica, Torata y Moquegua. Luego, el virrey reorganiza sus fuerzas en el Ejército del Norte y el Ejército del Sur, reuniendo entre ambos unos 18 000 efectivos<sup>8</sup>, los que en 1824 enfrentarían los combates decisivos por la independencia del Perú. Tras el triunfo patriota en Junín, el virrey reagrupa sus fuerzas conformando el Ejército de Operaciones del Perú, que se presentó en el campo de Ayacucho con unos 10 000 hombres, donde se desarrolló la batalla final hasta la capitulación realista.

### III. LOS GASTOS MILITARES DE LA GUERRA CONTRA-INDEPENDENCIA

A fines del siglo XVIII, las cuentas de la hacienda virreinal del Perú aún mantenían saldos positivos. El balance anual arrojaba una recaudación de 5 millones de pesos y gastos por 4 millones; el excedente era remitido a la península. En este contexto, son los grandes grupos de capitales criollos en el virreinato los que financiaban el sistema militar de defensa, de manera directa con empréstitos anuales, y de forma indirecta al no reclamar la devolución, con lo cual evitaron el quiebre del sistema colonial, agobiado por las dificultades de las obligaciones monetarias de las cajas y haciendas locales.

El sistema de hacienda colonial, estaba dividido en *cajas matrices* y *cajas subordinadas*, siendo la Caja Matriz de Lima la encargada de cubrir los gastos de las guarniciones y contingentes militares en el virreinato, con los ingresos provenientes de los impuestos y las contribuciones de los vecinos. Era tal la importancia de la caja de Lima —la más acaudalada del continente—, que llegó a solventar las guarniciones militares de Lima y Callao, Cusco, Jauja y Tarma, así como en

<sup>6</sup> Basadre, Jorge (1973). *El azar en la historia y sus límites. Con un apéndice: La serie de probabilidades dentro de la emancipación peruana*. Lima: Ediciones P.L.V., pp. 149-150.

<sup>7</sup> Luqui-Lagleyze, Julio (2006). *Por el Rey, la Fe y la Patria. El Ejército Realista en la Independencia Sudamericana, 1810-1815*. España: Ministerio de Defensa, Colección ADALID, pp. 80-82.

<sup>8</sup> Dellepiane, Carlos (1964). *Historia Militar del Perú*. T. I, 5a. Ed. Lima: Ministerio de Guerra, p. 194.

el sur de Chile, de Valdivia a Chiloé, y por el norte hasta Panamá; en suma, fue el sostén de la defensa realista de casi toda la América del Sur<sup>9</sup>.

Con el virrey Abascal, la Caja Matriz de Lima empieza a endeudarse para el pago de los ejércitos en campaña. En el balance del periodo setiembre 1810 – agosto 1811, la Caja tuvo ingresos por 3 659 914 pesos; mientras los egresos, impulsados por los gastos militares destinados a las campañas en el Ato Perú, Quito, el apoyo a la plaza de Montevideo y remisión de pólvora a España, entre otras, sumaban 4 092 696 pesos; es decir, el déficit se acercaba al medio millón de pesos. En los dos años de guerra contra-independencia encabezada por el virrey Abascal, este informaba a la corona que los gastos aumentaban considerablemente y las recaudaciones disminuían, por las interrupciones del comercio interior en las zonas de guerra, la menor disponibilidad de trabajadores convertidos en soldados, pero sobre todo era significativo la abolición del tributo indígena, que privaba a la hacienda de un importante ingreso de casi un millón de pesos. Para 1812, los gastos de la guerra y menores ingresos elevaron el balance negativo en 2 022 496 pesos. Más aun, desde España arribó el navío «Standard», reclamando el envío de 500 000 pesos<sup>10</sup>; entonces, a pesar de la guerra, la hacienda del Perú no cesó en remitir fondos para las necesidades de la corona.

Así, las sucesivas expediciones militares dirigidas por Abascal desde Lima contra las insurgencias del Alto Perú, Quito, Chile, como los auxilios remitidos al virreinato de Santa Fe, sumado al apoyo de 300 000 pesos remitidos a los realistas que fueron bloqueados en Montevideo en 1811<sup>11</sup>, habían agotado las reservas de la capital. Es más, los gastos de viaje y equipamiento de los refuerzos de tropas llegadas de la península a partir de 1813, como el Regimiento Talavera, fueron asumidos por los comerciantes de Lima<sup>12</sup>. Tenía razón Abascal cuando manifestaba que el dinero «era el nervio de la guerra»<sup>13</sup>.

En 1816, con el virrey Pezuela, el déficit era cuantioso conforme transcurrían los años de guerra, llegando la deuda a los 11 millones de pesos y quedando la guarnición militar de Lima impaga por 379 885 pesos; de otra parte, la expedición enviada a Chile en 1817, costó más de un millón de pesos. Además, los costos del mantenimiento de armamento se sumaban a las necesidades para la operatividad de las unidades militares; solo en el año 1819, la Maestranza de Artillería generó gastos por 154 402 pesos.

Para 1820, las cajas tenían serios problemas para la obtención de los fondos. En mayo, el Tribunal del Consulado de Lima no pudo reunir los 40 000 pesos que se había comprometido para el Ejército del Alto Perú, lo que debía ser aportado por los comerciantes quienes se excusaban de diversas formas; ante ello, el virrey Pezuela entregó de su sueldo 500 onzas, lo que avergonzó al Tribunal, que luego reunió el monto solicitado. Los apremios y hasta su desazón las expresó Pezuela en sus memorias de gobierno<sup>14</sup>:

*No es explicable las angustias que paso por falta de Plata para mantener la Guerra, ni el Rey tiene con que compensar a un Virrey que se be ya por*

<sup>9</sup> Luqui-Lagleyze, Julio (2006), *op. cit.*, pp. 227-229.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 229 y 230.

<sup>11</sup> Fisher, Jhon (1981). *Gobierno y Sociedad en el Perú Colonial: El Régimen de las Intendencias, 1784-1814*. Lima: PUCP, Fondo Editorial, p. 224.

<sup>12</sup> Basadre, Jorge (1973), *op. cit.*, p. 149.

<sup>13</sup> Rey de Castro, Alejandro (2008), *op. cit.*, p. 232.

<sup>14</sup> Pezuela, Joaquín (1947). *Memoria de Gobierno. Joaquín de la Pezuela, Virrey del Perú, 1816-1821*. Sevilla: Editorial Católica Española, pp. 706 y 707.

*espacio de cuatro años como yo, teniendo que sufrir hombres sin crianza, mezquinos, y acaso poco leales para conservarles estos Dominios... excepto [sic] la pobre clase Militar, que pobre como es, se presta a dar de su corto sueldo lo que se le pide.*

En 1821, con La Serna como virrey, al trasladar la sede de poder al Cusco, eleva la antigua caja subordinada de dicha sede a la categoría de Caja Matriz. De otro lado, hubo también otras cajas que asumieron los gastos de la guerra, así la Caja de la Real Hacienda de Potosí, rica por sus recursos mineros, comprometió casi el 90% de sus recursos para la guerra; con lo cual las cajas prácticamente se convierten en Cajas del Ejército y Real Hacienda, asumiendo los gastos de las tropas realistas que operaban en su área de influencia, como ocurrió con las cajas subalternas de Cochabamba y La Paz, además de la caja de Puno y las Aduanas de Arica y Arequipa.

En 1822, funcionando la Caja Matriz del Cusco, sus ingresos llegaron a 446 324 pesos, mientras sus egresos se elevaron a 734 489 pesos, casi el doble<sup>15</sup>. Un ejemplo del detalle de los gastos de carácter militar de esta caja lo tenemos en el siguiente cuadro<sup>16</sup>:

| Concepto del Gasto   | Pesos   | Reales |
|--|---------|--------|
| Por el contingente de 20 mil pesos mensuales señalados a la provincia para el ejército | 240 000 |        |
| Por los gastos de su remisión y bagaje   | 4 206   | 6      |
| Por las familias de los militares en el ejército                                       | 3984    |        |
| A los inválidos, madres y viudas   | 14 847  | 6      |
| A la tropa de Guarnición, piquete de artillería, caballería y guarda almacén           | 256 360 | 6      |
| Por sueldos de oficiales transeúntes   | 147 924 |        |
| Por sueldos de oficiales superiores existentes en esta provincia                       | 3 919   | 4      |
| Por gastos ordinarios y extraordinarios de guerra                                      | 72 249  |        |
| Total  | 734 489 |        |

Fuente: Archivo Histórico del Cuzco, Intendencia Gobierno, 1822.

Las constantes dificultades económicas para cubrir los gastos de guerra, a partir de 1809, causaron que la autoridad virreinal recurra a préstamos forzosos, contribuciones voluntarias e impuestos especiales, aplicados a los diferentes estamentos de la sociedad.

De este modo, el virrey Abascal impuso que los oficiales de las unidades de milicias que no acudían al frente de batalla, debían mantener a uno o dos soldados en combate del Ejército Real del Alto Perú, pagando su vestuario, alimentos y haberes. Muchas de estas contribuciones superaron lo exigido y fueron objeto de premios de la corona, con nombramientos militares honoríficos. De otro lado, el caso de la Caja del Cuzco, refleja las fluctuaciones de la guerra, ya que esta proveyó de fondos a ambas partes en contienda; así, entre 1814 y 1815 sufragó los gastos de los revolucionarios cuzqueños; y, luego de abatido el movimiento, solventó a las tropas realistas hasta el fin de la guerra.

Al asumir el virrey Pezuela, de inmediato aplicó un nuevo impuesto a todos los empleados de Lima, sobre un porcentaje de sus sueldos, para asistir las necesidades militares; con lo cual,

<sup>15</sup> Luqui-Lagleyze, julio (2006), *op. cit.*, p. 232.

<sup>16</sup> Cuadro tomado de Luqui-Lagleyze, julio (2006), p. 232.

de manera escalonada los sueldos que no superaran los 500 pesos al año debían pagar el 5% y los que ganaban entre 5 000 a 10 000 pesos al año y más, debían pagar el 15%, entre estos últimos el propio virrey. Además, impuso contribuciones a las doctrinas eclesiásticas, de cobranza cuatrimestral, para solventar el Ejército del Alto Perú, que fue pagado por los curas de Puno, Azángaro, Lampa y Carabaya; y en 1823, los eclesiásticos del partido de Porco entregaron 3 400 pesos y los seculares 6 556 pesos, entre pagos de otros partidos<sup>17</sup>.

El virrey La Serna, impuso también préstamos forzosos en Puno con 45 000 pesos, en La Paz con 49 541 pesos y en Cochabamba con 6 000 pesos destinados a los fondos de la Caja del Cusco; además, para las personas pudientes del Cusco el empréstito forzoso ascendía a 40 000 pesos, en cuya distribución se incluyó al arzobispo con 1 500 pesos. Simultáneamente, La Serna «invitaba» a los comerciantes a un «contrato con condiciones remuneratorias ventajosas, con garantía y reintegro con utilidades»; es decir, evitaba presentar su pedido como empréstito forzoso, con el fin de plantear condiciones atractivas. Con este método solicitó al comercio de Arequipa la suma de 200 000 pesos; al de La Paz, 150 000; al de Potosí y Chuquisaca, 80 000; y al de Cuzco, 20 000 pesos. También se impuso contribuciones a los gremios de Azogueros en Potosí, con cargo a devolución. Estos empréstitos no fueron devueltos; es más, a fines de la guerra, La Serna consideró pedir un préstamo de 2 000 000 de pesos a naciones extranjeras, lo que no se concretó<sup>18</sup>.

Un asunto vital para los militares en combate, es el de los sueldos y pagos a la tropa, además de ser el rubro de mayor monto en el erario colonial y que se acentúa conforme avanza la guerra, ya que las milicias reclutadas se suman a los frentes de combate y pasan a cobrar sueldos. Sin embargo, es interesante observar que, a lo largo de la guerra, los sueldos sufren modificaciones y descuentos. En tal sentido, desde España se dispuso pagar la mitad del sueldo a quienes cobraban más de 4 000 pesos al año; así como, por medida virreinal se ordenó la reducción de sueldos a un tercio, como colaboración al esfuerzo realista de combate. Una característica en este periodo es que los sueldos se hallaban siempre atrasados y se pagaban de forma irregular, como se aprecia en los constantes reclamos y «buenas cuentas» por pagos incompletos, lo que afectaba seriamente la disciplina de los cuerpos.

Resalta el hecho que los sueldos no eran uniformes; así, los sueldos de las tropas expedicionarias llegadas de la península eran mayores que los de la tropa americana y que lo que se pagaba en territorio peninsular, como incentivo para sumarse a las expediciones. Empero, con el correr de la guerra, hacia 1820, los sueldos se simplificaron sin diferencias entre tropas de línea y las milicias activas, aunque en general mantenían la reducción de un 30% o más, y quienes más se vieron afectados fueron los soldados de la tropa, los que de los 2½ reales diarios que recibían en 1816-1817, progresivamente pasaron a recibir sólo 1 real diario a fines de la guerra.<sup>19</sup>

De otro lado, se estableció pago de bonificaciones por tiempo de servicios y por acciones militares, para fortalecer el rendimiento de las tropas. En tal sentido, en 1820 mediante un bando del virrey Pezuela, se instituyó una serie de gratificaciones e incentivos para los soldados realistas, ofreciendo lo siguiente: por una derrota completa al enemigo, la suma de 200 000 pesos; por apoderarse de las baterías enemigas, recibirían 30 000 pesos; y por cada bandera tomada al enemigo, se entregaría 1 000 pesos, entre otras asignaciones por acciones de armas diversas. Las

<sup>17</sup> Luqui-Lagleyze, Julio (2006), *op. cit.*, p. 237.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 239 y 240.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 243-249.

gratificaciones para las viudas y heridos de guerra con invalidez, se establecieron con montos entre 300 y 150 pesos.<sup>20</sup>

A todos estos costos para el soporte de las tropas que lucharon contra la independencia, se debe sumar que, al término de la guerra, los realistas capitulados en Ayacucho cobraron de la Caja del Cuzco sus sueldos atrasados, tal como se indicaba en la capitulación.

