

UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTOYA

Facultad de Ciencias Sociales



UARM

Universidad
Antonio Ruiz
de Montoya

EL FUNCIONARIO ACTIVISTA: LA TECNOCRACIA EN LAS POLÍTICAS DE JUSTICIA TRANSICIONAL

Tesis para optar al Título Profesional de Licenciado en Ciencia Política

Presenta el Bachiller

MARK YUBER ALARCON MEDINA

Presidenta: Mildred Rooney Paredes

Asesor: Jairo Aníbal Rivas Bellos

Lector: Leonidas Lucas Ramos Morales

Lima – Perú

Junio de 2024

INFORME DE ORIGINALIDAD

Sres.
CONSEJEROS
Pte.

De nuestra consideración:

Por la presente nos dirigimos a Ustedes para saludarlos e informar al Consejo Universitario sobre el producto académico elaborado por ALARCON MEDINA, Mark Yuber, quien solicita la obtención de su título profesional de Licenciado en Ciencia Política a través de la sustentación de una tesis.

El producto académico elaborado tiene como título "El funcionario activista: la tecnocracia en las políticas de justicia transicional".

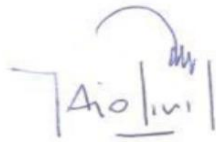
Por tanto, en nuestra condición de Asesor de producto académico y de integrante de la Comisión de Grados y Títulos de la Facultad de Ciencias Sociales respectivamente, declaramos que el producto académico de ALARCON MEDINA, Mark Yuber ha sido examinado con el programa antiplagio Turnitin para identificar su nivel de coincidencias.

El resultado que arroja el programa es de 1% de similitud, el cual proviene de fuentes de información que han sido debidamente citadas o reconocidas utilizando las normas del sistema APA.

Sin otro particular, quedo de ustedes.

Firmado en Lima, el 16 del mes de mayo de 2024

Atentamente,



Jairo Aníbal Rivas Belloso
Asesor



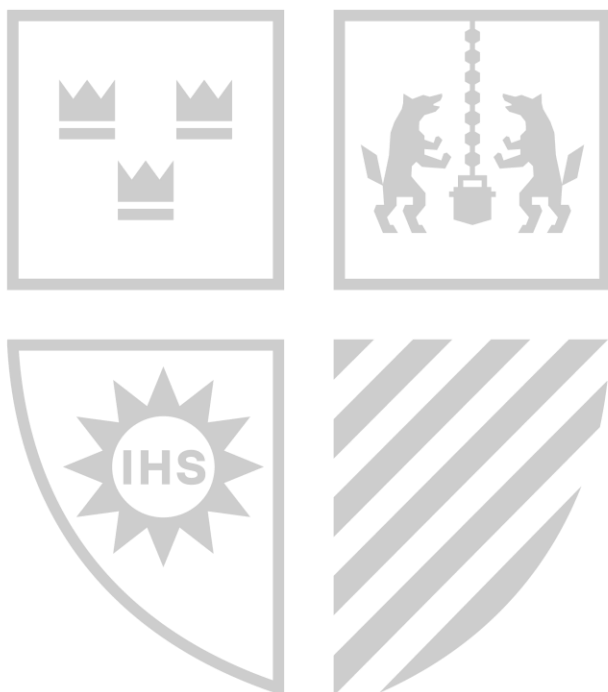
Eduardo Vega Luna
Presidente/ Secretario de la Comisión

* Conforme a lo establecido en el documento de identidad

EPÍGRAFE

Amo el canto del cenizotle,
pájaro de cuatrocientas voces
amo el color del jade,
y el enervante perfume de las flores;
Pero amo más a mi hermano el hombre.

Nezahualcóyotl



DEDICATORIA

A Magda y Yuber, por guiar cada paso con
amor inagotable.

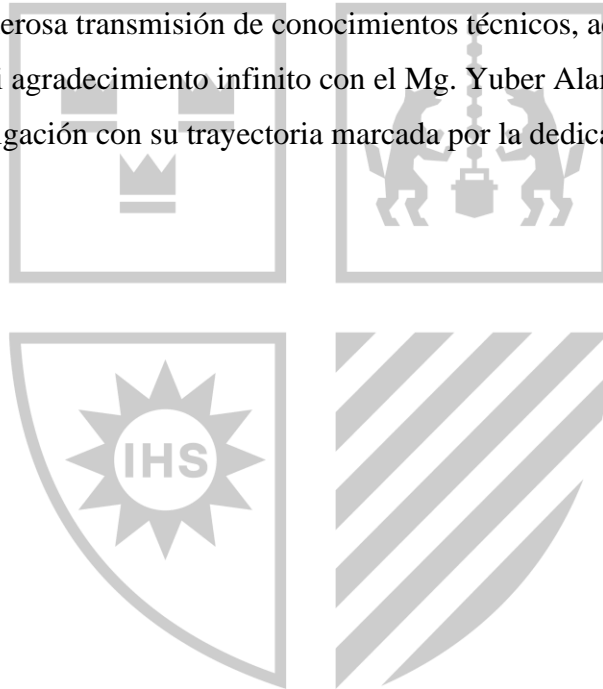
A Amira, por cada lección.

Y a Jool por el apoyo incondicional



AGRADECIMIENTO

Agradezco a los y las funcionarias y activistas que me proporcionaron parte de su tiempo y su confianza para llevar a cabo las entrevistas que componen la presente investigación. De igual manera, al asesor de la presente tesis, el Mg. Jairo Rivas Belloso, por la generosa transmisión de conocimientos técnicos, académicos y morales. Finalmente, mi agradecimiento infinito con el Mg. Yuber Alarcón, por inspirar esta investigación con su trayectoria marcada por la dedicación y la honestidad.



RESUMEN

En Perú no son numerosos los estudios que analicen a las políticas públicas desde su componente humano: los funcionarios públicos. Recientemente, las ciencias sociales, y en especial la Ciencia Política, han asumido la tarea de conocer a profundidad a los actores estatales. De manera similar, en la Justicia Transicional son contados los estudios que hagan énfasis en los actores estatales involucrados en dicha temática. En ese sentido, la presente investigación tiene por objetivo principal dar a conocer el proceso de implementación de las políticas públicas de Justicia Transicional (PJT) haciendo énfasis en los funcionarios partícipes en la implementación de esta política.

Para lograr ello, esta investigación de carácter cualitativa, recurre entrevistas a profundidad semiestructuradas efectuadas a once funcionarios públicos y a cuatro activistas en la temática. También se realizó análisis documental y legal sobre las normas, herramientas e informes que constituyen las PJT e informes realizados por la Sociedad Civil vinculada al tema.

Así, se encontró que, durante la implementación de las PJT, se constituyó un perfil particular de funcionario público “tecnócrata” al cual la presente investigación denomina “el funcionario activista”. A través del análisis de este perfil, se puede entender más a fondo cómo funcionan estas políticas y cómo es que este tipo de funcionario contribuye positivamente al fortalecimiento de la relación Estado-Ciudadano.

Palabras clave: Tecnocracia, políticas públicas, implementación, Justicia Transicional, *policy networks*, referencial sectorial.

ABSTRACT

In Peru, there are not many studies that analyze public policies from their human component: public officials. Recently, the social sciences, and especially political science, have taken on the task of getting to know state actors in depth. Similarly, in Transitional Justice, there are few studies that emphasize the state actors involved in this issue. In this sense, the main objective of this research is to publicize the process of implementation of the public policies of Transitional Justice (PJT), emphasizing the officials involved in the implementation of this policy.

To achieve this, this qualitative research uses semi-structured in-depth interviews with eleven public officials and four activists on the subject. Documentary and legal analysis was also carried out on the norms, tools and reports that constitute the PJT and reports made by the Civil Society linked to the issue.

Thus, it was found that, during the implementation of the PJT, a particular profile of "technocrat" public official was constituted, which this research calls "the activist official". Through the analysis of this profile, it is possible to understand more deeply how these policies work and how this type of official contributes positively to the strengthening of the State-Citizen relationship.

Keywords: **Technocracy:** policy, implementation, Transitional Justice, policy networks, sector reference.

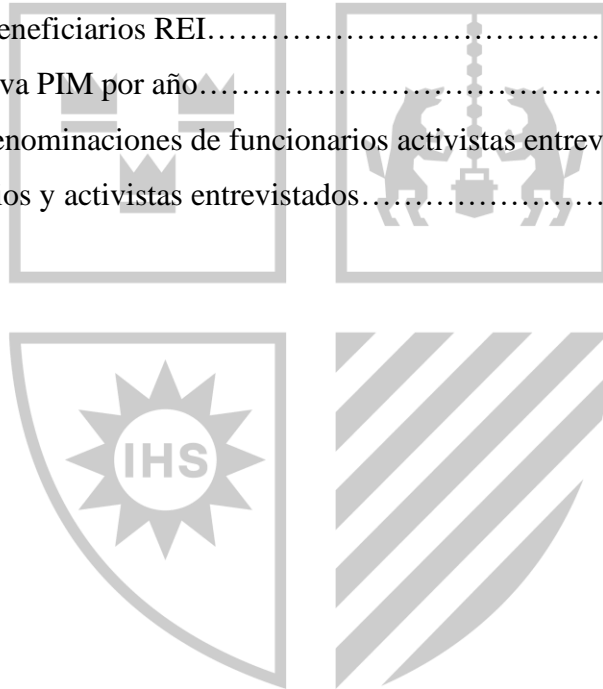
TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	13
CAPÍTULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO	20
1.1. Estado de la cuestión	20
1.2. Marco Teórico	25
1.2.1. Políticas Públicas.....	25
1.2.1.1. Análisis de políticas públicas	26
1.2.1.2. El enfoque secuencial	27
1.2.1.3. El enfoque cognitivo – normativo.	27
1.2.1.4. El referencial de una política pública.	29
1.2.1.5. La implementación o puesta en marcha de una política pública.	31
1.2.2. Justicia Transicional	32
1.2.2.1. Las visiones de la reparación.....	34
1.2.3. El papel de la experticia y los funcionarios comprometidos.	35
1.2.3.1. Los “oficios de la desgracia” y la experticia en los Derechos Humanos.	36
1.2.4. Sociedad civil	38
CAPÍTULO II : Análisis de caso.....	39
2. Creación de la Política de Estado (2000-2005)	39
2.1. Las recomendaciones de la CVR. (2003)	39
2.2. La judicialización de casos (2003 – 2016).	42
2.3. La Ley PIR, la creación de la CMAN y el Consejo de Reparaciones.	44
3. Implementación lenta (2005 – 2016).....	47

3.1. La voluntad política y su ausencia: El gobierno de Alan García.....	47
3.2. El Gobierno de Ollanta Humala y la reparación de una política.	57
4. Creando capacidades: La Sociedad Civil y la Cooperación Internacional	59
4.1 La importancia de la Cooperación Internacional.....	59
4.2. La crisis de las organizaciones y las formas actuales de Cooperación Internacional. 63	
4.3. El rol formativo de la Sociedad Civil: camino a una tecnocracia en Derechos Humanos	68
CAPÍTULO III: EL FUNCIONARIO ACTIVISTA.....	73
5. El funcionario – activista y la formación de una clase tecnocrática:.....	73
5.1. Los valores que conforman el referencial.....	73
5.2. Las trayectorias que definen un perfil tecnócrata:.....	80
5.3. Las características de una tecnocracia.....	95
6. La Implementación cuando es guiada por los referenciales de las PJT (2016-2021).....	114
6.1. La voluntad política expresa y las cifras que la corresponden:	114
6.1.1 La gestión de Marisol Pérez Tello y Gisella Vignolo.	119
6.1.2. El nuevo empuje de Zeballos y Sánchez.	129
6.2. El fortalecimiento de la relación Estado – ciudadanía	137
CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES.....	140
RECOMENDACIONES	144
REFERENCIAS BIBLOGRÁFICAS	146
ANEXOS	153
ANEXO N°1: LISTA DE DENOMINACIONES DE FUNCIONARIOS ACTIVISTAS ENTREVISTADOS	154
ANEXO N°2: FUNCIONARIOS Y ACTIVISTAS ENTREVISTADOS	155

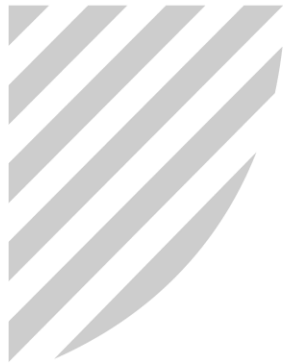
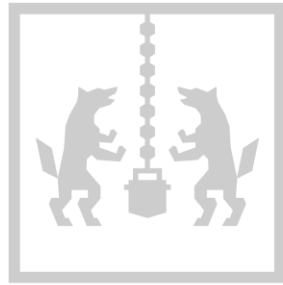
ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 01 Presupuesto REI.....	115
Tabla 02 Presupuesto REC.....	116
Tabla 03 Presupuesto REC por Asociaciones.....	118
Tabla 04 Marco Legal.....	120
Tabla 05 Balance Beneficiarios REI.....	125
Tabla 06 Comparativa PIM por año.....	135
Tabla 07 Lista de denominaciones de funcionarios activistas entrevistados	154
Tabla 08 Funcionarios y activistas entrevistados.....	156



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 01 Niveles de percepción	29
Figura 02 La CINR total recibida por el Perú entre 1994 y 2014	65
Figura 03 Trayectoria laboral del Funcionario 01	82
Figura 04 Trayectoria laboral del Funcionario 02	83
Figura 05 Trayectoria laboral de la Funcionaria 03	84
Figura 06 Trayectoria laboral del Funcionario 04	86
Figura 07 Trayectoria laboral del Funcionario 05	87
Figura 08 Trayectoria laboral del Funcionario 06	89
Figura 09 Trayectoria laboral de la Funcionaria 07	91
Figura 10 Trayectoria laboral del Funcionario 08	92
Figura 11 Trayectoria laboral de la Funcionaria 09	93
Figura 12 Trayectoria laboral de de la Funcionaria 10.....	94
Figura 13 Comparativa de las trayectorias de los Funcionarios Activistas.....	101



INTRODUCCIÓN

El sábado 02 de julio de 1983, en la gélida madrugada, un grupo de soldados ingresó violentamente a la casa de la familia Ascarza Mendoza. Los despertaron, golpearon y redujeron, rebuscaron entre todas sus cosas y finalmente se llevaron a un miembro de la familia, Arquímedes, quién no volvió a ser visto. Desde entonces, la lucha de Angélica Mendoza, conocida como Mama Angélica, por encontrar a su hijo no cesó hasta el día de su muerte, en agosto del 2017. La lucha de Mama Angélica duró 34 años. Nunca llegó a encontrar el cuerpo de su hijo, no se llegó a determinar, por lo que tampoco se juzgó, a los responsables mediatos de la desaparición de su hijo¹. Su nombre y su historia pasaron a formar un punto más en un padrón lleno de historias similares convertidas en códigos. Códigos que esperan, que primero fueron llamadas subversivas, luego víctimas y ahora también les dicen beneficiarias, denominación ganada a través de décadas de demandas y esfuerzo. La presente investigación busca contar la parte más reciente de este esfuerzo a través de la historia de los actores que contribuyeron en la atención a estas demandas sin ser los protagonistas de esta lucha: los funcionarios públicos comprometidos.

En el año 2003, la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) presentó su Informe Final ante el presidente de la República, Alejandro Toledo Manrique, ante el gabinete de ministros, congresistas, Fiscal de la Nación y las principales autoridades de los poderes del Estado peruano. La importancia de la entrega del Informe no solo radica en la revelación de datos mucho mayores a las estimaciones con las que se contaban hasta ese momento, siendo 69 280 personas asesinadas o desaparecidas desde el año 1980 a 2000; sino también en que se marcó la agenda que el país debía seguir para alcanzar la “reconciliación nacional”. Esto se expone en el último segmento de dicho informe, Tomo

¹ Trayectoria narrada en *Hasta cuando tu silencio* (2015), texto construido con los testimonios de las socias y socios de ANFASEP.

IX, denominado “Cuarta parte: Recomendaciones de la CVR, hacia un compromiso nacional por la reconciliación”.

Así, en las Recomendaciones de la CVR (2003) se plantean al Estado tres ejes de trabajo, que debían convertirse en obligaciones que recaen sobre toda la estructura estatal y demandan celeridad en su cumplimiento. Estos ejes son: a) **Acabar con la marginalización y exclusión** de los grupos poblacionales afectados durante el conflicto a través de programas que permitan eliminar la discriminación de todo tipo. b) **Brindar justicia y verdad** a todos los peruanos y peruanas a través de la sanción de todos los delitos cometidos, y en especial al juzgamiento de perpetradores de crímenes de lesa humanidad. Y c) **Reparar a las víctimas del conflicto** de forma integral y que esta sea concebida como un derecho de las víctimas y no como una ayuda social.

En correspondencia a las obligaciones mencionadas, el Estado peruano, hoy a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, formuló tres políticas: El Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (2016), el Registro Único de Víctimas (2005) y el Plan Integral de Reparaciones (2006). La principal característica de estas políticas sería la adopción de un enfoque humanitario, lo que implicaría, como explica Jave (2018), la priorización del bienestar integral de los usuarios, es decir las víctimas del Conflicto Armado Interno (CAI), por sobre los procesos propios de la burocracia peruana.

Los usuarios de dichas políticas están categorizados según el tipo o tipos de afectación que hayan sufrido, siendo 15 tipos de afectación; de acuerdo a este criterio también varía el tipo de reparación a recibir, siendo reparados solo por la afectación más grave. Así, el Registro Único de Víctimas (RUV) muestra hasta setiembre de 2019 un total de 251,549 inscritos en todo el país, cuya mayoría se encuentra radicando en las regiones de Ayacucho y Lima, 66,861 y 40,191 víctimas respectivamente. Cabe precisar que los familiares de las víctimas también son incluidos en el RUV, como víctimas no directas, y suman un total de 86,155 registrados, entre esposa (o)/conviviente, hijos e hijas y padre o madre. Así, el número aproximado del total de usuarios de las políticas públicas de justicia transicional bordean las 340,000 personas. Estas altísimas cifras nos dan a entender el gran alcance que tienen estas políticas, llegando a conformar alrededor del 11% de la población total del país, cálculo propio en función al último censo de INEI (2017). Estas cifras nos dan idea de la importancia del tema para la ciudadanía y el país.

Desde la óptica de la Ciencia Política, el estudio del tema nos lleva a cuestionar la capacidad con la que cuenta el Estado peruano para implementar una política pública, cumplir sus compromisos y, sobre todo, para asegurar el ejercicio de derechos, como lo son las reparaciones y el acceso a la justicia. Por otro lado, teniendo en cuenta que el Estado puede entenderse desde quiénes lo conforman, los funcionarios públicos; la presente investigación también buscará dar a conocer un perfil específico de funcionario público, lo que aportará en el conocimiento de nuestro Estado, sus formas y su relación con la ciudadanía.

Para ello, la presente investigación buscará responder lo siguiente: ¿Cómo se estructura la actuación y las características de los funcionarios públicos comprometidos en la implementación de las Políticas de Justicia Transicional entre los años 2003 y 2020?

Sección Metodológica

La presente investigación puede caracterizarse como cualitativa debido a que desarrollará en mayor medida métodos, técnicas y herramientas cualitativas; en razón de que hay necesidad de conocer con mayor profundidad al proceso de implementación de una política pública, los actores involucrados en tal proceso y sobre todo, las características de dichos actores. En medida de los argumentos ya mencionados líneas arriba y debido también al compromiso del investigador con el tema, lo cual funcionará como apoyo para tener una visión más cercana de la realidad del objeto estudio y no representará un sesgo en la objetividad del trabajo.

Debido a la naturaleza de la investigación, se opta por utilizar herramientas de la metodología del estudio de caso; ya que como mencionan Subirats y Dente (2014): “Desde siempre el ‘estudio de caso’ (*case study*) es uno de los enfoques preferidos en ciencias políticas y sociales, y se considera una estrategia particularmente adecuada para el análisis de las decisiones de *policy*.” (p. 274). En ese sentido, la presente investigación no pretende concluir en leyes generalizables sobre cómo son quienes implementan las políticas públicas; debido a que la política de reparaciones es una medida de justicia transicional, concepto que abordaremos más adelante, cuyo principal objetivo es el alcance de justicia y no la solución de un problema por lo que se diferencia de cualquier otra política pública.

Los objetivos de la presente investigación giran en torno a la identificación de un perfil de funcionario público, lo que constituye dicho perfil específico y los marcos que referencian su actuación, la que finalmente constituye la acción pública, como aduce Kingdon (1984). Para ello, las herramientas a utilizarse serán principalmente el análisis documental, debido a que, parafraseando a Rose y Davies (1994), la acción gubernamental abarca leyes específicas, recursos asignados y personal dirigido a cumplir un objetivo. Entonces, es necesario entender que parte importante de la política pública es su lenguaje en el mundo burocrático legal: la documentación normativa. Por otro lado, como muestra Sierra Bravo (1999), se opta por esta herramienta debido a: primero, por su carácter susceptible de verificación; segundo, por su necesidad de estar sujeta a una pauta objetiva para abarcar información necesaria y relevante; tercero, por su plasticidad al momento de clasificar la información; y finalmente, por la inferencia que se puede realizar sobre los mensajes implícitos en cada documento, ayudando en la tipificación de los actores, sus actos y sus objetivos.

En la línea de estudio de las “tres i” (ideas, intereses e instituciones), Surel (2009) propone: “El estudio del proceso, por medio de los datos proporcionados por los textos oficiales, los archivos, los periódicos y las entrevistas, puede dar lugar *ex post* a una secuenciación de las variables pertinentes.” (p. 443). Lo que nos lleva a entender que el análisis documental es una herramienta apropiada para entender las ideas que guían la implementación de las decisiones públicas.

Por otro lado, la riqueza de los documentos y demás publicaciones oficiales radica en no solo el contenido, donde sino también en el trasfondo de estos, como explica Muller (2002): “Pues bien, es sabido que estas fases institucionales con frecuencia no hacen nada más que ratificar procedimientos de negociación más informales.” (p. 60). En ese sentido, para una comprensión más objetiva y precisa del proceso implementación es fundamental complementar la información presente en los documentos con las palabras de los actores, quiénes pondrán en contexto los documentos y así asegurarán la calidad de las fuentes primarias. Finalmente, se hace hincapié en la importancia de analizar a fondo el marco legal que circunscribe a las Políticas de Justicia Transicional (PJT) ya que “la ley es la instancia definitoria del reconocimiento institucional de la víctima. La ley indica quién es víctima y quién no, por qué lo es, en qué grado y circunstancias.” (Gatti, 2017, p. 188).

De manera similar, las entrevistas a profundidad y semi estructuradas serán de suma necesidad para entender el porqué del accionar de los actores, el porqué de sus acciones y cómo es que han percibido las decisiones tomadas por los actores estatales en torno a la política que los involucra. Así, se buscará acceder directamente a distintas percepciones del mismo hecho, lo que nos permitirá no solo acceder información valiosa del cómo y porqué se actúa así, entendiéndose que es lo esencial de la investigación, parafraseando a Subirats y Dente (2014); sino también a entender los factores más subjetivos que constituyen el contexto de la construcción y puesta en marcha de una política pública. Por lo tanto, se aplicaron 11 entrevistas a profundidad semiestructuradas a funcionarios que laboraron en alguna institución implementadora de las PJT durante el 2019, y también se aplicaron 04 entrevistas a profundidad semiestructuradas a ex activistas del Movimiento de Derechos Humanos.