#### IV. EL TRIBUNAL DEL CONSULADO EN EL CENTRO DE LA GUERRA

El Tribunal del Consulado de Lima constituyó el gremio mercantil, que en la era virreinal financió tanto al régimen colonial en el continente americano, como a la propia España ante sus guerras europeas. Empero, es en las guerras de la independencia americana cuando esta entidad se constituye en el eje financiero de los ejércitos realistas y luego de los ejércitos republicanos<sup>21</sup>.

El virrey Abascal reconoció la dependencia que tenía el Estado colonial de los auxilios económicos aportados por dicha corporación; así en 1815 elogia al Tribunal del Consulado por su inmenso apoyo brindado a la causa de la guerra contrarrevolucionaria, manifestando<sup>22</sup>:

*...alivio que me ha proporcionado [...] en medio de las lastimosas circunstancias de la guerra que sostengo con el más indefenso empeño, [que] va ya para seis años, contra los enemigos de su Magestad [sic.]. Los individuos de este Comercio han costado en campaña no poco número de los soldados de que se componen los ejércitos que defienden la justa causa y el noble entusiasmo de que continuamente han estado animados, es debido en mucha parte al Tribunal....*

Esta institución representó los intereses de los comerciantes de Lima, pero también estuvo integrado por organismos corporativos que surgieron por gracia real. Así, existió una estrecha relación entre la corona y el consulado, con beneficios mutuos para ambos, ya que los comerciantes que entregaban donativos a la corona recibían a cambio prebendas económicas. Más aún, son los mercaderes del Tribunal del Consulado de Lima quienes se convierten en los principales prestamistas del estado colonial para el mantenimiento de las guerras. Entonces, los comerciantes –principalmente españoles– son los interesados en mantener el sistema.

Bajo la administración virreinal, los dividendos del Tribunal del Consulado de Lima servían a su vez para reintegrar los préstamos que el Tribunal de Consulado de Cádiz efectuaba a la corona por las permanentes exigencias de los monarcas enfrascados en sus compromisos políticos y militares en Europa, para lo cual se creaban nuevas contribuciones sin tener en cuenta la crítica situación americana; es decir, el órgano comercial de Lima era utilizado en beneficio peninsular. En ese sentido, en 1805 se le aplicó una contribución de *derecho de subvención de guerra* para sostén de la corona. Además, el Tribunal otorgaba préstamos a la península, cuyos pagos se garantizaban con impuestos especiales cargados sobre el oro y la plata, como el efectuado en

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp. 252 y 253.

<sup>21</sup> Mazzeo, Cristina (2012). «Lima en la agonía del régimen colonial y la guerra de independencia (1820-1826): El Tribunal del Consulado de la Guerra y la financiación de la guerra», en: *En el nudo del Imperio, Independencia y democracia en el Perú*. Lima: IEP, p. 271.

<sup>22</sup> Flores, Ramiro (2001). «El Tribunal del Consulado de Lima frente a la crisis del estado Borbónico y la quiebra del sistema mercantil (1796-1821)», en O'Phelan, Scarlett: *La Independencia del Perú. De los Borbones a Bolívar*. Lima: PUCP - Instituto Riva Agüero, p.137.

1808, por 1 000 000 pesos, con cargo al «derecho de corsarios»; y, el realizado en 1809, por 1 000 000 pesos con cargo al «derecho patriótico». En adición, también se cargaban arbitrios ordinarios sobre la harina, trigos, predios, comercios menores y mercaderías diversas, que afectaban el nivel de vida de estratos medios y el pueblo americano<sup>23</sup>.

En suma, todas las obligaciones cargadas sobre la administración virreinal agravaban la situación económica generando inestabilidad y mayor explotación sobre las clases menos protegidas; con ello, el sistema económico configuraba una crisis permanente desde fines del siglo XVIII. Es más, la cancelación de los capitales era improbable, pero los comerciantes recibían con cierta regularidad los pagos de intereses, lo que se convertía en su sustento y era el sistema que les interesaba mantener.

Al llegar San Martín y declarar la independencia, también llegaron otros actores mercantiles. Mientras que los comerciantes españoles debían naturalizarse para continuar en el país, aparecieron los comerciantes ingleses y en algunos casos argentinos, llegados con la expedición que provino de Chile, quienes inicialmente fueron proveedores del ejército libertador y de las nuevas fuerzas patriotas, y luego se convirtieron en importantes prestamistas, recibiendo a cambio franquicias mercantiles o beneficios arancelarios<sup>24</sup>.

Así, en la preparación de la expedición libertadora de San Martín, comerciantes del sur obtuvieron un contrato mediante el cual entregaban todos los aprestos del ejército en cuanto a transporte, mantenimiento, caballos y vestuario para 4 000 hombres, recibiendo en pago 60 pesos por soldado y el compromiso de gestión ante el nuevo gobierno que se instale en el Perú, a fin de obtener facilidades económicas para la introducción de 500 toneladas de productos; este pago se efectuó, pero sin obtener las ventajas esperadas debido al control fiscal del nuevo Congreso y las respectivas evaluaciones contables<sup>25</sup>.

En Lima, una de las primeras medidas del protectorado de San Martín, en 1821, fue establecer un cupo al comercio de 150 000 pesos para los gastos del nuevo Estado. De esta forma, una comisión determinó a las 297 personas que debían pagar el cupo en un plazo de seis días, pero el Tribunal del Consulado argumentando las numerosas exacciones previas sufridas por el gremio, obtuvo que el pago se efectuara en tres mensualidades; no obstante, 40 personas no lograron pagar y 41 obtuvieron rebajas, con lo cual solo pagaron 216 comerciantes y se recaudó 133 378 pesos, suma menor a lo previsto, lo que evidencia el declive económico de los comerciantes y su renuencia al cambio propuesto por la independencia<sup>26</sup>.

En el caso de los comerciantes ingleses, estos se fueron abriendo camino colaborando con el nuevo régimen. De esta forma, el 1 de enero de 1822, otorgaron un préstamo de 72 900 pesos, asumido por los siguientes comerciantes: Juan Beggs y Cía., Guillermo May, Diego Goldie, Juan Parish Robertson, Roberto Juan Yates y Cía., Templeman Bergman y Cía., y Juan Montes. De igual modo, en 1823, otorgaron un empréstito de 100 000 pesos y otro adicional de 50 000 en dinero, más 50 000 pesos en prendas y provisiones para el ejército. De esta forma, los comerciantes ingleses se convertían en los principales proveedores del ejército nacional, ingresando a la *primera clase* del cerrado gremio comercial limeño<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Colección Documental de la Independencia del Perú (1971). En adelante CDIP, «Asuntos Económicos», T. XXI, vol. 1. Lima: Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú, p. XIV.

<sup>24</sup> Mazzeo, Cristina (2012), *op. cit.*, pp. 285-287.

<sup>25</sup> Medina, Lourdes (1989), *op. cit.*, p. 14.

<sup>26</sup> CDIP (1971), *op. cit.*, T. XXI, vol. 1, p. XIII.

<sup>27</sup> Mazzeo, Cristina (2012), *op. cit.*, p. 286.

En la memoria del año 1823, el entonces ministro de Hacienda, Hipólito Unanue, sostiene que solo quedaba recurrir a los empréstitos de los comerciantes, debido al deterioro de la agricultura. Es más, el déficit alcanzó la suma de 1 500 297 pesos, donde el mayor gasto ascendente a 773 256 pesos correspondía al ejército. En suma, el nuevo Estado se inició en el centro de una crisis económica, donde el comercio era el único sostén para las necesidades del gobierno, priorizadas en afrontar la guerra<sup>28</sup>.

Es en ese escenario de la guerra de la independencia, el Tribunal del Consulado de Lima se mantuvo en el centro de dos fuegos, realistas e independientes, accediendo a los requerimientos forzosos principalmente para el sostenimiento militar de ambos contendientes, de acuerdo al momento de su requerimiento; y donde sus principales miembros pugnaron por mantener este sistema financiero. Cabe precisar que luego de la independencia, el sistema económico representado por el Tribunal de Consulado de Lima, tuvo vigencia republicana hasta fines del siglo XIX.

## V. LOS GASTOS MILITARES DE LAS CAMPAÑAS LIBERTADORAS A PARTIR DE 1820

El periodo de las campañas libertadoras del Perú, a partir de 1820, puede dividirse en tres etapas, cada una de ellas bajo una dirección del mando supremo del momento, con el principal propósito de alcanzar el objetivo militar de vencer a las fuerzas realistas presentes en el territorio y donde los apremios para el sostenimiento de las fuerzas independentistas fueron mayúsculos.

La primera etapa empieza con la llegada de la expedición libertadora y el inicio de la campaña del general José de San Martín en el territorio peruano. Entonces, en octubre de 1820, ya se habían recolectado artículos por un valor que superaba los 500 000 pesos, además de miles de galones de aguardiente y de arrobas de azúcar, así como 300 caballos y 800 cabezas de ganado; recibiendo también donaciones de armamento, alimentos, vestuario y pertrechos diversos. Al finalizar ese año los efectivos del Ejército Libertador del Perú se habían incrementado significativamente con la incorporación de peruanos. Además, a inicios de 1821 era evidente el gran apoyo de la población, como el caso de los pueblos de Oyón, Cerro de Pasco y Colpahuayo, los cuales remitieron alimentos y vestuario para las fuerzas independentistas; también se registra envíos de alimentos provenientes de Huaura, Supe, Trujillo, Abancay y de otros pueblos enviaron armas, medicinas, prendas y ayuda diversa. Incluso, desde Trujillo se remitió 80 438 pesos<sup>29</sup>. Fue tan fundamental el apoyo peruano, que a decir de Jorge Basadre «sin la ayuda efectiva de los peruanos, San Martín habría tenido que reembarcarse o habría sido batido»<sup>30</sup>.

En 1821, San Martín estableció el cargo de Intendente del Ejército para la administración de los recursos, con funciones similares al régimen español, siendo responsable de las especies, alimentos y vestuario y compras de suministros para el ejército, así como recibía los donativos de los pueblos para su posterior distribución. Además, designó al Comisario del Ejército, encargado de las listas de revistas para el pago mensual de los haberes y buenas cuentas. Estas medidas ayudaron en el registro de los costos de la Independencia.

El Protectorado también había reconocido como deuda nacional los atrasos en el pago de lo ofrecido como recompensa a los integrantes de la expedición que llegó de Valparaíso en 1820.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 287.

<sup>29</sup> Medina, Lourdes (1989), *op. cit.*, pp. 17 y 18.

<sup>30</sup> En: Basadre, Jorge (1973), *op. cit.*, pp. 156 y 158; cita a Paz Soldán y la *Abeja Republicana*.

Para la cancelación de la misma, se efectuaron expropiaciones, en particular de viviendas, cuyo monto ascendió a 529 819 pesos, bienes que se distribuyeron por sorteo entre veinte miembros de la expedición libertadora designados por San Martín. Además, en 1821, se había solicitado 150 000 pesos al Tribunal de Consulado y también se requirió un empréstito de 100 000 pesos para el banco de papel moneda; luego, el 15 de abril de 1822, se impuso una contribución forzosa de 100 000 pesos a los españoles residentes en Lima.

En julio de 1822, Bernardo de Monteagudo, ministro de Guerra y Marina, luego encargado del Ministerio de Gobierno y Relaciones Exteriores, explicaba al Consejo de Ministros que el método de contabilidad militar era bueno para las necesidades de gobierno, pero era de mucha dificultad por que las operaciones militares demandaban frecuentes subdivisiones de las fuerzas que volvían muy complejo los cálculos de haberes y descuentos, a la vez que aumentaban los gastos extraordinarios<sup>31</sup>. Con el retiro del general San Martín, en setiembre de 1822, la consecución de la guerra quedaba en manos de la Junta Gubernativa del Perú designada por el nuevo Congreso nacional.

La segunda etapa comprende las campañas emprendidas por la Junta Gubernativa y luego por el presidente Riva Agüero, denominadas Campañas a Puertos Intermedios, efectuadas entre 1822 y 1823. En este periodo se continuó con la administración militar implantada por el régimen de San Martín, así como con los mismos procedimientos empleados para la obtención de los recursos necesarios para la continuidad de la guerra.

El ejército patriota seguía recibiendo donativos de los pueblos del interior, como Andamarca, Chota, Huaraz y Checas, entre otros, en forma de dinero y provisiones. Los miembros de los gremios populares también contribuyeron, como los cargadores y playeros del Callao, que donaron joyas para el auxilio de las tropas, los panaderos donaron 2 778 pesos y hasta los miembros del Congreso aportaron 4 328 pesos<sup>32</sup>.

A fines de setiembre de 1822, ante exigencia de la Junta Gubernativa, el Congreso impuso al Tribunal del Consulado una contribución forzosa de 400 000 pesos, respecto de la que los comerciantes intentaron primero convertir en empréstito, y luego en reducir la contribución, sin éxito, debido a la necesidad del pago de las tropas y alimentación correspondiente a la primera expedición a Puertos Intermedios del sur del Perú. Esta campaña no alcanzó los objetivos militares propuestos y demostró que no era suficiente el *estado de guerra* levantado para la independencia; la referida campaña, además, provocó la caída de la Junta Gubernativa.