Los actores a investigar en el presente trabajo están categorizados de acuerdo a la óptica del enfoque cognitivo de las políticas públicas. En específico, se sigue la categorización propuesta por Pierre Muller (2002), en *Las políticas públicas*², al referirse a los actores que intervienen en la decisión y el grado de influencia que poseen estos según el círculo en el que se encuentren. En esta propuesta, el primer círculo, por donde pasan todas las decisiones, está compuesto por los cargos decisorios más altos del poder ejecutivo, o sea la Presidencia de la República y el Consejo de Ministros. El segundo círculo está compuesto por quienes administran o dirigen los sectores estatales y velan por los intereses de cada sector, lo que equivaldría a los viceministros de cada ministerio. El tercer círculo de decisión es el de las empresas públicas o privadas, asociaciones, gremios, sindicatos u organizaciones no gubernamentales. Finalmente, el cuarto círculo está compuesto por los órganos del Estado que cuentan con autonomía constitucional y pueden influir o determinar en la decisión/acción sobre la política pública, estos órganos pueden ser el Congreso de la República y el Tribunal Constitucional.

Para Muller (2002), el acceso a los primeros círculos de decisión constituye un recurso político fundamental que un actor puede poseer; pero también considera que “(...) todo va a depender de la configuración del campo de fuerzas; en cada oportunidad tendrá a moldear de nuevo el medio decisional central.” (p. 120). En cuanto a la distinción de

² Traducción de *Les politiques publiques*, publicado en *Collection Que sais-je?*, N° 2354, 4° ed. francesa, junio de 2000.

los círculos, el autor afirmará que los límites de cada círculo son de carácter jerarquizados y borrosos. Los círculos pueden estar compuestos por organizaciones y/o redes interindividuales; es decir que un actor puede tratarse de una persona y a la vez de una institución. Se considera pertinente el uso de esta categorización debido a que la decisión pública es entendida a través de la implementación. No es posible entender el proceso de implementación de una política pública sin antes dejar claro el proceso decisorio que lo antecede. En relación a ello, esta investigación optó por utilizar el método de avalancha o “bola de nieve” ya que la naturaleza privada de los entrevistados los convierte en personas poco accesibles ante el público general, por lo que las recomendaciones de estos fueron valiosas y, en muchos casos, necesarias para acceder a otros entrevistados, en especial siendo algunos de ellos funcionarios de los primeros círculos de decisión.

De acuerdo a la propuesta mencionada, se considera que la información relevante para la presente investigación requiere de la exploración del segundo y tercer círculo de decisión, ya que se trata de una política pública formulada por el Poder Ejecutivo (actor estatal) pero por iniciativa de otros actores, como explicarán diversos estudios publicados como el de Iris Jave en 2018, la Agencia Sueca para la Cooperación y el Desarrollo en 2010, Cristian Correa en 2011, Julie Guillerot y Lisa Magarrell en 2006, etc. Así, estos autores coincidirán en la importancia de la movilización de la sociedad civil y las víctimas, a través de sus plataformas y asociaciones en la institución de una Comisión de la Verdad y Reconciliación en 2001.

Sin embargo, parafraseando a Guillerot y Magarrell (2006), en un inicio la búsqueda de verdad y justicia por parte de las víctimas no estaba ligada a una búsqueda de resarcimiento de los daños sufridos, es decir que no se percibía a las reparaciones como un derecho; las víctimas solicitaban atención por su condición de pobreza. En ese sentido, el trabajo de las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil (ONG) es fundamental para introducir las reparaciones en la agenda de la CVR, y posteriormente en la agenda pública a través de la implementación de una política pública. He ahí la importancia de comprender no solo a los decisores estatales, principales protagonistas de la formulación e implementación de la Política de Reparaciones, sino también a las organizaciones que acompañaron dicho proceso de formulación, quiénes pueden ser categorizados como actores del tercer círculo de decisión de Muller (2002), explicado líneas arriba.

En cuanto a las consideraciones éticas de la presente investigación, se debe recalcar que adaptando la pauta 09 del CIOMS (2017), tratándose de personas que tienen capacidad de dar consentimiento informado, los entrevistados dieron sus relatos con total voluntad de colaborar con la investigación; mostrándose prestos y amables con el entrevistador en todo momento y facilitando, en algunos, el contacto de otros entrevistados. Cada entrevista demandó una comunicación previa a través de correo electrónico, donde se explicó la investigación, sus objetivos y la información que se iba a pedir (en este caso el relato de sus trayectorias profesionales), y se programó la entrevista según la disposición temporal de los entrevistados.

Las entrevistas se realizaron en lugares propuestos por los entrevistados, al inicio de cada entrevista se solicitó al participante su autorización del uso de sus datos como nombre, edad y lo relacionado a su trayectoria laboral para la realización de esta investigación, además de su consentimiento para ser grabados. Todos los entrevistados autorizaron ser parte de la grabación y dar a conocer los relatos que componen sus trayectorias laborales y los datos que mencionan en las entrevistas, pero no autorizaron textualmente la publicación de sus nombres, por lo que se les ha asignado una denominación numérica de orden aleatorio para poder nombrarlos durante el desarrollo de la presente investigación.

Con fines corroborativos y de veracidad, los nombres de dichos funcionarios y demás entrevistados para la realización de la presente tesis se encuentran adjuntados en los anexos de la misma³; cabe recalcar también que todas las entrevistas realizadas en el marco de la presente investigación se encuentran grabadas en audio y transcritas para su adecuado registro.

³ Páginas 121 y 122 de la presente investigación.

CAPÍTULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

1.1. Estado de la cuestión

En el estudio de la justicia transicional, la multidisciplinariedad ha sido una característica esencial. Desde el derecho, la ética, la historia, la antropología y demás ciencias sociales, se han hecho decenas de análisis sobre diversos problemas que tomaron importancia en el contexto de las transiciones de gobiernos autoritarios o de periodos que incluyan cualquier situación de violación masiva de derechos humanos, a democracias. Así pues, la justicia transicional surge como la forma más adecuada de tratar las consecuencias de la comisión de crímenes de lesa humanidad, a través de la garantía de justicia penal para los culpables, reparación para las víctimas y reformas institucionales que busquen reconciliación, verdad y memoria para la sociedad.

Desde los juicios de Núremberg, llevados a cabo entre 1945 y 1946 tras el fin de la II Guerra Mundial, se define que, por la crudeza y gravedad de la naturaleza de los crímenes de lesa humanidad, estos no pueden ser abordados como delitos comunes ya que sus consecuencias no solo afectan a una persona o a un grupo sino a toda la humanidad en su conjunto. Por ello mismo, el resarcimiento de los daños causados por estos delitos no solo incluye reparación a los afectados directamente, las principales víctimas, sino a la sociedad entera.

Debido a esta complejidad, la justicia transicional en América Latina ha hecho énfasis en responder las siguientes cuestiones: ¿Por qué se debe reparar? A raíz de esta pregunta, se conforman las Comisiones de la Verdad para que esclarezcan los hechos de violencia sucedidos, definan las víctimas y victimarios. Así, como muestra la investigación de Díaz y Molina (2017), en la región se han conformado 11 comisiones, en Argentina (1983), Chile (1990), El Salvador (1992), Guatemala (1994), Perú (2001), Uruguay (2003), Colombia (2005), Ecuador (2007), Paraguay (2008), Honduras (2010) y Brasil (2011). Si

bien algunas comisiones inspiraron la creación de otras, cada Comisión de la Verdad responde un proceso de conformación propio y sus informes definitivos han hecho énfasis en las consecuencias más graves propias de sus periodos de violencia.

¿A quién o a quiénes se debe reparar? Esta cuestión ha inspirado decenas de artículos que desde la ética, la psicología y las ciencias sociales han puesto en discusión la condición de víctima. Como señala Agüero (2015), la importancia de resolver esta cuestión radica no solo en su funcionalidad para construir una política de reparaciones, a través de la creación de un registro de beneficiarios, sino también en el reconocimiento de los afectados, lo que implica la construcción de una memoria colectiva que sea justa con todos los actores de la sociedad.

¿Cómo se debe reparar? Esta pregunta está relacionada con la anterior, la definición de la condición de víctima implica también una tipificación según el daño recibido, hay víctimas que han sufrido más que otras. En esa línea, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2008) afirma lo siguiente:

Aunque se adopte una definición uniforme y expansiva de «víctima», ello no resolverá por sí sólo una cuestión fundamental con la que se enfrentan todos los programas de reparaciones, concretamente, cómo seleccionar las violaciones de derechos humanos que darán origen a reparaciones. Para que un programa de reparaciones garantice al menos que toda víctima sea beneficiaria, además de cumplir las condiciones descritas en la sección anterior tendría que hacer extensivos sus beneficios a las víctimas de todas las violaciones que puedan haberse producido durante el conflicto o la represión. Si lo hiciera así, el programa sería exhaustivo. (p. 19)

Se entiende así, que las reparaciones deben ser proporcionales a las afectaciones recibidas por las víctimas. Por ello, algunas políticas de reparaciones como la peruana, la guatemalteca y la colombiana, por ejemplo, ofrecen variadas formas de reparación cuyo fin es resarcir integralmente las afectaciones de las víctimas directas e indirectas, incluyendo a la sociedad en su conjunto.

No obstante, en cuanto a la cuestión de ¿Quién o quiénes deben reparar? no ha habido discusión alguna, se ha asumido que es el Estado el principal responsable de reparar ya que, en principio, en todos los casos es un actor protagonista de los conflictos y es responsable, si no es el principal responsable (como en los casos de Argentina, Chile, Brasil, Guatemala y otros), de un gran porcentaje de los crímenes perpetrado durante los periodos de conflicto, solo en los casos de Perú y Colombia los grupos subversivos serían los principales perpetradores violaciones a los derechos humanos. Se suma a ello que es

la única institución capaz de hacer o provocar las reformas sociales necesarias para implementar las correctas garantías de no repetición de actos y contextos de violencia desmedida.

No hay certeza si por esa obviedad en la respuesta de quién se debe reparar o por la novedad del interés en el estudio de los funcionarios que componen al Estado y sus instituciones, son pocos los estudios sobre justicia transicional que han profundizado en el estudio de los profesionales que laboran en la implementación de las PJT. Entre los académicos que analizan la temática, Gabriel Gatti, doctor en sociología y catedrático del departamento de la Universidad del País Vasco, es uno de los que más destaca por su experiencia de vida, al huir de la dictadura uruguaya y luego viviendo de muy cerca los atentados terroristas de ETA en el País Vasco, España; y por sus más de 07 libros y diversos artículos que tratan la condición de víctima, la desaparición forzada y las PJT.

En *el ciudadano-víctima. Notas para iniciar un debate*, Gatti y Martínez (2017) señala la relación esencial existente entre víctima y profesional comprometido:

Por todas partes hay víctimas, y por todas partes, también, las profesiones que las asisten, curan, piensan; también las leyes que reglan y reglamentan su reconocimiento, su existencia y asistencia; y lo mismo con las disciplinas que generan saberes en torno a esa figura: psicología de las catástrofes, economía del desarrollo, antropología de la urgencia, sociología de las transiciones. (p. 9)

Pero también se hace alusión a la relación que existe entre la justicia transicional como disciplina académica a la cuál los profesionales con determinada expertise complementan, ya sea participando directamente en elaboración de productos científicos o siendo parte de ellas con sus testimonios y saberes. Desde la visión de Gatti, es inevitable considerar factores cognitivos en el estudio de los profesionales que atienden víctimas.

Es necesario hacer mención del trabajo de Gatti ya que, tras una profunda revisión de la literatura sobre el tema, se entiende que es uno de los pocos autores que han enfatizado en el nexo entre justicia transicional y burocracia. Si bien se sabe que no abundan las investigaciones sobre justicia transicional, llama la atención que a nivel nacional y de región Latinoamérica, las investigaciones que analicen a los funcionarios o burócratas que forman parte de las PJT o no estén al alcance del público en general o no se han hecho.

En la literatura sobre el tema, los informes e investigaciones que abordan a profundidad el estudio de algún actor de las PJT suelen enfatizar la lucha de las víctimas por la

generación de políticas de reparación y justicia, las dimensiones de los daños que estas han sufrido, sus percepciones sobre la calidad de reparación y sus demandas. Otros estudios han buscado entender a los victimarios, desde sus motivaciones hasta cuán justas han sido las penas que les impusieron por sus crímenes. Y la mayoría de estudios sobre los procesos de justicia transicional han buscado realizar balances entre lo esperado al inicio de estos procesos con las recomendaciones hechas en los Informes de las Comisiones de la Verdad y las demandas de las víctimas y lo hecho por los órganos encargados de implementar las PJT.

En tanto al caso peruano, la literatura sobre el tema hace hincapié en la necesidad de un cuerpo de funcionarios que estén empapados en la temática para una correcta implementación, pero no se detiene a analizar la idoneidad de los actuales funcionarios encargados. En esa línea, por ejemplo, Jave (26 de julio de 2022) señala:

En primer lugar, se encuentra la política de reparaciones que viene siendo implementada gracias al impulso de sus funcionarios y funcionarias, pero que no accede a un presupuesto digno para atender la integralidad de los siete tipos de reparaciones fijados en el Plan Integral de Reparaciones (PIR) desde el 2006. (...) Y es que al plantear el tema de la memoria como cosa pública, no solo se recoge un instrumento de gestión de políticas públicas sino también el aprendizaje y la trayectoria provenientes de las organizaciones de familiares y víctimas, que han desarrollado un conjunto de estrategias para mantener la memoria viva.

En la tesis de Velarde (2022) que investiga la incidencia de la sociedad civil en la creación de la DGBPD, dedica parte de su quinto capítulo al análisis de los funcionarios aliados que formaron parte de dicho proceso. Así, divide en dos a estos funcionarios, denominando *Policy Brokers* a aquellos que “(...) realizaron intermediación entre el núcleo y otros actores estatales no comprometidos y sensibilizados, proveyeron de información importante a los miembros del núcleo principales y promovieron la apertura institucional hacia la problemática de las personas desaparecidas.” (Velarde, 2022, p. 83), y funcionarios aliados a los “(...) actores estatales comprometidos y sensibilizados con el tema, trabajaron previamente en temas de derechos humanos, por lo que tenían conocimiento de las distintas problemáticas que afrontan las víctimas del periodo de violencia.” (Velarde, 2022, p. 83). De esta forma, la autora define los roles cumplidos por los funcionarios comprometidos, pero no profundiza en su caracterización.

La posición de Velarde (2022) y Jave (2022) resumen la noción que se tiene en la mayoría de estudios que mencionan al trabajo de los funcionarios que laboran en las PJT y están

comprometidos con estas: son aliados en el proceso de implementación; es decir se ha posicionado una noción generalizada positiva del trabajo de los funcionarios comprometidos, a los que más adelante llamaremos “funcionarios activistas”. Sin embargo, algunos estudios como la tesis de Rodríguez y Soriano (2017) denominada *La aplicación del Plan Integral de Reparaciones a las mujeres víctimas de violencia y violación sexual durante el Conflicto Armado Interno*, plantean una visión crítica de estos funcionarios, como se muestra en el siguiente extracto:

Esto último se relaciona con una actitud de distancia emocional, que se propone atribuir al poco contacto directo con las víctimas desde la Coordinación. En última instancia: ¿Por qué una mujer víctima de violencia o violación sexual o de cualquier afectación, debe tener idea o consideración por los procesos administrativos, si su participación no ha sido representada al momento de diseñar el PIR? Es importante insistir en la necesidad de que las políticas públicas – en este caso el PIR – se construyan conjuntamente con los afectados y organizaciones de la sociedad civil; con enfoque de desarrollo y aplicando el concepto de participación, dejando de lado el mirarlos como “beneficiarios” y considerándolos como sujetos activos de su propio desarrollo. (p.155)

Más allá de la crítica a la percepción que los funcionarios poseen sobre las víctimas, el fragmento anterior es otra muestra de la importancia de los conocimientos propios de los funcionarios comprometidos para el trato con las víctimas.

Desde una disciplina distante, la tesis de la psicóloga Tania Méndez, titulada *Representaciones sociales sobre las reparaciones simbólicas en profesionales que trabajan en Ayacucho*, es la investigación que tiene mayor similitud en cuanto al objeto de estudio y la forma de abordarlo. Si bien el objeto de estudio es diferente, ya que se trata de profesionales que laboran en distintas áreas, estos están vinculados al Movimiento de Derechos Humanos, por lo que se podría afirmar que poseen referenciales globales y sectoriales compartidos con los funcionarios que son objeto de estudio de esta investigación.

En torno a ello, la investigación de Méndez (2016) es muy importante para la realización de esta tesis debido a que da a conocer los significados de *verdad, justicia y memoria* que manejan los activistas en Derechos Humanos. Su importancia también radica en la metodología que utiliza la autora, dándonos muestra de herramientas útiles, como las entrevistas a profundidad, para entender los valores que guían a los burócratas de las PJT.

Finalmente, es posible afirmar que con esta investigación se busca aportar en en dos campos: las políticas públicas y la justicia transicional. En tanto al estudio de las políticas

públicas, esta investigación evidencia la importancia del compromiso que tiene un funcionario para con la temática que trata, siendo un factor ligado al alcance de metas y el trato y relación con el usuario y otros actores de la política; de esta forma se puede conocer un poco más el funcionamiento del Estado peruano. Esta investigación también propone que este compromiso está estrechamente relacionado con la trayectoria laboral del funcionario, por lo que puede ser categorizada y evaluada.

Por último, en tanto al campo de la justicia transicional, esta investigación da a conocer con profundidad a los actores menos estudiados de las PJT: los funcionarios que las implementan. Con ello se busca complementar y enriquecer al análisis de estas políticas y así contribuir a las discusiones que demandan el inacabado proceso de búsqueda justicia, verdad y reconciliación nacional iniciado con la formación de la CVR.

1.2. Marco Teórico

1.2.1. Políticas Públicas

Desde la teoría sobre políticas públicas existe un consenso en aceptar la definición de las políticas públicas como “(...) una serie de decisiones o de acciones intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos intencionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo.” (Subirats, 2008, pg. 36). Evidentemente, estas decisiones son asumidas por el Estado, y los problemas a resolver son de carácter público. Bajo línea planteada por Weber (2014), el Estado conforma un cuerpo burocrático con la intención de racionalizar su accionar y para mediar de manera más adecuada los intereses públicos y privados. Otra definición del concepto, trabajado en cercanía por O’Donell y Ozlack (1976), Ozlack (1980), Cardozo (2013), define a las políticas públicas como el resultado de:

(...) un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, que traducen, en un lugar y período determinado, la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad. (Cardozo, 2013, p. 40)

Otra definición pone a las políticas públicas como las herramientas que posee el Estado para llevar a cabo acciones concretas sobre la población y el territorio, haciendo uso de su soberanía y siendo partícipe el gobierno. Por otro lado, Thomas Dye define a la política pública como “todo lo que los gobiernos deciden o no, hacer” (2008:1), entendiéndose así de forma simple y general. De forma más específica, Thoenig (1997) caracterizará principalmente a las políticas públicas por la determinada atención o interés que le den los gobernantes, autoridades con legitimidad pública, a ciertos temas que se consideren importantes. Por ende, entendemos que las políticas de reparación son un conjunto de acciones estatales destinadas a resarcir los daños causados en la época de la violencia política en el Perú.

1.2.1.1. Análisis de políticas públicas

El estudio científico de las políticas públicas data de las décadas previas a la mitad del siglo pasado. Tras la identificación de las relaciones entre sociedad y Estado, y la importancia que las ciencias le dieron a esta, como señala Parsons (2007), el estudio de los problemas públicos bifurcó en dos grandes enfoques. Según Laswell (1970), el primer enfoque se refirió al análisis de políticas públicas, donde se buscó entender el porqué y el para qué de las políticas públicas. Dicho enfoque, que podría decirse apunta a entender el fondo de las políticas públicas, estuvo desarrollado por autores como Wildavsky (1979), Meltsner (1976) y Lindblom (1968). Posteriormente, surgió otro enfoque de carácter más metodológico, denominado por Parsons (2007) como “el análisis del proceso de políticas públicas” (pg. 54). Este enfoque se ocupó del debate sobre como tendría que ser la formulación e implementación de las políticas públicas. La mayor parte del presente trabajo hace énfasis en la forma en la que se lleva a cabo el accionar público; de esta forma se busca seguir la línea trabajada por autores como Lasswell (1970, 1971), Simon (1972), Lindblom (1980), Lindblom y Woodhouse (1993), Thoenig (1997), Dye (2008) y Aguilar (1992).

1.2.1.2. El enfoque secuencial

Este enfoque de estudio apunta a entender a las políticas públicas como una secuencia de procesos y no como una teoría de la acción pública, parafraseando a Jacquot (2009). Así, Lasswell (1956), quién definirá al proceso de las políticas públicas como un “(...) conjunto de fenómenos organizados, en el tiempo y animados por un cierto número de mecanismos propios.” (citado por Jacquot, 2009, p. 180). Este enfoque será trabajado por muchos autores, entre ellos Anderson (1975), Brewer y De León (1983) y Jones (1970), quien presenta un modelo de proceso que cuenta con seis fases que constituyen la política pública, y que a su vez comprenden diversas actividades. Estas fases son: 1. La identificación del problema o puesta en agenda, 2. El desarrollo del programa o formulación, 3. Decisión, 4. La puesta en marcha del programa o implementación, 5. La evaluación del programa y 6. La terminación del programa. (p. 230 – 231).

Como señala Harguindeguy (2009), la concepción cíclica de las políticas públicas permite caracterizarlas como lineales, debido a la secuencialidad de las fases; recurrentes, “porque se reproduce a medida que se emprende una acción pública” (p. 97); y fractales, gracias a que las fases pueden ser divididas para un análisis por separado de cada una. Este aporte significó una herramienta que impulsó al análisis comparativo de las políticas, ya que abrió la posibilidad de construir categorías analíticas compartidas con otras políticas, y mostró la importancia de los actores en todas las fases de la política pública, ya que puso en relieve la influencia de los recursos y las acciones de estos sobre cada fase de la política. En resumen: “Es entonces posible abrir y descomponer la “caja negra” de la decisión. Los actores y los procesos de toma de decisión, en el sentido amplio de la palabra, son desde ahora identificables.” (Harguindeguy, 2009, p. 99)

1.2.1.3. El enfoque cognitivo – normativo.

Aunque el enfoque cognitivo - normativo es posterior al secuencial, este no se construyó en contraposición. Por lo que, como menciona May y Wildasky (1978), la concepción de *ciclo* es también funcional a este enfoque a pesar de su total asimilación al enfoque secuencial. De esta manera, el enfoque cognitivo – normativo tampoco es una corriente teórica ni metodológica en sí, sino “(...) una expresión genérica empleada para

clasificar y reunir los trabajos que hacen énfasis en la importancia de los elementos de conocimiento, las ideas, las representaciones, o las creencias sociales en la elaboración de políticas públicas.” (Surel, 2009, p. 187); y fue trabajado por autores como Jobert y Muller (1987), Hall (1993), Sabatier (1999), Radelli (200), entre otros.