En enero de 1823, el Congreso decretó un nuevo empréstito de 100 000 pesos y en febrero autorizó al gobierno a imponer nuevas contribuciones y préstamos según lo requiera. Para marzo de dicho año, con el primer presidente José de la Riva Agüero, se impuso un préstamo voluntario en Lima y en los departamentos libres para sufragar los gastos del ejército por seis meses, y que se traducía en entregas de dinero, prendas y víveres. También en ese mes, el Congreso aprobó otro empréstito, obtenido en Londres en 1822, con Tomás Kinder, por 616 515 libras esterlinas. En adición, en abril se impuso otro empréstito forzoso de 60 000 pesos a los españoles y europeos, así como al clero por 20 000 pesos, todo destinado para los gastos de guerra; y en julio, el gobierno decretó la disminución de sueldos para los empleados públicos y se impuso un empréstito forzoso en Trujillo por 150 000 pesos<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, pp. 24 y 25.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pp. 28 y 29.

Con estos recursos se solventó el ejército peruano que, entre junio y agosto, desarrolló la segunda Expedición a Puertos Intermedios, la que tampoco logró el éxito militar, y dejó diezmadadas a las fuerzas peruanas. A ello, se agregó la disputa de los recientes poderes Ejecutivo y Legislativo, más la anarquía al existir dos gobiernos a la vez, el de Riva Agüero, en Trujillo; y el de José Bernardo Torre Tagle, en Lima, nombrado por el Congreso. Ante el caos político y militar, quedó el último recurso de contar con la participación de Bolívar.

En suma, en estas campañas a Puertos Intermedios se alcanzaron a poner en armas a unos 6,000 efectivos peruanos en las fuerzas patriotas, solventados por las medidas antes mencionadas que, si bien no alcanzaron los propósitos militares de la independencia, fueron paso indispensable para el logro de esta y muestra del enorme sacrificio de los peruanos.

La tercera etapa corresponde a la campaña del general Simón Bolívar, donde se intensifica la participación de los *ejércitos auxiliares* para librar las batallas decisivas de Junín y Ayacucho, en una guerra que había ingresado a la etapa más difícil, luego de largas y devastadoras campañas. En setiembre de 1823, el Congreso convocó la llegada de Bolívar y le otorgó la suprema autoridad militar en todo el territorio de la República, con facultades extraordinarias, así como autoridad política dictatorial en los asuntos de guerra para obtener auxilios y recursos necesarios. Además, aplicó una contribución forzosa de 400 000 pesos aplicados a todas las clases del Estado y demás pueblos libres para financiar los gastos del ejército. En noviembre, se firmó un contrato con la Cámara de Comercio por un empréstito de 200 000 pesos a entregar en dinero y provisiones, para recibir en pago 300 000 pesos. Incluso, los diezmos eclesíásticos se otorgaban al sostenimiento de las guerrillas de la sierra de Canta, Yauyos y Huarochirí; y también se prohibió hacer gastos que no tuvieran relación con el ejército<sup>34</sup>.

En 1824, los pueblos continuaron aportando mediante contribuciones forzosas o voluntarias, entregando dinero, víveres y pertrechos para los pagos de haberes y sostenimiento de las fuerzas patriotas. Así, llegaron contribuciones de Arequipa, Ica, Trujillo, Huamachuco y Huaraz, entre otras localidades.

Empero, el 5 de febrero de 1824 se presentó una gran dificultad cuando todo el arsenal que los patriotas habían reunido en las fortalezas del Callao pasó a manos del enemigo por la sublevación de las tropas del Regimiento del Río de la Plata, que se unieron a los realistas; situación que obligó a replantear el sistema de aprovisionamiento del ejército patriota.

En marzo, desde Trujillo, donde Bolívar había establecido su cuartel general, reorganizó los ministerios, fusionándolos en uno solo a cargo de un ministro o secretario general de los negocios de la República peruana, designando a José Faustino Sánchez Carrión, quien convierte la administración pública en el más riguroso *estado de guerra* visto en el continente, para la independencia. Sánchez Carrión recorrió Trujillo, Huamachuco, Caraz, Huaraz, Huánuco, Cerro de Pasco, Huancayo, Jauja, Huamanga y Huancavelica, para obtener los recursos necesarios para la guerra, llegando a obtener la plata y alhajas de las iglesias, hasta sacar los clavos de los portones de las casas de Trujillo y la sierra norte, llegándose a reunir en poco tiempo más de 400 000 pesos en barras de plata que sirvieron para adquirir las provisiones necesarias e implementar las maestranzas y talleres para reparaciones de armamento y fabricación de los insumos de guerra. La labor del ministro peruano fue extraordinaria. Raúl Porras Barrenechea lo calificó como «*el organizador civil de la victoria*»<sup>35</sup>, y junto con el apoyo de los pueblos, permitió surgir de la nada

<sup>34</sup> *Ibidem*, pp. 30 y 31.

<sup>35</sup> Basadre, Jorge (1973), *op. cit.*, p. 175.

los medios indispensables para la guerra como los vestuarios, armamento, municiones, ganados, víveres, cebada, monturas y artículos diversos<sup>36</sup>.



*Mural La Independencia, de Teodoro Núñez Ureta.*

Por su parte, las tropas asumieron con estoicismo su sacrificio por la independencia. Sobre sus haberes, los soldados patriotas debían recibir 10 duros al mes, de los cuales se les descontaba parte por alimentación y vestuarios, quedando el saldo de un duro por semana; sin embargo, era tal la dificultad económica de la caja militar que el soldado solo recibía medio duro por semana. Los oficiales no tuvieron privilegios, a ellos también se les redujo su sueldo a una cuarta parte, de tal manera que solo recibían de ocho a diez duros al mes, cantidad exigua que solo les permitía consumir en la proveeduría militar. A pesar de tantas dificultades, en vez de quejarse, la tropa se contentaba con la regularidad de su disminuido pago. El general Guillermo Miller refiere en sus memorias que la actitud del soldado resultó ejemplar para muchos oficiales que antes habían mirado con «... indiferencia, la suerte y bienestar de sus valientes soldados»<sup>37</sup>.

En cuanto al vestuario, los regimientos utilizaban uniformes que variaban frecuentemente debido a que eran adquiridos en Europa a precios reducidos; por tanto, estas unidades vestían diversidad de uniformes y colores. Las armas y equipo eran de fabricación inglesa. Resalta además que a pesar que los botines eran parte de este uniforme, no resultaban prácticos para la tropa, acostumbrada al empleo de «ojotas», que ellos mismos confeccionaban con gran habilidad. En tal sentido, menciona el general Miller: «... cuando se reunía el ejército, tomaba la disciplina nueva fuerza y se ponían las tropas en un excelente estado; hasta su apariencia era brillante, a pesar de llevar las piernas descubiertas hasta los tobillos»<sup>38</sup>.

Sobre el avituallamiento para el ejército en campaña, este consistía generalmente en la extracción de ganado a los grandes hacendados, de quienes, acorde a su capacidad se obtenían vacunos, dejando recibos a estos dueños. Sin embargo, durante la guerra, dichos recibos se pagaban con mucha irregularidad y muchas veces no eran cancelados.

<sup>36</sup> Medina, Lourdes (1989), *op. cit.*, pp. 34 y 35.

<sup>37</sup> Miller, John (1910). *Memorias del General Guillermo Miller al servicio de la República del Perú*. T. II, Madrid: Librería general de Victoriano Suarez. Reproducción de la edición de Londres 1829, p. 131.

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 91 y 92.

Iniciada la marcha del ejército, unas 6 000 cabezas de ganado que habían sido reunidas desde Cajamarca y provincias aledañas, seguían a las tropas a una distancia de dos o tres días de marcha; y hubo patriotas pudientes que salieron al encuentro de las tropas y entregaron como donativo unas cien a doscientas cabezas de ganado<sup>39</sup>.

De esta forma, se estructura y sostiene al Ejército Unido Libertador que acude a los campos de Junín y Ayacucho, cumpliendo en forma admirable sus obligaciones militares, superando tantos obstáculos como considerables desventajas, hasta llegar a alcanzar un soberbio estado de combate, con unos 10 000 efectivos patriotas, entre colombianos y peruanos, además de miles de fuerzas de guerrillas. Sobre estas unidades diría el general Miller: «las tropas de ambas partes se encontraban en un estado de disciplina que hubiese hecho honor a los mejores ejércitos europeos»<sup>40</sup>.

Por su parte, los realistas habían llegado a reunir unos 18 000 efectivos, con tropas veteranas y una mayoría de soldados de origen peruano, que igualmente habían sido preparados para la contienda final. Estas unidades realistas acudieron a la cita de Ayacucho con sus mejores galas de colorido vestuario; sobre estas, mencionó el coronel e historiador Manuel A. López, quien combatió siendo capitán ayudante del Estado Mayor General Libertador<sup>41</sup>:

*La vista herida con los reflejos del acero y demás metales, descansaba en las telas y pieles; y los ordenados movimientos de esas líneas de colores, nos amenazaban desde lejos como preciosas víboras, mostrándonos la perfecta disciplina rigurosamente enseñada por los instructores castellanos....*

En suma, los recursos del Perú sirvieron para poner en condiciones de combate a los dos ejércitos, el patriota y el realista, hasta llegar a las batallas decisivas solventando la preparación de unos 28 000 hombres en armas que recorrían el territorio peruano, además de las partidas de guerrillas que operaban en el interior. Las victorias patriotas de Junín y Ayacucho fueron resultado de la preparación mencionada, fundamental en el escenario militar que definió la caída del régimen colonial.



*Batalla de Ayacucho.  
Oleo de Teófila Aguirre.*

<sup>39</sup> *Ibidem*, pp. 137.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 179.

<sup>41</sup> En: Luqui-Lagleyze, Julio (2006), *op. cit.*, p. 377.

Finalmente, en 1826 capitularon los últimos efectivos realistas que permanecían en la Fortaleza del Real Felipe.

## VI. CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA GUERRA DE LA INDEPENDENCIA

La prolongada guerra de la independencia del Perú y las campañas militares de la contra-independencia, llevada a cabo por más de quince años, dejó un país en crisis económica, donde se habían consumido gran cantidad de hombres, animales y capital. Es más, los ejércitos auxiliares venidos de Colombia principalmente y efectivos menores del Río de la Plata y Chile, cobraron sus salarios y muchos repatriaron dichos capitales a sus lugares de origen. De igual modo, los capitales de los antiguos colonos españoles, en gran parte también emigraron a la península u otros lugares. Asimismo, se emplearon muchos hombres producto de la guerra, con 28 000 hombres en armas de ambos lados aproximadamente, quienes del millón y medio de habitantes del Perú, representaban casi un 3% de la población masculina que estuvieron alejados del sistema productivo del país durante la guerra<sup>42</sup>. Aunque no todos murieron, se perdieron las bajas de combate peruanos en ambos lados, así como los soldados que en calidad de reemplazos fueron entregados para completar los efectivos de las tropas colombianas que retornaron a su país, alcanzando unos 5 000 peruanos que dejaron el suelo nacional.

En suma, el país quedó con un comercio debilitado, exhausto de capitales y sin embarcaciones de transporte, las minas resintieron de operarios y mulas de trabajo, y las haciendas estuvieron sin mano de obra y carentes de suministros. Es decir, se destruyó las fuerzas productivas del país. Como refiere Carlos Contreras, los resultados *macroeconómicos* no fueron buenos; sin embargo, sus resultados sociales si fueron favorables ya que bosqueja una mejora en la distribución de los ingresos en el país<sup>43</sup>.

No obstante, hubo capacidad de recuperación económica. Es el caso de la minería, baluarte de la economía virreinal, donde los centros de producción fueron de los más afectados al ser ocupados alternativamente por los realistas y patriotas, además de estar mayormente ubicados en la sierra central, zona de actividad de guerrillas y montoneras. Una vez alcanzada la independencia y con el inicio de la República, a pesar de los vaivenes políticos, la actividad minera se recuperó, y de una producción anual de 35 000 marcos en 1823, pasó a una producción de 293 000 marcos anuales en 1827, retomando así la minería su rol protagónico en la economía del país luego de la independencia<sup>44</sup>.

## VII. CONSIDERACIONES FINALES

En suma, los recursos del Perú sirvieron para sostener las campañas contrarrevolucionarias en el continente y las campañas libertadoras de la independencia del Perú. Este enorme esfuerzo desplegado a partir de 1809, significó que el país conviva en un *estado de guerra* permanente que lo llevó a colocar en condiciones de combate a 28 000 hombres de los ejércitos patriota y realista, que recorrían el territorio peruano hasta llegar a las batallas decisivas de 1824, además

<sup>42</sup> Contreras, Carlos (2012). «El precio de ser libres: costos y consecuencias económicas de la Independencia en el Perú», en: *En el nudo del Imperio, Independencia y democracia en el Perú*. Lima: IEP, pp. 420 y 421.

<sup>43</sup> Contreras, Carlos (2015). «Menos plata pero más papas: consecuencias económicas de la Independencia en el Perú», en: *La Independencia del Perú ¿concedida, conseguida, concebida?* Lima: IEP, pp. 453 y 454.

<sup>44</sup> Deustua, José (2011). «Guano, Salitre, Minería y Petróleo en la economía peruana 1820-1930», en: *Economía de la Primera Centuria Independiente*. T. IV. Lima: BCR – IEP, pp. 166 y 167.

de cientos de partidas de guerrillas que operaban en el interior. Las victorias patriotas de Junín y Ayacucho fueron el corolario de quince años de guerra solventada desde el Perú, y resultado de la exhaustiva preparación militar que configuró la caída definitiva del régimen colonial en el continente.