Según Surel (2009), estos autores se alejarán del análisis del juego de actores para acercarse a la comprensión de estructuras subyacentes al pensamiento y memoria colectiva, argumentando, desde Jobert y Müller (1987), que el Estado plasma en las políticas públicas un esquema normativo y cognitivo que lo referencia; desde Hall (1993), que las políticas públicas, en todas sus fases, pueden estar determinadas por paradigmas compartidos por los tomadores de decisión y no necesariamente por los demás actores involucrados en la política; y desde Sabatier (1999), quién afirma que las políticas públicas surgen a partir del cumplimiento de una visión compartida por los actores más que por sus intereses y estrategias racionales.

La riqueza de este enfoque radica en la relevancia de los discursos posteriores a la política pública, catalogándolos como “(...) ‘signos’ pertinentes del contenido de las políticas públicas y como los vectores y los garantes de las alianzas, colusiones y conflictos que están en el centro de toda la acción pública.” (Surel, 2009, p. 191). Por otro lado, también se destaca el énfasis en los factores ideales y abstractos que comparten los actores, y que son considerados indispensables en el análisis de la política pública, siendo esto definido como referencia por Jobert y Müller (1987), Müller y Surel (1998) y Müller (2002 y 2009).

En síntesis, la concepción en la que se basa la presente investigación apunta a entender a la política pública bajo la siguiente definición: “una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico” (Thoenig & Mény, 1989, p. 130). Sin embargo, es preciso señalar que la concepción adoptada por Müller (2002), que define a las políticas públicas “(...) como un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o entre un sector y la sociedad global.”, será fundamental para este estudio ya que aterriza una definición necesaria a la cuestión referencial global-sectorial que enmarca a las políticas. Dicha cuestión se verá desarrollada en los siguientes capítulos.

1.2.1.4. El referencial de una política pública:

El trabajo de Müller (1987, 1998, 2002 y 2009) es fundamental en la constitución teórica de esta investigación. El autor profundiza en el conocimiento de las políticas públicas desde cómo estas se perciben, cómo se representan en el imaginario de los actores, y encuentra que cada política juega un papel tanto en el plano objetivo, concreto, plano en el que los enfoques clásicos le dieron mayor énfasis; tanto como en el plano subjetivo, abstracto, en el cuál el enfoque cognitivo-normativo profundiza.

En el plano subjetivo, las políticas públicas buscan modificar la percepción de alguna problemática en específica, lo que Müller llama “ajustar la realidad”. A través del cumplimiento de una política pública se busca solucionar un problema, por lo que la representación que se tenía sobre aquella temática debe ser más satisfactoria que la que se tenía antes de la intervención de la política. Dicha representación constituye el referencial de una política pública.

Así, Müller (2009) define al referencial como “(...) un proceso cognitivo que sirve de base a un diagnóstico y su función será entender lo real, limitando su complejidad y, al mismo tiempo, de un proceso prescriptivo que permite actuar sobre lo real.” (p. 384) y explica que, como una estructura de significación, el referencial “(...) articula cuatro niveles de percepción del mundo que deben ser diferenciados pero cuyas relaciones son evidentes.” (p. 384). Estos son valores, normas, algoritmos e imágenes, cada nivel tiene un alcance distinto en planos cognitivos distintos. Holguín (2016) los define así:

Figura 01

Niveles de percepción que componen un referencial

<p>DIMENSIÓN INSTRUMENTAL (VALORES)</p> <p>Son representaciones de lo que está bien y lo que está mal, lo deseable o lo que debe ser descartado.</p> <p>Define un marco global de acción pública.</p> <p>Los referenciales determinan los principios de acción que han de orientar la acción del saber (cognitivo) y de los valores (normativo).</p>	<p>DIMENSIÓN NORMATIVA (NORMAS)</p> <p>Define preferencias entre lo real percibido y lo real deseado.</p> <p>Son principios de acción.</p> <p>Se expresan en lo que debe hacerse o lo que hay que hacer.</p> <p>Los referenciales definen los valores relacionados con el problema a solucionar.</p>
<p>DIMENSIÓN COGNITIVA (ALGORITMOS)</p> <p>Son relaciones causales que expresan una teoría de la acción.</p> <p>Los referenciales dan los elementos de interpretación causales de los problemas a solucionar.</p>	<p>DIMENSIÓN IMÁGENES (VECTORES)</p> <p>Son vectores, imágenes que conducen a algo.</p> <p>Es algo que da significado de manera inmediata sin necesidad de un largo discurso.</p>

Nota. De “El concepto de referencial de Pierre Muller en algunos instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia”, por Holguín, 2016, *Ciencia Política*, 12(23), p. 127.

A su vez, el referencial, según Müller (2009), se compone de dos elementos: a) el referencial global, el cual “está conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, así como por una serie de normas que permiten elegir entre varias conductas.” (p. 386), y en cuyo alcance “delimita el campo y percepción de la realidad en el seno del cual van a organizarse los conflictos sociales” (p.387). El autor toma de ejemplo a la reorganización económica llevada a cabo desde la penúltima década del S. XX, sobre los principios del neoliberalismo a través del referencial del mercado, el cual se ha convertido en el referencial global del manejo económico de la mayoría de países. El referencial de mercado, a su vez, ha implantado nuevas normas en las que se circunscribe la acción pública, como por ejemplo la tendencia a reducir el gasto público, la privatización de los servicios públicos, la modernización o tecnificación del Estado, entre otros.

b) El referencial sectorial, por su lado, es la representación de algún sector temático, y puede englobar a una disciplina, profesión, o algún campo de acción; parafraseando al autor, el cual también lo define como “un constructo social cuya coherencia no es perfecta”, característica que comparte con el referencial global. La función del referencial sectorial es definida por Müller (2009) de la siguiente manera:

“Su primer efecto es delimitar las fronteras del sector, su configuración y su lugar en la sociedad, en la medida en que estos elementos son objeto de conflictos permanentes en relación con las controversias sobre el control de la agenda política. (...) Se impone como imagen de referencia para la política pública correspondiente, e n la medida en que ella genera elementos de articulación entre lo global y lo sectorial.” (p.286)

1.2.1.5. La implementación o puesta en marcha de una política pública.

Desde la comprensión secuencial de las políticas públicas, la implementación es la fase intermedia en el ciclo de vida de una política donde ésta pasa del plano ideal, es decir de las fases de puesta en agenda, formulación y decisión, al plano real. Así, la literatura sobre políticas públicas suele utilizar el modelo secuencial planteado por Charles Jones en 1970, donde la implementación o puesta en marcha es la cuarta etapa de un ciclo de políticas públicas compuesto por seis etapas o fases, estando precedido por 1. La identificación del problema o puesta en agenda, 2. El desarrollo del programa o formulación, y 3. la decisión; y sucedido por las etapas de 5. La evaluación del programa y 6. La culminación del programa. Esto se debe a que, como menciona Harguindeguy (2009): “Esta división permite integrar actores no gubernamentales en el proceso, sobre todo a través de las fases de puesta en agenda o puesta en marcha.” (p. 98). Sin embargo, el concepto fue usado en sus inicios para poder explicar el no cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas por autores como Pressman y Wildavsky (1973), Derthick (1992), Bardach (1977), entre otros. Bajo esa óptica “pesimista”, la implementación fue vista como un proceso que podía tender puentes entre la administración pública y la decisión política, como explica Aguilar (1992).

Para Pressman y Wildavsky (1973), las dificultades de la implementación radican en la heterogeneidad de intereses presentes en cada jurisdicción que les compete a los actores partícipes de la política, siendo la jerarquía de los actores respetada en la medida de que los intereses sean los mismos. Por lo que los implementadores locales decidirían aplicar o no ciertas políticas a pesar de ser una imposición federal. Décadas después autores como Caporaso, Green, Cowles y Risse (2001) y Friedberg (1993), seguirían la línea territorial analizando como la estructura de la Unión Europea ha modificado las formas de hacer, implementar y evaluar las políticas públicas en los países europeos (como se cita en Mégie, 2009).

Paralelamente, Bardach (1977), daría a entender que la implementación estaría sujeta a la negociación entre diversos actores, incluyendo no solo a los funcionarios decisores e implementadores, sino también a los usuarios. Posteriormente, Lindblom (1980) le daría una mayor atención a los actores encargados de ejecutar lo ya decidido en la fase de formulación y diseño, entendiendo que la formulación de la política pública también debía considerar la aplicación de esta ya que con cada acto administrativo efectuado para poner en marcha la política, esta se iba alejando de la idea inicial de quienes la diseñaron: “Sin embargo, la mayor parte de los actos administrativos o quizá todos ellos hacen política y cambian la política al intentar implementarla. En este caso debemos analizar la implementación como parte del *policimaking*” (Lindblom, 1980, p. 64)

1.2.2. Justicia Transicional

Durante la última mitad del S. XX, América Latina, en su conjunto, atravesó una serie de gobiernos dictatoriales surgidos casi todos de golpes de Estado militares. Cada país de la región atravesó por su propia dictadura y la represión propia de estos gobiernos fue ejercida de acuerdo a las particularidades propias de cada país de la región, como señalan Roitman (2019), Skidmore (1999), entre otros. En algunos otros países, distintos periodos de conflicto armado interno se llevaron a cabo, cuando estos regímenes llegaron a su fin, el fondo era similar en caso toda Latinoamérica y otras regiones del mundo: cesar el legado de violaciones a los Derechos Humanos, la necesidad de procesos de retorno a la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones, y la garantía total del Estado de derecho; pero las formas se adaptarían a la realidad propia de cada país.

Estos periodos estuvieron marcados por múltiples actos de violencia, destrucción del tejido social y uso de las instituciones con fines represivos. Desde las ciencias sociales, jurídicas y éticas, se plantearon diversas respuestas a esta pregunta, siendo catalogadas dentro del estudio de la Justicia Transicional, dándole así. Así, Van Zyl (2011) define a la justicia transicional como:

(...) el esfuerzo por construir paz sostenible tras un período de conflicto, violencia masiva o violación sistemática de los derechos humanos. El objetivo de la justicia transicional implica llevar a juicio a los perpetradores, revelar la verdad acerca de crímenes pasados, brindar reparaciones a las víctimas, reformar las instituciones abusivas y promover la reconciliación. (p. 48)

Esta definición apunta a la construcción de estrategias estatales, que posteriormente deberán plasmarse en políticas públicas, que lleven al Estado a reconocer los daños causados y a hacer todo lo posible para la no repetición de estos hechos, como señala Correa (2011).

Cabe señalar que la conceptualización de la justicia transicional responde a los principios jurídicos provenientes de los tratados internacionales a los cuales se encuentra adscrito el Perú. Sin embargo, como señalan Magarrell y Filippini (2006), estos principios no son universalistas y deben retroalimentarse con las realidades sociales y culturales de cada país. En consecuencia, aparece la Justicia Transicional, primero en forma de política pública – jurídica y luego, tras su análisis, como parte del Derecho desde la introducción del término por Neil J. Kritz en 1995, para ocuparse de juzgar y reparar los daños perpetrados durante las dictaduras, garantizando el retorno al Estado de derecho, y a su vez para fortalecer el proceso político de retorno a la democracia. Magarrell y Filippini (2006), señala que el papel de la justicia es de suma importancia durante las transiciones ya que permiten contrapesar y controlar los rezagos de poder del régimen anterior, no democrático o represivo; y a la vez asegura los derechos de las minorías víctimas del periodo anterior.

El desarrollo de la Justicia Transicional aplicada se inicia con la promulgación de leyes que las fundamentan. Así, en la región, Argentina es el primer país en iniciar este proceso en 1983 con el Decreto 187/83 que crea la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, y le sigue Chile en 1990, con el Decreto Supremo N° 355 que Crea Comisión de la Verdad y Reconciliación, siendo estos los procesos más avanzados y que servirían de ejemplo y antecedente. En Centroamérica también se dan avances: El Salvador inicia su proceso en 1991 con los Acuerdos de Paz de México de 1991 y Guatemala en 1994 con los Acuerdos de Paz de Oslo. Posteriormente, Perú daría sus primeros pasos hacia la Justicia Transicional en el 2001 con la promulgación del Decreto Supremo N° 065-2001-PCM Crean Comisión de la Verdad y Colombia en el 2005 con la Ley N° 975 Ley de Justicia y Paz.

En el caso peruano, el Conflicto Armado Interno (CAI) que se llevó a cabo desde 1980 hasta el 2000 supuso afectaciones de diversos tipos y a toda escala. En respuesta a ello, el Estado peruano conformó, a fines del año 2000, a la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). Dicha institución señalaría en su Informe Final, un total de 85

recomendaciones; 53 referidos a reformas institucionales, 22 a recomendaciones particulares para el Plan Integral de Reparaciones (PIR), 6 sobre judicialización, 2 sobre memoria, una recomendación para el mecanismo de seguimiento de casos y una sobre el plan de exhumaciones. De esta manera, la CVR sentó las bases de las Políticas Públicas de Justicia Transicional (PJT).

1.2.2.1. Las visiones de la reparación.

Con respecto a las reparaciones, estas han sido analizadas a través de la óptica de la justicia transicional. Rojas (2007) presenta la visión jurídica e institucional de reparación, esta se encuentra presente en el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de Derechos Humanos (“Sistema Interamericano” o “SIDH”) y en las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se otorga un carácter convencional a las reparaciones, definiéndolas “(...) como principio de derecho internacional, y hasta una concepción general del derecho, en virtud de la cual la violación de un compromiso entraña la obligación de reparar.” (p. 95). Macher (2007), suscribe esta visión al afirmar que las reparaciones “se convierten también en un aporte efectivo a la consolidación democrática, (...) en una excelente herramienta para la inclusión, a la devolución de la fe en el futuro y a la creación de las bases de un nuevo pacto social.” (p. 91). Desde esta perspectiva las reparaciones están orientadas al resarcimiento de los daños cometidos por el mismo perpetrador, el Estado, e implica un reconocimiento del actuar y criminal y, por ende, voluntad de juzgar culpables.

Por otro lado, desde la ética, Guilis (2006) propone que la justicia es reparatoria cuando su accionar está ligado a la idea de “hacer el bien” y no solo lo justo, ello implica hacer un ejercicio de apreciación ética a fin de “(...) producir a nivel subjetivo de la víctima, la idea de que están comenzando a dismantelarse las condiciones productoras del trauma.” (pág, 05) Las reparaciones entonces, bajo esta óptica, implican también el sentimiento de interés y voluntad por resarcir los daños causados. Esta visión hace hincapié en la necesidad de reparar también a nivel simbólico.

Por último, la visión planteada por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003) reúne a las visiones planteadas anteriormente y realiza la siguiente definición: “(...) la reparación es un gesto y una acción que reconoce y reafirma la dignidad y el

estatus de las personas. Viniendo del Estado es una expresión de debido respeto a su condición de ciudadanos.” (Tomo IX, p. 141). Se aprecia así el componente institucional presente en esta definición, el cual va de la mano con el componente simbólico subjetivo. Finalmente, el Plan Integral de Reparaciones, política pública del Estado peruano a estudiarse, está basada en esta visión ya que se utilizó las definiciones y conceptos del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, por lo que será esta visión sobre la cual se desarrollará la Política Pública de Reparación del país.

1.2.3. El papel de la experticia y los funcionarios comprometidos.

La presente investigación enfatiza el análisis del componente humano de las políticas públicas debido a que, como se señalan en diversos estudios de la misma línea, el funcionario público, y más aún aquel que presta atención directa al usuario, es el rostro de la política pública y del Estado. Según Lipsky (1980), la percepción de la calidad de un servicio está relacionada al funcionario público que lo brinda, lo que lo convierte en uno de los factores principales del éxito de la implementación de una política, si no es que el más importante.

Desde la realización de entrevistas exploratorias e indagaciones previas, se cree que uno de los factores que permiten comprender los avances más visibles en la implementación de las políticas de justicia transicional son los actores que posibilitaron dichos avances. En ese sentido, la experticia es una noción que nos da una pista de la relevancia de estos actores frente a los demás involucrados en estas políticas.

Como señala Saint-Martin (2009): “(...) la concepción de la noción de experticia ha gozado, a lo largo del tiempo, de una autonomía analítica que ha variado en función de las premisas epistemológicas y teóricas que conlleva su utilización.” (p. 238). De esta forma, la literatura señala por un lado una concepción crítica ligada a la despolitización de la acción pública. Es decir que la experticia, bajo la noción de tecnocracia, reemplaza a la negociación política y las decisiones públicas son producto de una racionalidad económica, como señala Fischer (1990). Así, Dávila y Soto (2011) diferencian los conocimientos de un actor administrativo de la experticia tecnocrática de la siguiente forma: “Los técnicos son expertos bajo la dirección de otras élites, mientras que los tecnócratas son actores que tienen acceso a decisiones que van más allá de su área de

experticia y que generalmente han sido monopolio de los políticos.” (p.17). Esta misma línea de estudio será trabajada por autores como Teinchman (2001), Ai Camp (1985), Dávila (2010), entre otros.

Por otro lado, autores como Callon, Barthes, y Lascomes (2001) y Fischer (1990) concebirán el rol de la experticia como “(...) un trabajo de comunicación entre racionalidades *a priori* percibidas como antagónicas.” (Saint-Martin, 2009, p. 240). Es decir, que el funcionario experto se encargará de facilitar el proceso comunicativo entre los distintos actores partícipes de la política pública y sus intereses, a fin de tratar de llegar a un consenso. Esta noción se circunscribe al enfoque cognitivo de las políticas públicas ya que este proceso comunicativo podrá darse a partir de las referencias globales y sectoriales con los que cuenten los actores, como señala Muller y Surel (1998). En concordancia, Hall (1998) señala que entender la acción pública desde el enfoque cognitivo “supone valorizar los mecanismos de conocimiento en sentido estricto, lo que tiende a resaltar el rol de los expertos en el seno y por fuera del gobierno. La atención de la investigación se centra aquí, entonces, en los procesos de constitución y de construcción de la experticia por parte de los actores públicos, por encima de cualquier otra variable.” (como se cita en Saint-Martin, 2009).

Tratando el tema de esta investigación, en específico, autores como Gatti y Martínez (2020) y Gatti (2017) estudian la labor de los profesionales en los procesos de Justicia Transicional. En *Un mundo de víctimas*, Gatti (2017) los denominará “los oficios de las desgracias” y mostrará que estos profesionales cuentan con un papel “mutuamente constituyente” ya que es a través de ellos que las víctimas, luego beneficiarias de los programas de reparaciones, son reconocidas y categorizadas; y a su vez, las víctimas fugen como esencia del problema que estos profesionales gestionan.

1.2.3.1. Los “oficios de la desgracia” y la experticia en los Derechos Humanos.

En *Un mundo de víctimas*, Gabriel Gatti (2017) se plantea estudiar a profundidad a la “víctima” como categoría presente en varias políticas públicas que, justamente, tienen razón de ser en la situación de afectación que un determinado grupo poblacional sufre, siendo “las víctimas” los que forman dicho grupo poblacional. En ese sentido, el autor plantea que la existencia de víctimas da, y a la vez recibe, sentido a la existencia de profesionales especializados en el tratamiento y atención de las víctimas.

Estos profesionales se convierten en especialistas en el tema, es decir en la atención de víctimas, gracias al desarrollo de los “oficios de las desgracias”, forma en como Gatti (2017) denomina a las diversas disciplinas académicas y profesionales que serán parte de dicha atención, es decir que conformarán lo que en el presente estudio vendrían a ser las PJT. A su vez, el autor identifica una serie de funciones que estos oficios desempeñan, en la parafernalia de las políticas de reparación, con respecto al tratamiento de las víctimas:

Le dan calado histórico y significado social actual a su figura, la regulan a través de una profusa normativa legal que atienden casos particulares de víctimas o se asoman a legislarla en su totalidad; la norman también en su propia existencia social propiciando un nutrido entramado de asociaciones; en general, la domestican políticamente y la proyectan internacionalmente insertándola en ordenes de legitimidad de mayor alcance; le asisten en su dolor, calibrándolo en ocasiones en función de reparaciones pautadas. (Gatti, 2017, p. 185)

Tomando en cuenta lo anterior, se puede asumir que las burocracias especializadas en la temática poseen cinco funciones transversales en los ámbitos políticos, legales y sociales. Al llevarse a cabo acciones en esos mismos ámbitos, esta burocracia especializada ha constituido una relación de carácter simbiótico con los usuarios de sus servicios, el autor utiliza las siguientes nociones:

Entre víctimas y profesionales expertos la relación es mutuamente constituyente: las víctimas necesitan de aquellos para hacer valer sus derechos y reclamos, para posicionarse ante las instituciones, para constituir sus redes asociativas; en tanto, los expertos encuentran en la víctima el fundamento ético del problema social que gestionan. (Gatti, 2017, p. 185)

Por lo tanto, se entiende que las burocracias especializadas en la temática, siendo ejemplo una clase de estas a la cual el presente trabajo denominará “los funcionarios activistas” en las siguientes secciones, poseen características diferentes a las burocracias que puedan ser parte de otras políticas públicas; ello se debe a las características propias de las PJT. La utilidad de las definiciones de Gatti (2017) radica en las nociones que plantea y que pueden contribuir a explicar la realidad del objeto de estudio del presente trabajo.

1.2.4. Sociedad civil

Desde la concepción hegeliana del concepto (distinción del Estado y de la familia), Habermas (1987) plantea que la sociedad civil forma parte y a la vez fundamenta a la esfera pública, entendida esta como un corpus diverso generado en la esfera privada, compuesto por la ciudadanía que comparte ideas con respecto a temas públicos y que puede influir en la opinión pública. Esta concepción comprende a los entes económicos privados, corporaciones, por ejemplo, como parte de la sociedad civil.

Posterior a la concepción de Gramsci, Cohen y Arato (2002) redefinen el concepto de sociedad civil distinguiéndolo del Estado y también de la esfera económica y le da una nueva comprensión a la esfera familiar. Así, estos autores operacionalizan al concepto de sociedad civil, definiéndolo:

(..) como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y auto movilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social. (Cohen & Arato, 2002, pág. 9)

Se hace énfasis en el carácter voluntario de la generación de la sociedad civil, en la necesidad de un marco legal que garantice la participación y el respeto de las diferencias y en la distinción que delimita a la sociedad civil del Estado y el mercado.

En resumen, parafraseando a Gamio (2004), entenderemos a la sociedad civil como un conjunto de instituciones cívicas y asociaciones voluntarias que median entre el Estado y los individuos donde se constituyen espacios de actuación delimitados del mercado y el aparato estatal. Así, desde esta definición, la función de la sociedad civil consiste en “(...) articular corrientes de opinión pública, de actuación y de deliberación ciudadana que permita hacer valer las voces de los ciudadanos ante el Estado [...] Ellas buscan configurar espacios públicos de vigilancia contra la concentración ilegal del poder político (y económico)” (Gamio, 2004)

CAPÍTULO II : Análisis de caso

2. Creación de la Política de Estado (2000-2005)

2.1. Las recomendaciones de la CVR. (2003)

El 9 de diciembre es una fecha importante para los ayacuchanos, ese día se conmemora la batalla de Ayacucho, evento histórico que sellaría la independencia de América de la corona española, y que cada año conlleva celebraciones de todo tipo en la ciudad de Huamanga y en el lugar en el que se llevó a cabo, la Pampa de Quinua. En esa fecha, pero en el año 2000, el presidente Valentín Paniagua, durante su gobierno denominado “de transición”, promulgó la *Resolución Suprema N° 304-2000-JUS*, estableciendo una Comisión que se encargaría de preparar el terreno en el ámbito administrativo y legislativo para la formación de una Comisión de la Verdad.