Los gastos militares durante la campaña de la independencia fueron determinantes para el logro de la independencia, pero la prolongada guerra dejó un país en seria crisis económica, ya que se asumió los esfuerzos revolucionarios y contrarrevolucionarios a nivel continental. De esta manera, la República se inicia con los capitales agotados, consumidos una gran cantidad de hombres y animales, sin embarcaciones de transporte, las haciendas sin mano de obra y carentes de suministros; es decir, se destruyó las fuerzas productivas del país. Ello fue el mayor costo de la independencia, pero ineludible para afrontar el destino del Perú en libertad.

Los gastos militares fueron administrados en un sistema económico militar de reglamentación española y que también fue asumido por los ejércitos patriotas, quienes pugnaron por el control de los recursos necesarios para el combate, pero que fue sobrepasado por la propia intensidad y amplitud de la guerra; sin embargo, este sistema continuó como base administrativa del ejército republicano. Es más, la agresiva intensificación del *estado de guerra* impuesto por Bolívar se tornó en el camino más difícil para el Estado y población, pero demostró que era el indispensable para alcanzar el objetivo de la independencia.

Si bien es posible evaluar los gastos del financiamiento de la guerra a cargo de los actores identificados como los comerciantes limeños o extranjeros, y de instituciones como el Tribunal del Consulado de Lima, aún falta realizar un balance general que contabilice los esfuerzos y contribuciones desplegados en hombres y provisiones para el sostenimiento de los ejércitos en contienda y que fue asumido por los pueblos en general, instituciones locales y el hombre común. En ese sentido, este trabajo constituye un aporte para continuar en la dirección que reconozca el sitio que corresponde al sacrificio desplegado por los pueblos del Perú, para tentar aquello que Basadre llamó «la promesa» de la independencia: alcanzar una vida mejor.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

BASADRE GROHMANN, Jorge

1973 *El azar en la historia y sus límites. Con un apéndice: La serie de probabilidades dentro de la emancipación peruana.* Lima: Ediciones P.L.V.

COLECCIÓN DOCUMENTAL DE LA INDEPENDENCIA DEL PERÚ

1971 *Asuntos Económicos.* T. XXI. Vol. 1. Lima: Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú.

CONTRERAS CARRANZA, Carlos

2012 «El precio de ser libres: costos y consecuencias económicas de la Independencia en el Perú», en: *En el nudo del Imperio, Independencia y democracia en el Perú.* Lima: IEP.

2015 «Menos plata pero más papas: consecuencias económicas de la Independencia en el Perú», en: *La Independencia del Perú ¿concedida, conseguida, concebida?* Lima: IEP.

DELLEPIANE, Carlos

1965 *Historia Militar del Perú.* T. I. 5a. Ed. Lima: Ministerio de Guerra.

- DEUSTUA, José R.  
2011 «Guano, Salitre, Minería y Petróleo en la economía peruana», 1820-1930, en: *Economía de la Primera Centuria Independiente*. T. IV. Lima: BCR – IEP.
- FISHER, Jhon R.  
1981 *Gobierno y Sociedad en el Perú Colonial: El Régimen de las Intendencias, 1784-1814*. Lima: PUCP - Fondo Editorial.
- FLORES, Ramiro  
2001 «El Tribunal del Consulado de Lima frente a la crisis del estado Borbónico y la quiebra del sistema mercantil (1796-1821)», en O'Phelan, Scarlett: *La Independencia del Perú. De los Borbones a Bolívar*. 1ª. Ed. 2001. Lima: PUCP - Instituto Riva Agüero.
- LUQUI-LAGLEYZE, Julio Mario  
2006 *Por el Rey, la Fe y la Patria. El Ejército Realista en la Independencia Sudamericana, 1810-1815*. España: Ministerio de Defensa, Colección ADALID.
- MAZZEO, Cristina Ana  
2012 «Lima en la agonía del régimen colonial y la guerra de independencia (1820-1826): El Tribunal del Consulado de la Guerra y la financiación de la guerra», en: *En el nudo del Imperio, Independencia y democracia en el Perú*. Lima: IEP
- MEDINA MONTOYA, Lourdes  
1989 «La institucionalización del Ejército: Logística, en: Historia General del Ejército Peruano. T. v». *El Ejército en la República: Siglo XIX*, vol. 2. Lima: CPHE.
- 2010 «Del Ejército del Rey al Ejército de la Patria: Los Ejércitos en la Guerra de la Independencia del Perú 1809-1824», en *Documenta de Historia Militar*, Año 1, n.º 1. Lima: CPHE.
- MILLER, John  
1910 *Memorias del General Guillermo Miller al servicio de la República del Perú*. T. II. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez. Reproducción de la edición de Londres 1829.
- PEZUELA DE LA, Joaquín  
1947 *Memoria de Gobierno. Joaquín de la Pezuela, Virrey del Perú, 1816-1821*. Sevilla: Editorial Católica Española.
- REY DE CASTRO ARENA, Alejandro  
2008 *El pensamiento político y la formación de la nacionalidad peruana, 1780-1820*. Lima: UNMSM.

# JOSÉ GABRIEL GÁLVEZ EGÚSQUIZA

FERNANDO AYLLÓN DULANTO<sup>1</sup>

Historiador



## SUMARIO

I. Sus orígenes.- II. Formación y colegiatura.- III. Sus primeros emprendimientos.- IV. Avatares políticos: destierro y revolución.- V. Representante parlamentario. VI. La expedición española y la respuesta peruana.- VII. La conflagración y el sacrificio heroico.- VIII. Bibliografía.

## RESUMEN

Uno de los principales líderes liberales del Perú de mediados del siglo XIX fue el ilustre hombre de leyes, catedrático y parlamentario cajamarquino José Gálvez Egúsqiza, quien en siete oportunidades fue elegido presidente de la Convención Nacional. En 2019 se cumplió el bicentenario de su natalicio. Conmemorando tal acontecimiento el presente artículo nos introduce a la vida del héroe nacional inmolado en la defensa de la patria durante el combate del Callao, el 2 de mayo de 1866.

**Palabras claves:** Cajamarca, Congreso, Constitución, Convención Nacional, diputado, Callao, conflicto con España.

## I. SUS ORÍGENES

Nació en Cajamarca el 17 de marzo de 1819. Era hijo del coronel Manuel José González de Gálvez y Paz (Lima, 1792-Cajamarca, 12/6/1849) y María Micaela Egúsqiza y Aristizábal (?-1853). El padre de nuestro biografiado fue un empresario dedicado a actividades mineras y agrícolas, además de educador, militar y autoridad local. Usualmente utilizaba su segundo nombre, además de lo cual abrevió su apellido paterno eliminando el González, por lo que fue conocido como

---

<sup>1</sup> Licenciado en Historia por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Magíster en Ciencia Política por el Instituto Cambio y Desarrollo - Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Diplomado en Museología y Museografía por la Escuela de Posgrado de la Universidad Particular Ricardo Palma. Egresado del doctorado Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Ha sido asesor de la Dirección Técnica de Asesoría y Apoyo al Trabajo Parlamentario de la Cámara de Diputados del Perú y jefe del Museo del Congreso y de la Inquisición (1992-2020). Es investigador de la historia del Perú y autor de varios libros de la especialidad.

José Gálvez Paz. El recorte del apellido paterno fue una actitud compartida por sus hermanos y continuada por sus hijos.

El recordado historiador sanmarquino Jorge Guillermo Leguía, nos daba las siguientes referencias genealógicas sobre los Gálvez<sup>2</sup>:

*El ilustre peruano que evocamos pertenecía a una progenie heroica, cuyo apellido se hallaba vinculado a las acciones de Pichincha, contra Aimerich; de Zepita, contra Canterac y Valdez; del Callao, contra Rodil. Su padre y homónimo había formado parte del Congreso de 1826; su tío Francisco del de 1828. Su madre bordó el primer estandarte peruano en Cajamarca. Nuestro héroe creció, pues, respirando una atmósfera estimulante de valor guerrero y de espíritu cívico. Y desde joven manifestó cómo en él se sintetizaban y alcanzaban toda su plenitud la belicosidad militar de su progenitor, el celo ciudadano de sus parientes más cercanos, la morosidad patriótica que pondrían en sus hábiles dedos las espartanas Egúsqiza y que las haría acreedoras a las distinciones de San Martín y los parabienes de Bolívar. No habría de luchar el egregio cajamarquino contra ejércitos extranjeros, pero la valentía que los Gálvez Paz desplegaron contra las huestes realistas y que heredó don José, la emplearía éste en campañas encaminadas a ampliar, completar y coronar el esfuerzo apostólico de los libertadores. No estuvo en Pichincha, que emancipó al Ecuador; ni al lado de Sucre, que fue el héroe de la gloriosa jornada equinoccial; más asistió a La Palma, que representó el Ayacucho de nuestros negros, y militó junto a Castilla, que hizo con una firma, en cuanto a una clase esclavizada, lo que Sucre había hecho con la espada respecto de una nación oprimida. No exornó pabellones. En cambio, meditó y formuló leyes que redimieron al Perú de prejuicios y abusos peores que los virreyes y presidentes de la Metrópoli, y las cuales equivalen a varios estandartes. No tomó parte en el asalto de castillos defendidos por ningún brigadier. Sin embargo, sitió con su espíritu vigilante, reflexivo y temerario, a las fortalezas postreras en que se atrincheraban los tercios residuos del alma colonial.*

José Gálvez Paz era hijo de Francisco Pascual González y Gálvez y María Josefa de Paz y Montero del Águila. Brindó importantes servicios a la gesta emancipadora, obteniendo el reconocimiento de los generales Andrés de Santa Cruz y Simón Bolívar. Fue elegido diputado por las provincias de Cajamarca y Chota al Congreso Constituyente de 1826, el cual no llegó a reunirse. Luego fue subprefecto de las provincias de Chota y Cajamarca, sucesivamente. Impulsó la creación de escuelas de primeras letras distritales y participó en el establecimiento del Colegio Central de Ciencias y Artes de Cajamarca, cuya dirección ejerció años después. Indiscutiblemente el ejemplo brindado por sus padres influyó en el pensamiento del héroe y sus hermanos, alimentando su amor a la patria y a la causa libertaria.

Su madre, María Micaela Egúsqiza y Aristizábal, era hija de Agustín José Egúsqiza Mansilla<sup>3</sup> (1761-1820) y María Apolinaria Aristizábal Pérez<sup>4</sup> (1768-1826), quienes contrajeron matrimonio

<sup>2</sup> Leguía, Jorge Guillermo. *Elogio de don José Gálvez*, Impresor Editor César Torres Benavides, Lima, 1927, pp. 4-5.

<sup>3</sup> Agustín José Egúsqiza Mansilla era hijo de Juan de Egúsqiza y Micaela Mancilla.

<sup>4</sup> María Apolinaria Aristizábal Pérez era hija de Luis de los Santos Aristizábal Jáuregui y Petronila Pérez Urteaga. El maestro de campo Luis de los Santos Aristizábal fue alcalde ordinario de 2° y 1° voto del Cabildo de Cajamarca, subdelegado y juez real

en 1788. El matrimonio Gálvez Egúsquiza tuvo nueve hijos, los que nacieron en la casa familiar ubicada en la Plaza Mayor de Cajamarca, y fueron: Juan Miguel Bautista<sup>5</sup> (1816 - ¿?); Francisco Xavier José<sup>6</sup> (3/12/1817-¿?); José Gabriel<sup>7</sup> (1819-1866); Pedro<sup>8</sup> (Cajamarca, 28/4/1822-París, 23/8/1872); María Isabel<sup>9</sup> (13/1/1826-¿?); Francisco Agustín Melitón<sup>10</sup> (10/3/1829 - ¿?); Manuela Nicolasa<sup>11</sup> (28/12/1830 - ¿?); Manuel María de los Ángeles<sup>12</sup> (2/10/1837 - Chorrillos, 27/3/1917); y María Apolinaria<sup>13</sup>.

*José Gálvez Egúsquiza<sup>14</sup>*



interino de Cajamarca. Conjuntamente con su hermano Ignacio Aristizábal Jáuregui financió la construcción de la enfermería del Monasterio de las Descalzas Concepcionistas de Cajamarca, la que se inauguró el 20 de julio de 1788, durante la gestión de la abadesa sor María Leonor de Jesucristo y Palasin.