Para cumplir dicha tarea, esta primera comisión, denominada Grupo de Trabajo Interinstitucional, estuvo conformada por los titulares de los Ministerios de Justicia, Mujer, Defensa, Interior, y Producción, la secretaria ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, los titulares de la Defensoría del Pueblo, del Concilio Nacional Evangélico del Perú y de la Conferencia Episcopal Peruana. Los objetivos de esta Comisión serían, como señala el documento de trabajo de la Comisión Andina de Juristas – CAJ (2001), determinar la conveniencia de una Comisión de la Verdad y qué poder del Estado debería crearla, qué hechos debe investigar y sobre qué periodo, y establecer sus fines y quiénes y cuántos la conformarían.

Después de tres meses de sesiones y análisis, el Grupo de Trabajo Interinstitucional concluyó en la necesidad de constituir una Comisión de la Verdad; esto se plasmaría en el *Decreto Supremo N° 065-2001-PCM*. Así, serían designados siete comisionados y los objetivos de la Comisión serían planteados de la siguiente forma: a)

Dar a conocer las condiciones que permitieron el estallido de violencia, teniendo en cuenta los comportamientos y acciones de las instituciones estatales y sociales. b) Identificar los crímenes cometidos y esclarecer los órganos jurisdiccionales encargados de determinar responsabilidades y sanciones. c) Elaborar propuestas de reparación y dignificación de las víctimas y de sus familiares. d) Sugerir reformas institucionales que garanticen la no repetición de estos hechos. e) “Establecer mecanismos de seguimiento a las recomendaciones” (Decreto Supremo N° 065-2001-PCM, 2001).

Sin embargo, es preciso recalcar que este proceso no se había constituido como un tema de urgencia para los peruanos. La ciudadanía no había exigido que una comisión como esta se constituyera; sí lo hizo un pequeño grupo de la sociedad civil altamente articulado, como mencionan Guillerot y Magarrell (2006), y que estaba conformado por asociaciones de víctimas, defensores de derechos humanos y algunos políticos demócratas que exigían una transición institucional radical. Ames (2005) señala que las víctimas jugaron un papel clave en la creación de la CVR, ya que son las primeras en demandarla y también quienes alertan que había necesidad de participación de los principales afectados. No es posible concebir el proceso de justicia transicional en el Perú sin la demanda de las víctimas organizadas. Esta lucha también es reconocida por quienes integran las ONG, aliados de las asociaciones de víctimas en el proceso, como se puede apreciar en el siguiente extracto:

O sea, esta política no ha sido porque al Estado se le ha ocurrido, ha sido por las luchas de ellos: de los familiares, de las organizaciones de víctimas, del trabajo también de las ONG que han estado ahí. O sea, hay que aceptarlo, hay que ser sinceros y no hay que ser mezquinos. ANFASEP, y tú lo puedes verificar, antes de que salga la CVR, el informe de la Defensoría del Pueblo habla del pedido expreso de ANFASEP para que se cree una especie de CVR, para que hagan las reparaciones, entonces son las luchas de ellos. (Funcionaria 10, encargada del Programa en Reparaciones Económicas y Restitución de Derechos de CMAN, 39’)

Tras la llegada a la presidencia de Alejandro Toledo, en el 2001, la Comisión de la Verdad pasaría a llamarse Comisión de la Verdad y Reconciliación, mediante Decreto Supremo N° 101-2001-PCM. Esta modificación no solo significó un cambio de nombre, sino que se le asignó una nueva tarea: “Sentar las bases para un profundo proceso de reconciliación nacional a partir del esclarecimiento de los hechos, así como el restablecimiento de justicia.” (PCM, 2001). En ese sentido, el mismo decreto contemplaría un aumento en el número de los comisionados, pasando de siete a doce. No

obstante, los objetivos precisados en el *Decreto Supremo 065-2001-PCM* no fueron modificados.

Como señalan Guillerot y Magarrell (2006), el tercer objetivo de la CVR⁴ significó entender que el Estado tenía la obligación de reparar a través de políticas públicas, y la forma de construir estas políticas debía ser sugerida por la CVR. De forma similar, el cuarto objetivo marcaba lo siguiente: “Recomendar reformas institucionales, legales, educativas y otras, como garantías de prevención, a fin de que sean procesadas y atendidas por medio de iniciativas legislativas, políticas o administrativas” (Decreto Supremo N° 065-2001-PCM, 2001), dando a entender que, antes de que el Informe Final lo señalara, el Gobierno tenía claro que las estructuras estatales necesitaban ser modificadas y que la institución indicada para guiar dichas modificaciones debía ser la CVR.

Luego de 25 meses de trabajo, la CVR presentaría en agosto del 2003 su Informe Final, documento dividido en nueve tomos. Entre los aspectos que generaron debate se encuentran la cantidad de víctimas fatales (estimada en 69,280 asesinados y desaparecidos⁵), los responsables de crímenes cometidos, y la denominación de Conflicto Armado Interno. De manera distinta, las recomendaciones no fueron punto de críticas, pero tampoco provocaron apoyo generalizado, los interesados en la aplicación de estas recomendaciones seguían siendo quienes habían impulsado la creación de la CVR: las víctimas, las asociaciones y las ONG.

En total el Informe Final señala 85 recomendaciones: “De estas, 53 se refieren a reformas institucionales, 22 a recomendaciones particulares para el Plan Integral de Reparaciones (PIR), una recomendación para el plan de exhumaciones, una recomendación para un mecanismo de seguimiento, 2 sobre memoria y 6 sobre judicialización.” (Macher 2007, pág. 15). Es de suma importancia la división que la CVR (2003) realiza, y que Macher (2007) analiza, sobre las recomendaciones ya que cimentarían las Políticas de Justicia Transicional (PJT): Las 6 recomendaciones destinadas a judicialización constituirían las reformas sobre sistema de justicia peruano, desembocando en la creación del hoy llamado Subsistema Especializado en Derechos

⁴ “Elaborar propuestas de reparación y dignificación de las víctimas y de sus familiares” (Decreto Supremo N° 065-2001-PCM, 2001)

⁵ Hatun Willakuy, 2004, pág. 17.

Humanos, Interculturalidad y delitos de Terrorismo⁶; 22 recomendaciones sobre el PIR; 2 recomendaciones sobre memoria serían absorbidas por el trabajo de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) y el Consejo de Reparaciones (CR), quienes implementan el Plan Integral de Reparaciones (PIR); y una recomendación sobre exhumaciones sería la base que sustentaría la promulgación de la Ley N° 30470, Ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000, la elaboración del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas en el 2016 y la creación de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas en el 2017.

2.2. La judicialización de casos (2003 – 2016).

Por otro lado, para comprender a la judicialización de casos como parte de las PJT, se debe tratar a la Justicia Transicional (JT) como un campo multidisciplinario definido por la búsqueda de mecanismos de no repetición y de alcance de verdad, justicia y reparación en sociedades que transitan de un periodo autoritario y represivo a un periodo democrático regido por el estado de derecho. Esta definición está ligada a la jurisprudencia internacional ya que busca entender y procesar los crímenes violentos a través de la óptica del Derecho Internacional Humanitario, siendo este un marco referencial de legalidad especial, diseñado para tratar crímenes de lesa humanidad, parafraseando a Van Zyl (2011).

En el plano político, como señala Magarrell y Filippini (2006), el papel de la justicia es de suma importancia durante las transiciones ya que permiten contrapesar y controlar los rezagos de poder del régimen anterior, no democrático o represivo; y a la vez asegura los derechos de las minorías víctimas del periodo anterior. Para cumplir estos propósitos es necesario especializar a los entes encargados de administrar justicia ya que las graves violaciones a los derechos humanos durante el CAI no pueden ser tratados como delitos comunes, por ende, tampoco por jueces o fiscales comunes.

Por lo tanto, se puede afirmar que la creación del Subsistema Derechos Humanos se daría en el marco de la Justicia Transicional por ser consecuencia directa de las recomendaciones y la investigación de la CVR. Su creación formal se daría con la firma de la Resolución de Fiscalía de la Nación N° 1645-2004-MP-FN, donde se varió la

⁶ Nombre modificado el 25 de noviembre del 2021 a través de la Resolución de Fiscalía de la Nación N° 1612 -2021-MP-FN.

denominación a Fiscalía Superior Penal Nacional, a la cual se le otorgaron competencias en delitos comunes y contra la humanidad que constituyesen violaciones de Derechos Humanos.

Basándose en informes de la Defensoría del Pueblo y en las recomendaciones de la CVR⁷, el Ministerio Público y el Poder Judicial modificaron su estructura creando así, respectivamente, la Fiscalía Superior Especializada en Derechos Humanos, Desapariciones Forzadas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumación de Fosas Clandestinas (Resolución N° 034-2003-MP-FN) y la Sala Penal Nacional que tiene competencia para conocer delitos contra la humanidad (Resolución Administrativa N° 170-2004-CE-PJ). Sin embargo, cabe recalcar que el Subsistema no es, en estricto, un mecanismo de JT ya que no es un sistema extraordinario dotado del carácter transicional, sino solo una adaptación del sistema ordinario para la atención de los múltiples casos de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad.

Se entiende así, que la justicia penal también juega un papel fundamental durante la transición de un Estado, y más aún cuando se han cometido graves violaciones a los Derechos Humanos. Teniendo en cuenta que, según la CVR, el Estado es el segundo gran perpetrador de crímenes de lesa humanidad en el conflicto, no se puede juzgar a los actores que lo conforman desde un fuero común, ya que estos contaban con mayores alcances al uso de la fuerza y el poder por lo que tienen más responsabilidades que un tercero, parafraseando a Magarrell y Filippini (2006); aunque cabe señalar que la Justicia Transicional, en sí, se orienta a juzgar a todos los perpetradores del conflicto y no solo a los entes estatales. Debido a ello existió la necesidad de reformar el Poder Judicial, con la finalidad de juzgar con mayor objetividad a los responsables de violaciones a Derechos Humanos. No obstante, en el caso peruano, dicha reforma mantiene el fuero ordinario para el tratamiento de estos casos, pero establece una especialización en los delitos de terrorismo y crímenes de lesa humanidad, marcando así una distinción con los delitos comunes.

En concordancia, el Ministerio Público a través de 13 resoluciones de la Fiscalía de la Nación modificó las competencias de varias fiscalías en Lima, Huancavelica, Junín y Ayacucho para atender, primero, casos vinculados a terrorismo y, partir del 2004⁸,

⁷ Informes defensoriales: A un año de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, y A dos años de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2005

⁸ Resolución de Fiscalía de la Nación N° 1645-2004-MP-FN

también aquellos vinculados a crímenes contra la humanidad. Siendo el hito más importante la creación de la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos, el año 2003, la cual funcionaría en Ayacucho y sería apoyada por el PNUD a través de dos proyectos: “Apoyo a la Fiscalía Especializada en Desapariciones Forzadas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumaciones” de 2003 al 2007, y “Exhumaciones e identificación de víctimas desaparecidas y judicialización de casos penales correspondientes” del 2008 al 2009, según señala ASDI (2010).

De forma similar, el Poder Judicial crea en 1997⁹ la Sala Penal Superior Corporativa para el juzgamiento de delitos ligados al terrorismo y en el 2004¹⁰, tras siete años de creada, se le asignan delitos ligados a crímenes contra la humanidad y violaciones a los DDHH. Esto conformaría, lo que muchos activistas y funcionarios conocen como, el Subsistema de Derechos Humanos, parte importante de las PJT y encargado de la judicialización de casos.