- <sup>5</sup> Juan Miguel Bautista Mariano Gálvez Egúsquiza fue bautizado en la Catedral de Santa Catalina, Cajamarca, el 27 de junio de 1816. Contrajo matrimonio con Dominga Velesmoro. Una de sus hijas fue Rosa Gálvez Velesmoro (1846-28/2/1906).
- <sup>6</sup> Francisco Xavier José Gálvez Egúsquiza fue bautizado el 3 de diciembre de 1817 en la Catedral de Cajamarca.
- <sup>7</sup> José Gabriel Gálvez Egúsquiza estuvo casado con Ángela Moreno y Maiz.
- <sup>8</sup> El doctor Pedro Gálvez Egúsquiza fue diputado por la provincia de Cajamarca a la Convención Nacional (1855-1857) y senador por Cajamarca (1868); ministro de Justicia, Instrucción, Beneficencia y Negocios Eclesiásticos (5/1-14/7/1855); ministro de Hacienda y Comercio (25/7-8/10/1862); y presidente del Consejo de Ministros y ministro de Gobierno, Policía y Obras Públicas (2/8/1868-13/4/1869). Asimismo, fue decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (1866-1868) y desempeñó diversos cargos diplomáticos en Estados Unidos y Europa. Participó de la organización del Club Progresista.
- <sup>9</sup> María Isabel Gálvez Egúsquiza fue bautizada en la Catedral de Cajamarca, el 13 de enero de 1826. Contrajo matrimonio en el mismo lugar con Tadeo Vicente Zavala el 27 de abril de 1845. El novio era hijo de Nicolás Zavala y Francisca Arce y Barrantes.
- <sup>10</sup> Francisco Agustín Melitón Gálvez Egúsquiza fue bautizado en la Catedral de Cajamarca, el 10 de marzo de 1829. Contrajo matrimonio en el mismo lugar con Joaquina Pérez Araujo el 23 de mayo de 1850.
- <sup>11</sup> Manuela Nicolasa Gálvez Egúsquiza fue bautizada en la Catedral de Cajamarca, el 28 de diciembre de 1830.
- <sup>12</sup> El doctor Manuel María de los Ángeles Gálvez Egúsquiza fue bautizado en la Catedral de Cajamarca, el 2 de octubre de 1837. Estuvo casado con Isabel Rodrigo. Fue una destacada figura que llegó a ocupar varios cargos importantes: diputado por las provincias de Cajabamba (1868-1872), Celendín (1874-1879) y Quispicanchis (1884-1885); senador por Cajamarca (1886-1887); ministro de Relaciones Exteriores (12/3-6/11/1881) y presidente del Consejo de Ministros y ministro de Relaciones Exteriores (8/9-14/12/1899). Igualmente fue decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (1883-1887), fiscal de la Corte Suprema de Justicia (1887-1908) y presidente del Club Nacional (1897-1899).
- <sup>13</sup> María Apolinaria Gálvez Egúsquiza contrajo matrimonio con José Antonio de Cacho y Tuesta en la Catedral de Cajamarca, el 18 de febrero de 1844.
- <sup>14</sup> Fuente de la imagen: <http://historiaperuana.pe/biografia/jose-galvez-egusquiza/>

## II. FORMACIÓN Y COLEGIATURA

José Gálvez Egúsqiza fue bautizado el 29 de abril de 1822 en la Catedral de Santa Catalina, Cajamarca. Cursó sus estudios escolares en el Colegio Central de Ciencias y Artes de su ciudad natal, regentado por el presbítero Juan Pío Burga<sup>15</sup>. Al concluirlos pasó a laborar en la hacienda Catudén (distrito y provincia de Contumazá, departamento de Cajamarca), que sus padres heredaron del abuelo materno, Luis de los Santos Aristizábal. Antonio Raimondi la describe así<sup>16</sup>:



*José Gálvez Moreno*<sup>17</sup>.

*La hacienda de Catudén es de ganado y al mismo tiempo de sembríos de trigo, cebada y maíz. El lugar es algo triste, por hallarse encerrado entre cerros; sin embargo, su temperamento es bastante agradable por ser templado.*

A los 22 años de edad se trasladó a Lima para estudiar en el Convictorio de San Carlos, el que por entonces era dirigido por el reverendo padre doctor Bartolomé Herrera Vélez, quien hizo de dicha institución uno de los baluartes del pensamiento conservador. En dicha casa de estudios se matriculó el 24 de octubre de 1842 y se graduó de bachiller en Sagrados Cánones (1843) y se recibió de abogado ante la Corte Superior de Justicia de Lima (1845). El 2 de enero de 1846 se incorporó al Colegio de Abogados, del cual llegaría a ser decano (1865).

Contrajo matrimonio con Ángela Moreno y Maiz<sup>18</sup> (Tarma, 1828 - Lima, 10/3/1892), en Tarma, el 7 de setiembre de 1846. La novia era hija del sargento mayor José Moreno Mantilla y María del Carmen Maiz y de la Canal, hija única del último Marqués de la Real Confianza. El matrimonio Gálvez Moreno tuvo ocho hijos: José Miguel<sup>19</sup> (1847 - 29/4/1894); Luis Augusto; Gerardo

<sup>15</sup> Después de la batalla de San Pablo (13/7/1882) las hordas invasoras chilenas saquearon e incendiaron los pueblos de Chota, San Luis, San Pablo y Cajamarca. A esta última ciudad y a Chiclayo se les impuso cupos de 50 000 y 30 000 soles, montos que no pudieron ser cubiertos a totalidad por lo que sus pobladores fueron víctimas de múltiples represalias. En Cajamarca también fueron incendiadas y destruidas las iglesias de la Merced y la Recoleta.

<sup>16</sup> Raimondi, Antonio, *El Perú*, Imprenta del Estado, Lima, 1874, tomo I, p. 345.

<sup>17</sup> Fuente: <http://gdp1879.blogspot.pe/2009/01/jos-glvez-moreno.html> (28/12/2016).

<sup>18</sup> Doña Ángela Moreno viuda de Gálvez falleció, como consecuencia de la diabetes que la aquejaba, a los 64 años de edad.

<sup>19</sup> El capitán de fragata José Miguel Gálvez Moreno contrajo matrimonio con Enriqueta Evens Evens. Prestó sus servicios a la Marina británica. Tras la declaración de guerra de Chile al Perú, solicitó su baja y se incorporó a la Marina de Guerra del Perú. Tuvo una destacada y heroica actuación durante dicho conflicto. El 24 de mayo de 1880, cuando la escuadra chilena bloqueaba el puerto del Callao, avistó a la lancha blindada Janequeo, a la que logró hundir haciendo explotar el torpedo que llevaba en

Wenceslao; Aurelio Justiniano<sup>20</sup> (Lima, 15/10/1852 - 12/3/1894); Carlos Gabriel Enrique; María<sup>21</sup> (1861 - Barranco, 14/9/1912); Ángela Eva; y Angelina<sup>22</sup> (1866 - 1909).

### III. SUS PRIMEROS EMPRENDIMIENTOS

José Gálvez se estableció en Cerro de Pasco y Tarma, donde se dedicó al ejercicio de su profesión. Retornó a Lima en 1850, acompañado por su esposa y sus tres hijos mayores, donde, además de sus labores de abogado se incorporó como docente al Colegio Nacional Nuestra Señora de Guadalupe, el cual tenía como director a su hermano Pedro Gálvez. Inicialmente tuvo a su cargo la enseñanza del curso de Filosofía Moral; a partir del siguiente año se añadirían los de Psicología, Lógica y Teodicea.

Los hermanos Gálvez participaron en la organización del Club Progresista, el que proclamó la candidatura de Domingo Elías a la Presidencia de la República (1851), lo que lo convirtió a este caudillo en el primer civil en postular a dicho cargo, aunque fue derrotado por el general José Rufino Echenique, candidato apoyado por los sectores conservadores. Los liberales se manifestaron como partidarios de la reforma social, la abolición de la esclavitud y de la contribución de indígenas, el voto universal y directo de los varones, la libertad de cultos, el predominio del Poder Legislativo sobre los otros Poderes del Estado, el unicameralismo, la limitación de las atribuciones del Poder Ejecutivo; la subordinación de las Fuerzas Armadas a los Poderes del Estado, el descentralismo, la abolición de la pena de muerte, la supresión de fueros e inmunidades, y el establecimiento del sistema de jurados en la administración de justicia.

En 1852, José Gálvez sucedió a su hermano en la dirección del colegio Guadalupe. Su gestión se caracterizaría por la reforma de la enseñanza, bajo inspiración marcadamente liberal, contrastando con el conservadurismo anteriormente predominante. El mismo año asumió la enseñanza de las cátedras de Legislación y Derecho Penal<sup>23</sup>:

*Sin incurrir en una generalización arbitraria, podría afirmarse que Guadalupe se caracterizó, durante el rectorado de Gálvez, por su profundo espíritu laicista y radicalmente republicano. En nuestra época independiente fue la primera institución docente que proclamó de modo resuelto la libertad de conciencia y que, con pleno conocimiento de su misión social, predicó la abolición de la esclavitud.*

---

la lancha Independencia con su revólver, acción de la que salió gravemente herido. Hecho prisionero por los chilenos, luego de su liberación continuaría combatiendo a los invasores al lado del mariscal Andrés Avelino Cáceres durante la campaña de la Breña. En una acción audaz tomó a los enemigos un tren cargado de armas, municiones y víveres en la localidad de Huaripampa. Falleció a los 47 años de edad, cuando se hallaba en el Club de la Unión, víctima de una herida producida por arma de fuego.

<sup>20</sup> El ingeniero Aurelio Justiniano Gálvez Moreno fue bautizado en la Parroquia de El Sagrario de Lima el 15 de octubre de 1852. Contrajo matrimonio con Amalia Barrenechea de La Fuente (Lima, 1857 - 1906) el 18 de abril de 1881. La novia era hija de José Antonio Barrenechea y doña Amalia Gabriela La Fuente. Hijos de esta unión fueron Amalia, Ángela y José Gálvez Barrenechea –casado con Amparo Ayarza, con quien tuvo hijos: José Gabriel y Mercedes Amparo–, quien en cuatro oportunidades fue presidente del Senado Nacional (1945, 1946, 1947 y 1956). Justiniano Gálvez falleció a los 42 años de edad víctima de una enfermedad cardíaca.

<sup>21</sup> María Gálvez Moreno contrajo matrimonio con el coronel Samuel Palacios Mendiburu (1856 - 1911) en enero de 1882. Falleció de caquexia carcinomatosa a los 51 años de edad.

<sup>22</sup> Angelina Gálvez Moreno contrajo matrimonio con Manuel Bernardo Sayán Palacios el 4 de agosto de 1892. El novio era hijo de Manuel Bernardo Sayán y Leonor Palacios.

<sup>23</sup> Leguía, Jorge Guillermo, *Elogio de don José Gálvez*, Lima: Impresor Editor César Torres Benavides, 1927, p. 28.

#### IV. AVATARES POLÍTICOS: DESTIERRO Y REVOLUCIÓN

Durante el gobierno del presidente constitucional de la República, general José Rufino Echenique, estalló el escándalo de la consolidación de la deuda. Echenique y sus principales colaboradores fueron acusados por corrupción y el derroche de los recursos fiscales. Domingo Elías fue uno de los principales denunciantes, a través de las cartas que publicó en el diario *El Comercio*, lo que motivó su detención y destierro a Guayaquil (1853). Regresó clandestinamente al Perú para protagonizar un fallido levantamiento en Tumbes; luego de lo cual organizó un segundo intento en Ica pero fue derrotado en Saraja (7/1/1854).

En Arequipa el Gran Mariscal Ramón Castilla encabezó una revolución liberal y moralizadora. Los hermanos Pedro y José Gálvez –que dejó la docencia–, Manuel Toribio Ureta Pacheco, Domingo Elías, los generales Miguel San Román y Fermín del Castillo, entre otros, se unieron a la revolución. Pedro Gálvez fue Secretario General de Castilla. Los Gálvez estuvieron entre los personajes que más influenciaron para decidir la abolición de la contribución de indígenas (Ayacucho, 5/7/1854) y la esclavitud (Huancayo, 3/12/1854), medidas decretadas por Castilla y que José Gálvez había promocionado en sus clases. Este último, apresado y desterrado, se reincorporó a las fuerzas revolucionarias, a las que acompañó hasta la batalla de La Palma (Surco, 5/1/1855), en la que combatió con el grado de coronel. Dicha acción selló la victoria de Castilla, quien asumió el Mando Supremo como presidente provisorio de la República.

Castilla nombró como ministros a los liberales Pedro Gálvez, ministro de Justicia, Instrucción, Beneficencia y Negocios Eclesiásticos; a Manuel Toribio Ureta, ministro de Relaciones Exteriores; y a Domingo Elías, ministro de Hacienda y Comercio; mientras que el general Miguel de San Román fue designado ministro de Guerra y Marina. Una importante medida fue el decreto del 25 de marzo de 1855, firmado por Castilla y Pedro Gálvez, que anunciaba la absoluta libertad de imprenta. Esta norma se sumaba a los memorables decretos liberales como la abolición de la esclavitud y de la contribución de indígenas.

José Gálvez fue nombrado rector del Convictorio de San Carlos, cargo desde el que se encargaría de desplazar el pensamiento conservador de su maestro Bartolomé Herrera. Cabe añadir que renunció a los sueldos y grados a los que tenía derecho por su actuación durante la revolución. El 5 de febrero el gobierno convocó a elecciones para una Convención Nacional que tenía como principal objetivo la modificación de la Constitución. Por primera vez se convocó a elecciones con sufragio directo y universal –directo, porque los ciudadanos eligieron entre los candidatos sin la intermediación de los denominados Colegios Electorales; y universal, porque sufragaron todos los varones, fuesen o no alfabetos y tuviesen o no fortuna–, manteniéndose, en cambio, la exclusión de las mujeres.

#### V. REPRESENTANTE PARLAMENTARIO

Realizadas las elecciones, José Gálvez resultó electo diputado por la provincia de Jauja y Pedro Gálvez diputado por la provincia de Cajamarca a la Convención Nacional (1855-1857). La Convención se instaló el 14 de julio de 1855 y ratificó a Castilla como presidente provisorio. Su primera Mesa Directiva estuvo integrada por los diputados Francisco Quirós Ampudia, presidente; Ezequiel Rey de Castro, vicepresidente; José Gálvez Egúsquiza e Ignacio Escudero, secretarios propietarios; y Juan José Araoz y Santiago Matute, secretarios suplentes. José Gálvez sería reelegido como secretario propietario para los periodos del 29 de agosto al 29 de setiembre, del 1 al 30 de octubre y del 1 al 16 de noviembre de 1855.

La Convención Nacional eligió en siete ocasiones al doctor José Gálvez Egúsquiza como su presidente:

- El miércoles 30 de enero de 1856, el diputado doctor José Gálvez Egúsquiza fue elegido presidente de la Convención Nacional para el periodo correspondiente al mes de febrero (1-28/2/1856). Los diputados sufragantes fueron 62 y en primera votación Gálvez obtuvo 33 votos, superando la mayoría absoluta requerida (32), por lo cual fue proclamado presidente. Lo acompañaron en la Mesa Directiva los diputados Ignacio Escudero, en su calidad de vicepresidente; y Ángel Cavero y Pío Benigno Meza, como secretarios<sup>24</sup>.
- El miércoles 31 de diciembre de 1856 fue elegido presidente de la Convención Nacional para el periodo correspondiente al mes de enero (1-31/1/1857). Los diputados sufragantes fueron 62 y en segunda votación Gálvez obtuvo 32 votos, alcanzando la mayoría absoluta requerida (32), por lo cual fue proclamado presidente. Con él estuvieron en la Mesa Directiva los diputados Miguel D. Imaña<sup>25</sup>, quien fue elegido vicepresidente; y Manuel M. Macedo y Santiago Matute, en su condición de secretarios.
- El lunes 30 de marzo de 1857 fue elegido presidente de la Convención Nacional para el periodo correspondiente al mes de abril (1-30/4/1857). Los diputados sufragantes fueron 55 y en primera votación Gálvez obtuvo 41 votos, superando la mayoría absoluta requerida (28), por lo cual fue proclamado presidente. Compartieron con Gálvez la conducción de la Mesa Directiva los diputados José Simeón Tejeda<sup>26</sup>, quien fue el vicepresidente; así como Pío Benigno Meza y José Manuel Corcuera, como secretarios.
- El miércoles 29 de abril de 1857 fue reelegido presidente de la Convención Nacional para el periodo correspondiente al mes de mayo (1-31/5/1857). Los diputados sufragantes fueron 54 y en primera votación Gálvez obtuvo 36 votos, superando la mayoría absoluta requerida (28), por lo cual fue proclamado presidente. Lo acompañaron en la Mesa Directiva los diputados Ignacio Escudero, vicepresidente; y Pío Benigno Meza y Manuel M. Macedo fueron secretarios.
- El sábado 30 de mayo de 1857 fue reelegido presidente de la Convención Nacional para el periodo correspondiente al mes de junio (1-30/6/1857). Los diputados sufragantes fueron 60 y en segunda votación Gálvez obtuvo 31 votos, alcanzando la mayoría absoluta requerida (31), por lo cual fue proclamado presidente. Lo acompañaron en la Mesa Directiva los diputados Juan Gualberto Valdivia, vicepresidente; y, como secretarios, Pío Benigno Meza y Fernando Céspedes Escudero.
- El martes 30 de junio de 1857 resultó reelegido presidente de la Convención Nacional para el periodo correspondiente al mes de julio (1-31/7/1857). Los diputados sufragantes fueron 59 y en segunda votación Gálvez obtuvo 30 votos, alcanzando la mayoría absoluta requerida (30), por lo cual fue proclamado presidente. Compartieron funciones en la Mesa Directiva los diputados Juan Gualberto Valdivia, en su calidad de vicepresidente, y Pío Benigno Meza y Fernando Céspedes Escudero como secretarios.

<sup>24</sup> En el transcurso de la sesión se aprobó un artículo adicional al Reglamento Interior del Congreso en los términos siguientes: «Serán segundo vicepresidente y secretarios suplentes los presidentes y secretarios próximos cesantes por su orden».

<sup>25</sup> El diputado Miguel Imaña no alcanzó la mayoría absoluta de los votos en ninguna de las tres votaciones por lo que, de acuerdo al Reglamento, su elección fue decidida por el factor suerte entre él y el diputado Bartolomé Astete.

<sup>26</sup> El diputado José Simeón Tejeda no alcanzó la mayoría absoluta de los votos (28) en ninguna de las tres votaciones por lo que, de acuerdo al Reglamento, su elección fue decidida por el factor suerte entre él y el diputado Miguel Imaña.

- El jueves 30 de julio de 1857 fue elegido presidente de la Convención Nacional para el periodo correspondiente al mes de agosto (1-31/8/1857). Los diputados sufragantes fueron 56 y en segunda votación Gálvez obtuvo 30 votos, alcanzando la mayoría absoluta requerida (29), siendo proclamado presidente. Lo acompañaron en la Mesa Directiva los diputados Juan Gualberto Valdivia, vicepresidente, y Pío Benigno Meza y Fernando Céspedes Escudero fueron elegidos secretarios.

En la Convención Nacional se produjeron una serie de tensos debates entre la mayoría liberal y la minoría conservadora partidaria de Castilla. El más importante líder de los diputados liberales era José Gálvez. Entre sus intervenciones destacan las referidas a su oposición a la pena de muerte<sup>27</sup>.

*El humanismo de José Gálvez es evidenciado en su defensa del Artículo 16° del Proyecto de Constitución presentado por la Comisión, sobre el principio de inviolabilidad de la vida de la persona y la prohibición de la pena de muerte. En las sesiones de la Convención de los días 11 y 12 de enero de 1856, José Gálvez sostuvo que la sociedad no tiene el derecho de matar a una persona y por ello no había una razón para imponer la pena de muerte, que la sociedad no estaba autorizada para cometer una injusticia; asimismo frente a los representantes que postulaban la pena de muerte al menos como medida transitoria por razones de interés social, señaló que si era injusto matar, no se debía apelar a la conveniencia social para sobreponerla a la justicia. También se recuerda que en su intervención en la Convención explicó la insuficiencia de las diversas teorías que postulaban el derecho de la sociedad a imponer la pena de muerte.*

La Convención funcionó como Constituyente y, como Congreso Ordinario, dictando leyes y cumpliendo las funciones de control político. El 13 de octubre de 1856, la Convención Nacional aprobó una nueva Constitución Política de carácter marcadamente liberal – como era previsible –, la que limitó las atribuciones del jefe del Estado – estableció la vacancia de la Presidencia de la República por atentar contra la forma de gobierno o disolver el Congreso, recortó el período gubernamental de seis a cuatro años, creó el Consejo de Ministros, etc. –; suprimió los fueros eclesiásticos, los diezmos y las primicias; abolió la pena de muerte; estableció el sufragio popular directo para todos los varones que supiesen leer y escribir; restableció las juntas departamentales y las municipalidades, etc. A pesar de no estar de acuerdo con ella, Castilla promulgó y juró la Constitución, manifestando, al mismo tiempo, su disconformidad con el recorte de sus atribuciones, incrementándose la tirantez entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

El 31 de octubre, en Arequipa, el general Manuel Ignacio de Vivanco, encabezando un movimiento de carácter conservador, se sublevó contra el gobierno y quemó públicamente la Constitución recién aprobada. La revolución se extendió a Moquegua, Ayacucho y Piura. La Marina de Guerra respaldó al movimiento. Entre los marinos rebeldes se contaban Miguel Grau y Lizardo Montero. Cuando intentaron tomar el control del puerto del Callao, la población chalaca se resistió en defensa del orden constitucional, representado por Castilla (22/4/1857). En premio a este acto el Callao recibió la denominación de Provincia Constitucional. El 2 de noviembre de 1857, estando ausente de la capital Ramón Castilla, debido a la necesidad de hacer frente a los revolucionarios – a quienes finalmente sometería –, el teniente coronel Pablo Arguedas disolvió la Convención

<sup>27</sup> Cajaleón, Eddie, *La Convención Nacional y la Constitución de 1856, Pensamiento Constitucional*, Año VI, número 6, p. 638. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1999.

Nacional. Si bien Castilla condenó este acto, era evidente que dicha situación le convenía, por lo que cuando regresó a Lima no la restableció, lo que acentuó la actividad opositora de José Gálvez desde las páginas del diario *El Constitucional*. Al respecto, José Gálvez escribió una defensa de la actuación de La Convención Nacional, en la que afirmaba<sup>28</sup>:

*Lejos estamos de sostener que la Convención haya sido impecable e infalible en todos sus actos: creemos que ha errado y que se ha extraviado algunas veces, y deploramos uno que otro extravío y error suyo. Tampoco sostendremos que sus miembros hayan tenido todas las dotes necesarias para merecer el alto puesto que ocupaban; creemos, por el contrario, que la mayoría era de hombres nuevos, nacidos del pueblo, sin la instrucción de las celebridades políticas y literarias que hemos tenido en otros Congresos; pero si sostendremos que la mayoría era de hombres honrados y patriotas, llenos de fe en la providencia y en el porvenir de su país, independientes y enemigos declarados de todo abuso y de todo privilegio; hijos del pueblo y colaboradores suyos en la revolución del 54, no sabían más que representar los derechos y las necesidades del pueblo, sin contemporizar con el poder ni con las clases privilegiadas.*

*El gobierno debía estar descontento de ellos porque le hostigaban hasta la nimiedad con peticiones de informes sobre toda queja, sobre todo asunto; porque le negaron siempre las facultades que pedía, si las juzgaban contrarias a la Constitución; porque su extremado celo contra la arbitrariedad en los dependientes del Poder Ejecutivo les llevaba hasta el exceso en combatir y reprimir todo abuso.*

Castilla convocó a un nuevo Congreso, el que aprobaría una nueva Constitución, de carácter moderado. José Gálvez, Ricardo Palma y otros liberales organizaron un atentado contra Castilla en su propia casa (23/11/1860). Tras el fracaso del mismo Gálvez se asiló en la legación de Chile en Lima y partió al destierro. Entonces se dirigió a París, donde Pedro Gálvez actuaba como representante de nuestro país. En las elecciones de 1862, fue elegido presidente constitucional de la República el mariscal Miguel San Román. Durante su gobierno Gálvez regresó al país. Por entonces, se doctoró en Jurisprudencia en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, sustentando una tesis sobre el carácter autónomo de las instituciones científicas con respecto al Estado. Asimismo, se dedicó al ejercicio de su profesión.

## VI. LA EXPEDICIÓN ESPAÑOLA Y LA RESPUESTA PERUANA

San Román falleció a los pocos meses de iniciada su gestión. Al hallarse ausentes de la capital los dos vicepresidentes —el primer vicepresidente, general Juan Antonio Pezet, en Europa; y el segundo vicepresidente, general Pedro Diez Canseco Corbacho, en Arequipa— el mariscal Castilla se encargó interinamente del Mando Supremo. El 10 de abril fue relevado por Diez Canseco, quien estuvo encargado hasta el 5 de agosto, fecha en que Pezet asumió la Presidencia. Le tocó enfrentar la grave crisis internacional ocasionada por la agresión española a nuestro país. En agosto de 1862, partió de Cádiz una «expedición científica», transportada por una escuadra española, conformada por cuatro buques de guerra, con destino a América. Estaba comandada

<sup>28</sup> Gálvez Egúsqiza, José, *La Convención Nacional y la Constitución de 1856. Pensamiento Constitucional*, Año VI, número 6, pp. 642-643. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1999.

por el almirante Luis Hernández-Pinzón Álvarez, quien había recibido instrucciones que le indicaban que respaldase las acciones de sus representantes diplomáticos. La presencia de la armada española en aguas americanas evidenciaba la intención de su gobierno de presionar a sus antiguos dominios. Por otra parte, España aún no había reconocido nuestra independencia.

El conflicto se inició a raíz de un desafortunado incidente en la hacienda Talambo, donde resultaron dos muertos (uno peruano y otro español) y varios heridos. El asunto, como correspondía, pasó a los tribunales de justicia nacionales. España envió a nuestro país a Eusebio Salazar y Mazarredo con el título de comisario extraordinario para el Perú, lo que fue rechazado porque tal nombramiento implicaba el desconocimiento de nuestra independencia. El 14 de abril de 1864 la escuadra española ocupó las islas de Chincha –las que producían el guano, principal ingreso fiscal–, arriaron nuestro pabellón e izaron su bandera. Adicionalmente, España reforzó su escuadra con más buques. Ante la imposibilidad material de atacar a la escuadra enemiga, el presidente Pezet inició negociaciones mientras adquiría los buques y otros armamentos necesarios para el resguardo de nuestra soberanía.

En medio de este complicado contexto, en cumplimiento del mandato constitucional, el presidente Pezet acudió al Congreso de la República para dar lectura de su mensaje a la Representación Nacional. Antiguamente el mensaje leído por el presidente de la República era contestado por el presidente del Congreso. Esta respuesta fue una costumbre desde inicios de nuestra vida republicana aunque ni la Constitución Política del Perú, ni el Reglamento del Congreso, ni ley alguna obligaba a dicha respuesta. Generalmente la contestación era una formalidad de simple cortesía más que un análisis del mensaje del presidente de la República. Sin embargo, en esta oportunidad se produjo un serio incidente. Por entonces, era presidente del Senado Nacional el gran mariscal Ramón Castilla. En su discurso de contestación Castilla dirigió unas breves pero significativas palabras, llenas de patriotismo, que le exigían cuentas al jefe de Estado por las acciones desarrolladas frente a la amenaza española, acusándolo de actuar por descuido o por «connivencias criminales», permitiendo que se aprovechará<sup>29</sup>:

*El pérfido gobierno castellano para humillarnos, arrastrando nuestro pabellón de las islas, y sustituyéndolo con el suyo en tierra, y en el más pequeño buque de transporte de la República que existía el aciago 14 de abril en aquellos importantes establecimientos; vergüenza y perjuicios que sólo pueden castigarse derramando y mezclando nuestra sangre con la de nuestros alevos agresores, hasta lavar la negra mancha que han impreso sobre nuestra bandera.*

*Por lo que respecta, ciudadano presidente, a vuestro mensaje, que acabáis de leer y presentar al Congreso, este lo tomará oportunamente en cuenta y resolverá lo que más convenga a la justicia nacional, al sistema republicano que nos rige, y a la muy noble y muy grande causa de la América.*

Ante tal contestación el general Pezet, presidente de la República, rompiendo el protocolo, pidió la palabra y dijo<sup>30</sup>:

<sup>29</sup> Ayllón Dulanto, Fernando, *Mensajes Presidenciales y otros documentos para la historia política del Perú*. Sitio Web del Museo del Congreso y de la Inquisición.

<sup>30</sup> *Idem*.

*S. E. el presidente del Congreso ha creído que debía formular de una manera perentoria ciertas exigencias relativas al servicio público. Su señoría se ha separado de los usos parlamentarios; pero debo asegurar que cuando las peticiones formuladas se hagan en la forma y tiempo debido los ministros del despacho se apresurarán a satisfacerlas.*

A su turno, Ramón Castilla agregó<sup>31</sup>:

*Las exigencias de la situación son demasiado imperiosas y es indispensable aprovechar los instantes.*

*Al hablar, no he pretendido formular el pensamiento de la Representación Nacional; exclusivamente mías son las opiniones que he emitido y abrigo la persuasión de que las podría sostener con éxito en el seno del Congreso o fuera de él.*

El 27 de enero de 1865, a bordo de la fragata Villa de Madrid, el ministro plenipotenciario del Perú, general Manuel Ignacio de Vivanco, y el comandante general de la escuadra española del Pacífico, José Manuel Pareja —nombrado en reemplazo de Pinzón-Álvarez—, firmaron un tratado que incluía la desocupación de las islas y el pago a España de 3 millones de pesos como indemnización. Su firma originó una justa corriente nacionalista contestataria encabezada por Castilla, quien acudió a Palacio de Gobierno para entrevistarse con el presidente Pezet, quien ordenó su detención y lo deportó con rumbo al Peñón de Gibraltar en febrero de 1865.

Ese mismo año, José Gálvez fue elegido decano del Colegio de Abogados de Lima. Desde dicho cargo criticó frontalmente la pasividad del presidente Pezet ante la agresión española, lo que motivó su destierro a Chile. El 28 de febrero el coronel Mariano Ignacio Prado, prefecto de Arequipa, encabezó una revolución, que adoptó el nombre de *Restauradora*, la que rápidamente se extendió por el sur del país. Para ello marchó hacia el Cuzco y a Ayacucho, preparando su campaña sobre la capital. Prado le encargó a su concuñado, Carlos von der Heyde, el financiamiento de la revolución. Según refiere Carmen McEvoy<sup>32</sup>:

*La informalidad de dichas operaciones financieras muestra la ausencia de controles por parte del Estado, cuyo dinero se gasta de manera indiscriminada. Sin embargo, estas prácticas ya no nos sorprenden. Los maletines llenos de dinero, las emisiones sin respaldo e incluso el desvío de fondos, recolectados para la revolución, formaron el escenario de la volátil política nacional. Lo que resulta interesante, en esta nueva coyuntura descrita en detalle por García Belaunde, es el perfeccionamiento de los procedimientos financieros y el traslado de las prácticas corruptas a un escenario internacional. Este proceso se materializa en la medida en que la guerra se traslada a Lima y deriva desde ahí en un conflicto armado entre España y sus antiguas colonias.*

El 8 de marzo de 1865 el presidente constitucional de la República, general Juan Antonio Pezet, mediante un decreto, borró del escalafón del Ejército al coronel Mariano Ignacio Prado. Los considerandos de dicha norma decían<sup>33</sup>:

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> McEvoy, Carmen. Prólogo a la obra de García Belaunde, Víctor Andrés, *El expediente Prado*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad de San Martín de Porres, 2014, p. 19.

<sup>33</sup> Archivo Digital de la Legislación Peruana: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1865053.pdf>

*Que el coronel don Mariano Ignacio Prado, traicionando sus deberes y abusando de la confianza que en él había depositado el gobierno, al encargarle el mando político y militar del departamento de Arequipa, ha levantado la bandera de la rebelión;*

*Que por esta escandalosa infidelidad se ha hecho indigno de pertenecer a la honrosa carrera de las armas;*

*Que si bien han tomado parte en el movimiento revolucionario algunos jefes y oficiales del Ejército, en su mayor número han sido seducidos engañosamente por el jefe de obra.*

En el norte otro movimiento revolucionario desestabilizaría más aún al régimen. En Chiclayo se sublevó el coronel José Balta y Montero. El 25 de abril Prado se proclamó jefe supremo provisorio de la República y acusó a Pezet de traición a la patria<sup>34</sup>:

*MARIANO IGNACIO PRADO, CORONEL DE LOS EJÉRCITOS DEL PERÚ Y JEFE  
POLÍTICO Y MILITAR DE LA NACIÓN*

*CONSIDERANDO:*

*Que en las actas populares de los departamentos pronunciados, que forman la mayoría de la República, se me ha honrado con el alto cargo de restaurar el honor y dignidad nacional y de restablecer la observancia de la Carta Fundamental del Estado, comprometidas y holladas gravemente por el general Pezet en el tratado Peruano-Español de 27 de enero y en los atentados subsiguientes para imponer al país ese padrón de ignominia por el terror y la fuerza;*

*Que en esas deliberaciones explícitas de la voluntad nacional se ha declarado vacante la Suprema Magistratura del Estado, por los delitos de traición a la patria y de violación flagrante de la Constitución y leyes del país, cometidos por el general Pezet; y se me ha conferido, al mismo tiempo, el poder político y militar con la suma de facultades precisas para conducir a su éxito tan grande y legítima obra;*

*Que en los gobiernos populares representativos la única fuente del poder público es la voluntad de los pueblos legítimamente expresada, y su única razón de ser, es el cumplimiento exacto de la Constitución del Estado, y el sostenimiento de la honra, soberanía y dignidad de la nación, que en ella se prescribe;*

*Que es una necesidad suprema de la situación, dar al poder conferido por los pueblos la forma y unidad indispensables para conducir a su debido éxito las operaciones políticas y militares que ella requiere; y*

*Que si bien, es verdad, he ejercido el poder en toda su plenitud por el voto popular, desde que me cupo la honra de fundar tan noble y elevada causa, es necesario fijarlo y determinarlo de una manera precisa y explícita.*

<sup>34</sup> Archivo Digital de la Legislación Peruana: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1865143.pdf>

*DECLARO:*

*1º Que conforme a la voluntad nacional, fundada en la Constitución Política, ejerzo el mando supremo provisorio de la República, hasta que, consumada la misión confiada a mi cargo, entre hallándose expedito el llamado por la ley:*

*2º Que el ejercicio transitorio del poder que invisto, muy lejos de entrañar idea alguna de ambición, no es más que el resultado del mandato popular que he acogido con el más puro y abnegado patriotismo, hasta llenarlo debidamente, salvando el honor y los derechos del país, y encaminándolo a la vía de las esenciales reformas que ha menester.*

*Dado en la Casa de Gobierno en Puno a 25 de abril de 1865.*

*MARIANO I. PRADO.- Mariano Lino Cornejo.*

Los demás líderes revolucionarios, buscando mantener la legalidad constitucional, le solicitaron al segundo vicepresidente, general Pedro Diez Canseco, que asumiese el Mando Supremo, quien aceptó la petición. El 24 de junio, estando en Ayacucho, Prado cesó en el cargo y reconoció a Diez Canseco. A fines de setiembre los ejércitos de Prado y Balta, que contaban con alrededor de 10.000 efectivos, se reunieron en Chíncha. José Gálvez ostentaba en las tropas revolucionarias el grado de coronel. El 27 de octubre éstas huestes ingresaron a Lima y, tras un combate de algunas horas, tomaron el Palacio de Gobierno. El 6 de noviembre el vicepresidente Pedro Diez Canseco asumió el Mando Supremo como presidente provisorio. Sin embargo, sus indecisiones frente a la agresión española motivarían su destitución. El 25 de noviembre de 1865 los jefes del Ejército lo depusieron y al día siguiente el pueblo, reunido en cabildo abierto en la Plaza Mayor, proclamó dictador al coronel Mariano Ignacio Prado. García Belaunde<sup>35</sup> estima el costo directo de la revolución en 2 492 733 soles, una cifra bastante elevada para la época y cuyo manejo no habría sido nada transparente.

Apenas iniciando la dictadura Prado nombró un nuevo gabinete ministerial –denominado por Jorge Basadre «Gabinete de los talentos», por la calidad académica de sus miembros–, el cual estuvo integrado por el doctor José Gálvez, presidente del Consejo de Ministros y ministro de Guerra y Marina; el doctor José Simeón Tejeda, ministro de Justicia, Instrucción y Beneficencia; el doctor José María Químper, ministro de Gobierno y Policía; Manuel Pardo y Lavalle, ministro de Hacienda y Comercio; y el doctor Toribio Pacheco y Rivero, ministro de Relaciones Exteriores.

## VII. LA CONFLAGACIÓN Y EL SACRIFICIO HEROICO

El 24 de setiembre de 1865, Chile le declaró la guerra a España. El 5 de diciembre Prado firmó una alianza defensiva y ofensiva con Chile. El 14 de enero de 1866 el Perú le declaró la guerra a España. El 30 Ecuador se adhirió a la alianza y el 22 de marzo lo hizo Bolivia. Así se constituyó la denominada Cuádruple Alianza. Las principales acciones bélicas fueron los combates navales de Papudo (26/11/1865) y Abtao (7/2/1866), el bombardeo del Valparaíso (31/3/1866) y el combate del Callao (2/5/1866).

<sup>35</sup> García Belaunde, Víctor Andrés, *El expediente Prado*, p. 19. Lima: Fondo Editorial de la Universidad de San Martín de Porres, 2014.

En abril de 1866, Gálvez se enteró del manifiesto efectuado por el almirante Casto Méndez Núñez, comandante de la escuadra española, desde la fragata Numancia, amenazando con bombardear el Callao. Entonces, asumió la dirección de la defensa del puerto. Al norte se ubicaba la torre de Junín, el fuerte de Ayacucho y el llamado *Cañón del pueblo*; al sur el fuerte de Santa Rosa, la torre de la Merced y la batería Zepita que estaba frente a la Mar Brava. Al centro los escasos y vetustos barcos de la escuadra nacional.

*El presidente de la República, coronel Mariano Ignacio Prado –sentado al centro–, y los miembros del «Gabinete de los talentos» (de izq. a der.): José Gálvez, Guerra y Marina; José Simeón Tejeda, Justicia; José María Químper, Gobierno; Manuel Pardo y Lavalle, Hacienda; y Toribio Pacheco y Rivero, Relaciones Exteriores<sup>36</sup>.*



El 2 de mayo de 1866, el íntegro de la escuadra española bombardeó el puerto con la intención de arrasar sus defensas e incendiarlo. Tras cinco horas de combate, la escuadra invasora se tuvo que replegar por los daños que le causaron nuestros heroicos defensores. En dicho combate, se inmortalizaría el siete veces presidente del Congreso (Convención Nacional de 1855-1857) y por entonces ministro de Guerra, José Gálvez Egúsqiza, quien murió heroicamente en la Torre de la Merced. Debajo de su uniforme militar llevaba el cordón del hábito franciscano pues sus ideales políticos nunca se contrapusieron a su fe católica.

Gálvez fue enterrado en un mausoleo en el cementerio Presbítero Maestro de Lima. En 1874 se inauguró, en el antiguo Ovalo de la Reina –frente a la portada del Callao–, un monumento en homenaje a los héroes que ofrendaron su vida a la patria durante el combate del 2 de mayo de 1866. A los lados se observan placas de bronce y en relieve representaciones de escenas de la lucha. Encima va un capitel cuadrado encima del que se alza una columna estriada, sobre la cual se luce la estatua de la victoria dirigiendo su mirada hacia el mar. En la mano derecha, lleva una espada en alto y en la izquierda una palma. A los lados se apoyan cuatro figuras femeninas que representan a las repúblicas aliadas –Perú, Bolivia, Chile y Ecuador–; hacia el mar se encuentra la figura que representa la muerte de José Gálvez y debajo de ella la inscripción: «A los defensores del Perú y de América que renovando las glorias de la independencia rechazaron la invasión española y sellaron la unión americana en el Callao el dos de mayo de 1866 – MDCCCLXXII».

<sup>36</sup> Gálvez Montero, José; García Vega, Enrique, *Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros*, tomo I, p. 128. Presidencia del Consejo de Ministros, Lima, 2016.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

AYLLÓN DULANTO, Fernando

*Mensajes Presidenciales y otros documentos para la historia política del Perú.* Sitio web del Museo del Congreso y de la Inquisición.

CAJALEÓN, Eddie

*La Convención Nacional y la Constitución de 1856, Pensamiento Constitucional*, año vi, número 6, p. 638. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1999.

GÁLVEZ MONTERO, José

GARCÍA VEGA, Enrique

*Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros*, tomo i, p. 128. Presidencia del Consejo de Ministros, Lima, 2016.

GARCÍA BELAUNDE, Víctor Andrés

2014 *El expediente Prado*, Lima: Fondo Editorial de la Universidad de San Martín de Porres.

LEGUÍA, Jorge Guillermo

1927 *Elogio de don José Gálvez*. Lima: Impresor Editor César Torres Benavides.

MCEVOY, Carmen

2014 Prólogo a la obra de García Belaunde, Víctor Andrés, *El expediente Prado*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad de San Martín de Porres.

RAIMONDI, Antonio

1874 *El Perú*, tomo i. Lima: Imprenta del Estado.



**Sección III**

# **MISCELÁNEAS**

---

# Actividades académicas del Centro de Estudios Constitucionales (CECP)

A continuación, se muestran testimonios de la actividad formativa continua del Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios (CECP), no obstante la situación de emergencia sanitaria que vive el país. Frente a las dificultades del momento actual, el equipo del CECP, a través de su plataforma Moodle y con la cooperación técnica de entidades nacionales e internacionales, sigue brindando su oferta de educativa a través de videoconferencias y cursos a distancia, sin menoscabo de la edición de sus publicaciones acostumbradas.

## SEGUNDA CONFERENCIA INTERNACIONAL «LIDERAZGO EN LA ERA DIGITAL»

Se llevó a cabo el 22 de febrero de 2020 y el expositor fue el doctor Pablo Cardona Soriano, académico de la Universidad Internacional de La Rioja, España. Esta y otras actividades distinguieron la labor del Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios.



*Asistentes a la conferencia acompañan al Dr. Cardona Soriano y a la entonces jefa del CECP, Ana Patiño Urco.*



*El expositor de la Universidad Internacional de La Rioja en plena disertación, que se desarrolló en el auditorio Abelardo Quiñones Gonzales del Palacio legislativo.*

### **CONFERENCIA MAGISTRAL «¿EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR EL PARLAMENTO?»**



*En este evento expusieron sus perspectivas los secretarios técnicos José Carlos Chirinos y Juan Loayza, así como el especialista parlamentario Fernando Paredes.*

## Curso «Técnica Legislativa»



*Dictado al personal de la Tercera Vicepresidencia del Congreso de la República el 22 y 23 de junio de 2020.*

## Actividades académicas virtuales del Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios

El Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios, bajo la jefatura del abogado Giovanni Forno Flórez, programó la realización diversos cursos y conferencias *online*, que se vienen impartiendo en beneficio de los trabajadores del Congreso de la República con el objetivo de mejorar la inserción laboral y el crecimiento profesional, en beneficio propio y de la institución.

He aquí algunas actividades:

CONFERENCIA VIRTUAL

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

El rol del Congreso frente al Ejecutivo en un estado de emergencia:

Planificación pospandemia

LUNES  
21 SET  
10:30 A.M

MANUEL BERMÚDEZ TAPIA

PERÚ CONGRESO DE LA REPÚBLICA

servir AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVIDO CIVIL

Escuela Nacional de Administración Pública

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

CURSO ONLINE

“ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO PERUANO”



**EXPOSITORA:**  
**Delia Muñoz Muñoz**  
*Exprocuradora supranacional en el  
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos,  
y agregada legal del Perú ante la OEA.*

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y  
PARLAMENTARIOS

**CONFERENCIA VIRTUAL:  
DERECHOS FUNDAMENTALES  
EN LA EMERGENCIA  
SANITARIA**

**FECHA:**  
Viernes, 21 de Agosto de 2020  
De 10:30 a.m. a 12:00 m.



CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES  
Y PARLAMENTARIOS



CURSO  
"DERECHOS FUNDAMENTALES"

Docente:  
**Mag. Joseph Gabriel Campos Torres.**

INICIO DE CLASES : 12 DE AGOSTO DE 2020.  
FIN DE CURSO : 14 DE SETIEMBRE DE 2020.



CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

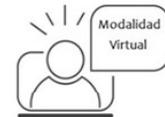
Con la colaboración de



CURSO DE FORMACIÓN ESPECIALIZADA

**DERECHO  
PARLAMENTARIO**  
(Cuarta edición)

INICIO **30 SET**





**Sección IV**

**LEYES Y  
RESOLUCIONES  
LEGISLATIVAS  
PUBLICADAS**

---

(Desde el 1 de octubre 2019 al 31 de agosto de 2020)

**PERÍODO PARLAMENTARIO 2016-2021**  
**Información del 1 de octubre de 2019 al 31 de agosto de 2020**

| <b>LEYES</b> |               |   |                   |                             |
|--------------|---------------|---|-------------------|-----------------------------|
| <b>Nº</b>    | <b>Número</b> | <b>Título</b>   | <b>Proponente</b> | <b>Fecha de Publicación</b> |
| 1            | Ley 31005     | Ley que modifica el artículo 2 e incorpora el artículo 4-A a la Ley 28308, Ley que regula el uso del descanso pre y postnatal del personal femenino de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú.   | Poder Ejecutivo   | 10/10/2019                  |
| 2            | Ley 31006     | Ley que establece la tercera semana de octubre de cada año como la Semana Nacional de Lucha contra el Cáncer.   | Congreso          | 13/10/2019                  |
| 3            | Ley 31007     | Ley que reestructura la inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera de personas naturales o jurídicas que se encuentren desarrollando las actividades de explotación o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesanal. | Congreso          | 17/10/2019                  |
| 4            | Ley 31008     | Ley que dispone la evaluación de la incorporación del esquema hidráulico de Cazaderos - Tumbes en la cuenca Transfronteriza Puyango - Tumbes, con la finalidad de promover la seguridad hídrica de la Región Tumbes.                                    | Congreso          | 17/10/2019                  |
| 5            | Ley 31009     | Ley para el fortalecimiento de la investigación y aplicación de la neurogenética y de la biología molecular.  | Congreso          | 17/10/2019                  |
| 6            | Ley 31010     | Ley que incorpora la tercera disposición transitoria de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.  | Congreso          | 27/03/2020                  |
| 7            | Ley 31011     | Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID - 19.  | Poder Ejecutivo   | 27/03/2020                  |
| 8            | Ley 31012     | Ley de Protección Policial.   | Congreso          | 28/03/2020                  |
| 9            | Ley 31013     | Ley que modifica el artículo 34 de la Ley 29459, Ley de los productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios.   | Congreso          | 28/03/2020                  |
| 10           | Ley 31014     | Ley que regula el uso de sustancias modelantes en tratamientos corporales con fines estéticos y define dicho procedimiento como acto médico.  | Congreso          | 28/03/2020                  |
| 11           | Ley 31015     | Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores.  | Congreso          | 28/03/2020                  |
| 12           | Ley 31016     | Ley que establece medidas para despliegue del control simultáneo durante la emergencia sanitaria por el COVID-19.   | Poder Ejecutivo   | 06/04/2020                  |
| 13           | Ley 31017     | Ley que establece medidas para aliviar la economía familiar y dinamizar la economía nacional en el año 2020.  | Congreso          | 01/05/2020                  |
| 14           | Ley 31018     | Ley que suspende el cobro de peajes en la red vial nacional, departamental y local concesionada, durante el Estado de Emergencia Nacional declarado a causa del brote del COVID-19.   | Congreso          | 09/05/2020                  |

|    |           |   |                 |            |
|----|-----------|---|-----------------|------------|
| 15 | Ley 31020 | Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia penal procesal penal y penitenciaria a fin de establecer medidas para el deshacinamiento de establecimientos penitenciarios y centros juveniles por riesgo de contagio de virus COVID-19.           | Poder Ejecutivo | 28/05/2020 |
| 16 | Ley 31021 | Ley que reconoce como héroes de batalla contra el coronavirus a los servidores públicos y miembros de organizaciones sociales fallecidos a causa de la lucha contra el coronavirus (COVID-19).  | Congreso        | 03/06/2020 |
| 17 | Ley 31022 | Ley que preserva el carácter intangible del retiro extraordinario de fondos del Sistema Privado de Pensiones de la Ley 31017.   | Congreso        | 03/06/2020 |
| 18 | Ley 31024 | Ley que dispone el uso de la firma digital en la remisión de la información a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.   | Congreso        | 16/06/2020 |
| 19 | Ley 31025 | Ley que incorpora a la enfermedad causada por el COVID-19 dentro del listado de enfermedades profesionales de los servidores de la salud.   | Congreso        | 18/06/2020 |
| 20 | Ley 31026 | Ley que declara de urgente interés nacional y necesidad pública la promoción, elaboración, envasado, almacenamiento, distribución y abastecimiento del oxígeno medicinal.   | Congreso        | 30/06/2020 |
| 21 | Ley 31027 | Ley que modifica los artículos 8 y 9 del Decreto Legislativo 1156, que dicta medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones.                                      | Congreso        | 01/07/2020 |
| 22 | Ley 31028 | Ley que declara la inaplicabilidad de las disposiciones establecidas en la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, referidas a las elecciones primarias para las Elecciones Generales 2021, en el marco de la Emergencia Nacional Sanitaria ocasionada por la COVID-19. | Congreso        | 14/07/2020 |
| 23 | Ley 31029 | Ley que faculta a las cooperativas la realización de sesiones no presenciales de asamblea general, consejos y comités.  | Congreso        | 14/07/2020 |
| 24 | Ley 31030 | Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos.   | Congreso        | 23/07/2020 |
| 25 | Ley 31031 | Ley que modifica la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para garantizar la elección meritocrática y transparente de magistrados del Tribunal Constitucional.   | Congreso        | 23/07/2020 |
| 26 | Ley 31032 | Ley que modifica el artículo 21 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para la creación de la circunscripción de electores peruanos residentes en el extranjero.  | Congreso        | 23/07/2020 |
| 27 | Ley 31033 | Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la construcción del puente sobre el río Pichis en el distrito de Puerto Bermúdez de la provincia de Oxapampa en el departamento de Pasco.   | Congreso        | 23/07/2020 |

|    |           |   |          |            |
|----|-----------|---|----------|------------|
| 28 | Ley 31034 | Ley que declara de interés y necesidad pública el mejoramiento de la carretera de integración Alfonso Barrantes Lingán en la provincia de San Miguel, departamento de Cajamarca.  | Congreso | 23/07/2020 |
| 29 | Ley 31035 | Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito El Milagro.  | Congreso | 25/07/2020 |
| 30 | Ley 31036 | Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Andrés Araujo Morán, en la provincia y departamento de Tumbes   |          | 13/08/2020 |
| 31 | Ley 31037 | Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción del Instituto Regional de Salud del Niño en la ciudad de Trujillo La Libertad   |          | 19/08/2020 |
| 32 | Ley 31038 | Ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las Elecciones Generales 2021 en el marco de la Emergencia Nacional Sanitaria ocasionada por la COVID-19   |          | 22/08/2020 |
| 33 | Ley 31039 | Ley que regula los procesos de ascenso automático en el escalafón el cambio de grupo ocupacional cambio de línea de carrera el nombramiento y cambio a plazo indeterminado de los profesionales técnicos auxiliares asistenciales y personal administrativo de la salud |          | 26/08/2020 |
| 34 | Ley 31040 | Ley que modifica el Código Penal y el Código de Protección y Defensa del Consumidor respecto del acaparamiento especulación y adulteración  |          | 29/08/2020 |

Fuentes: (1) Sistema de Proyectos de Ley del Área de Trámite Documentario (2) Boletín de Normas Legales del Diario Oficial El Peruano.

Elaboración: Área de Estadística.

Nota: En el caso de las normas aprobadas se ha tomado en cuenta al autor de la iniciativa legislativa de mayor antigüedad.

**PERÍODO PARLAMENTARIO 2016-2021**  
(Información del 1 de octubre de 2019 al 31 de agosto de 2020)

| RESOLUCIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA |  |   |            |                      |
|--|--|---|------------|----------------------|
| Nº   | Número   | Título  | Proponente | Fecha de Publicación |
| 1  | Resolución Legislativa del Congreso 002-2020-2021-CR | Resolución legislativa del Congreso que modifica el Reglamento del Congreso de la República, con la finalidad de implementar, en circunstancias de gravedad, el desarrollo de sesiones virtuales de la organización parlamentaria y del servicio parlamentario. | Congreso   | 28/03/2020           |
| 2  | Resolución Legislativa del Congreso 003-2020-2021-CR | Resolución Legislativa del Congreso que acepta la renuncia de la Segunda Vicepresidenta de la República.  | Congreso   | 08/05/2020           |
| 3  | Resolución Legislativa del Congreso 004-2020-2021-CR | Resolución Legislativa del Congreso que modifica artículos del Reglamento del Congreso de la República.   | Congreso   | 13/05/2020           |

|   |  |  |          |            |
|---|--|--|----------|------------|
| 4 | Resolución Legislativa del Congreso 005-2020-2021-CR | Resolución Legislativa del Congreso que precisa la obligatoriedad de la presentación de la Declaración Jurada para la Gestión de Conflicto de Intereses. | Congreso | 18/06/2020 |
|---|--|--|----------|------------|

Fuente: Sistema de Proyectos de Ley del Área de Trámite Documentario y diario oficial El Peruano.  
Elaboración: Oficina de Gestión de la Información y Estadística.

**PERÍODO PARLAMENTARIO 2016-2021**  
Información del 1 de octubre de 2019 al 31 de agosto de 2020

**RESOLUCIONES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

| N° | Número                       | Título   | Proponente | Fecha de Publicación |
|----|------------------------------|--|------------|----------------------|
| 1  | Resolución Legislativa 31019 | Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo de Sede entre la República del Perú y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).                        | Ejecutivo  | 10/05/2020           |
| 2  | Resolución Legislativa 31023 | Resolución Legislativa que concede pensión de gracia a Don Carlos Augusto Eugenio Postigo Miranda, por su destacada labor como músico, arreglista e intérprete y difusor de la música criolla. | Ejecutivo  | 13/06/2020           |

Fuente: Sistema de Proyectos de Ley del Área de Trámite Documentario y diario oficial El Peruano.  
Elaboración: Oficina de Gestión de la Información y Estadística.

Diseño, diagramación e impresión en la  
Imprenta del Congreso de la República  
Diciembre, 2020

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES  
Y PARLAMENTARIOS

# CUADERNOS PARLAMENTARIOS

**CARÁTULA**

Hemiciclo del Congreso de la República.