2.3. La Ley PIR, la creación de la CMAN y el Consejo de Reparaciones.

En el 2004, a través del *Decreto Supremo N° 011-2004-PCM*, se crea la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN), siendo definida por dicho decreto como la “encargada del seguimiento de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional”. Dicha definición cambiaría un par de veces más, y la composición del organismo a través de otros decretos supremos¹¹; sin embargo, el sustrato se mantendría: la CMAN es el organismo encargado de coordinar, y en algunos casos ejecutar, la implementación del Plan Integral de Reparaciones (PIR). Hasta ese momento, el Estado peruano no había tocado el tema de ninguna forma, como explica Gamarra (2006). Paradójicamente, el organismo implementador de la política es creado antes que la política en sí, ya que el PIR llegaría meses después, a través de la publicación de la *Ley N° 28592* en el Diario Oficial El Peruano el 29 de julio de 2005. Sin embargo, en el *Informe Final* de la CVR (2003) se trabajó una propuesta denominada

⁹ Resolución Administrativa N° 001-97-SPPCS-T-PJ

¹⁰ Resolución Administrativa N° 170-2004-CE-PJ

¹¹ Decreto Supremo N° 024-2004-PCM, Decreto Supremo N° 031-2005-PCM, Decreto Supremo N° 031-2005-PCM, Decreto Supremo N° 082-2005-PCM y Decreto Supremo n.° 005 – 2017.

“Programa Integral de Reparaciones”, la cual sería tomada por entero para el diseño del PIR¹².

La Ley N° 28592, *Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones*, señala que las reparaciones deben ser integrales, es decir que deben contribuir a la restauración de todos los ámbitos de la vida de las personas que sufrieron alteraciones a causa del CAI. Debido a ello, se incluyen reparaciones en vivienda, salud, educación, económicas, en restitución de derechos, simbólicas y colectivas. La CMAN sería la encargada de implementar las reparaciones económicas y simbólicas, y coordinar la ejecución de las reparaciones colectivas con los gobiernos locales y regionales. Así, el presupuesto gestionado por CMAN es transferido a las municipalidades o GORES, dependiendo del proyecto. De forma distinta, las reparaciones en Salud, Educación y Vivienda son competencias de los ministerios respectivos, donde la CMAN solo tiene alcance de incidir y monitorear.

Ante el desafío de implementar esta política surgió la pregunta: ¿A quiénes se repararía? La respuesta parece simple, pero se hizo compleja debido a la inexistencia de un padrón de beneficiarios, o sea de una relación de víctimas del conflicto. Si bien es cierto que el PIR ya señalaba la creación del Registro Único de Víctimas (RUV), este debía agrupar a todas las víctimas del conflicto, o sea que incluyese a víctimas civiles y policiales, como explican Guillerot y Magarrell (2006).

Finalmente, el reglamento del RUV, modificado por el *Decreto Supremo N° 003-2008-JUS*, haría la distinción para caracterizar a las víctimas que accedieron a las reparaciones:

Las víctimas directas son:

- Las personas fallecidas.
- Las personas desaparecidas.
- Quienes sufrieron tortura.
- Quienes sufrieron lesiones graves.
- Quienes sufrieron violación sexual.

¹² Según Jaime Urrutia, ex Secretario Ejecutivo de la CMAN, en entrevista para la presente investigación.

- Las personas que sufrieron otras formas de violencia sexual distintas de violación sexual, tales como esclavitud sexual, unión forzada, prostitución forzada y aborto forzado.
- Los familiares de las personas muertas y desaparecidas en ese mismo período. (Se entiende por familiares de las víctimas fallecidas o desaparecidas, al cónyuge o conviviente, los hijos y los padres).
- Víctimas de desplazamiento forzado.

Y las víctimas indirectas serán:

- Los hijos producto de una violación sexual
- Las personas que siendo menores de edad integraron un comité de autodefensa
- Las personas indebidamente requisitorias por terrorismo o por traición a la patria
- Los que quedaron indocumentados

La implementación del RUV quedó a cargo del Consejo de Reparaciones (CR), el cuál inicia recogiendo todas las listas oficiales de víctimas existentes, tomando en cuenta primero la empleada por la CVR y luego aquellas elaboradas por otras entidades. La Ley N° 28592, a través del artículo 4, excluye del RUV, y por tanto del PIR, a las personas que tengan algún tipo de vínculo con organizaciones subversivas. La aceptación de este artículo supuso una negociación en la implementación de la política, como señala Ulfe (2013):

Por lo que esto no ha sido una consecuencia lógica a las recomendaciones del Informe final de la CVR, sino que obedece a consensos o intentos para atenuar el problema con las fuerzas armadas y el gobierno de Alberto Fujimori, el cual todavía tenía presencia política durante el gobierno de Toledo y las discusiones que se tenían sobre el PIR. (p. 47)

Ambos organismos, CMAN y CR, son independientes pero sus funciones están entrelazadas. La lógica detrás sugiere que el CR debe ser objetivo al determinar quiénes son realmente merecedores de una reparación, formando así un padrón de usuarios, el RUV. Estos luego serán reparados por gestión de la CMAN. Si el usuario ha sido víctima directa podrá acceder a una reparación económica individual, ejecutada directamente por

CMAN; a una reparación económica colectiva, ejecutada por la municipalidad a la que la asociación de usuarios pertenezca (formada para decidir sobre el proyecto productivo que significará su reparación y para hacer uso de dicho proyecto); a una reparación simbólica, ejecutada por CMAN en coordinación con el GORE correspondiente (como el caso de la construcción del Santuario de Memoria en la Hoyada, Ayacucho); a una reparación educativa, ejecutada por el MINEDU; entre otros tipos de reparación.

3. Implementación lenta (2005 – 2016)

Las políticas de reparación para las víctimas del CAI nacen oficialmente con la promulgación de la Ley N° 28592, en julio de 2005. Pero esto no hubiera sido posible sin la labor de la primera secretaría ejecutiva de la CMAN, conformada tras la promulgación del *Decreto Supremo N° 011-2004-PCM* en febrero de 2004. Esta comisión, dirigida por Jaime Urrutia, primer secretario técnico de la CMAN, tendría como principal dificultad la falta de recursos, el funcionario lo recordaría así:

La discusión era de conseguir fondos primero. No había fondos, no había presupuesto específico para reparaciones. Dos años en todas las sesiones, porque era una comisión que reunía a delegados de los ministerios, el de economía y de todos los ministerios estaban en contra de una reparación económica. (Funcionario 01, 2019).

En su testimonio, el funcionario nos daría a conocer que, dos años después de publicado el decreto que daba vida a la CMAN, esta entidad aún no poseía ni un presupuesto orgánico adecuado ni una partida dedicada a algún tipo de reparación. Bajo esta gestión, la funcionaria Mariella Estacio, administradora de la CMAN, afirma que se logran implementar las principales normativas, formando así la institucionalidad del RUV, el CR y de la misma CMAN al formular los primeros cronogramas de reparación económica colectiva.

3.1. La voluntad política y su ausencia: El gobierno de Alan García.

Con el cambio de gobierno se esperaba un retroceso en las PJT debido a que Alan García Pérez y el sector político que lo acompañaba tenía denuncias por crímenes de lesa humanidad, y algunas ONG vinculadas al tema acompañaban estos procesos judiciales, aunque con el pasar de los años se fueron archivando, como documenta Guillerot y Magarrell (2006). Esto podía significar, en un afán revanchista, tirar abajo lo

poco avanzado en las PJT. Contrariamente, no fue así, y estas políticas siguieron su curso, pero sí se efectuaron cambios en la forma de entenderlos. Con respecto a ello, una funcionaria activista lo recuerda así:

(...) el año 2006, en que hay cambio de gobierno, asume la cartera de la PCM el doctor [Jorge] del Castillo, donde hace una nueva propuesta de cambio de secretario ejecutivo. Ingresó el señor Jesús Aliaga como nuevo secretario ejecutivo de CMAN. Él asume en el año 2006, agosto más o menos. Lo primero que hace el señor Aliaga es entrevistarnos a cada uno de nosotros, que era un equipo mínimo, y a todos no les renueva el contrato, más bien pone a su nuevo personal. (Funcionaria 11, 2019)

Esto muestra que los puestos técnicos encargados de las políticas públicas poco consolidadas están fuertemente expuestos a los cambios políticos del país. Hubo pues una remoción de personal producto del cambio de decisores, y aunque ello no alteró el curso de implementación trazado para las PJT, sí provocó una modificación en los referenciales de las PJT:

En la época del APRA, la gran puntería estuvo en reparaciones colectivas, yo creo más como cálculo político porque para Del Castillo y Jesús Aliaga, secretario de la CMAN, era una manera de decir “estamos aquí haciendo obra”. Era uno de los instrumentos, no el único, para ganar posición, prestigio e imagen política, eso de estar repartiendo obras por todos lados era: esto es mi gestión (Funcionario 02, 2019).

Si bien es cierto que las reparaciones colectivas estaban priorizadas en el plan de la gestión previa, durante la gestión de Jesús Aliaga se ejecutaron y aumentaron los proyectos diseñados e implementados a nombre de las reparaciones colectivas. Según CMAN (2018), a través del Reporte Proyectos Financiados por MINJUS-CMAN, durante en 2007 se habrían ejecutado 298 proyectos de reparación colectiva; en 2008, 385; en 2009, 528; en 2010, 281 y en 2011, 180. Esto muestra que durante el gobierno de Alan García (2011-2016) se implementó aproximadamente el 63% del Programa de Reparaciones Colectivas, siendo los tres primeros años los más fructíferos ya que cuentan con más de 1200 (46.24%) proyectos ejecutados. El testimonio del funcionario Jairo Rivas se corresponde con la data del Programa de Reparaciones, ya que aproximadamente el 46% de las reparaciones colectivas otorgadas entre el 2007 y el 2017 se ejecutaron durante los primeros tres años del programa.

Por más beneficioso que pareciese, esta forma de implementar las reparaciones no obedecía al espíritu de estas. Como señala Ciurlizza (2010): “(...) pero en segundo lugar y, de manera concurrente, que este acto de reparación esté unido a un acto de

reconocimiento, pues si no hay reconocimiento no hay reparación” (pág. 15). Al señalar que la entrega de obras estaba más ligada a un afán de afirmar presencia política, el reconocimiento a los errores cometidos por el Estado y a la condición de víctima de los usuarios queda de lado. En esta línea, en las últimas líneas del fragmento anterior, el funcionario da a entender que discrepa de la razón detrás de la implementación de las reparaciones colectivas. Se puede afirmar que esta discrepancia obedece a la trayectoria de ambos funcionarios; el Funcionario 02, por un lado, es un técnico involucrado con el tema desde el inicio de su trayectoria laboral, por lo que buscaría réditos técnicos que satisfagan su referencial sectorial-global (el enfoque en DDHH); mientras que Jesús Aliaga, por otro lado, cuenta con una experiencia ligada a la actividad partidaria, por lo que buscaría réditos políticos en favor del Ejecutivo.

Este periodo también muestra que no compartir un mismo referencial global y sectorial, como la interiorización del enfoque humanitario en algunos funcionarios y en otros no, no imposibilita el desarrollo de la política, pero sí desvirtúa su razón de ser. El darle un carácter político clientelar a la reparación colectiva, como parece dictar el referencial sectorial-global que se cuenta sobre la gestión Aliaga, altera la comprensión de la condición de víctima, le quita su carácter moral y la rebaja a un juego de intereses.

En ese sentido, podría decirse que durante este periodo de implementación lenta, las Políticas de Justicia Transicional no fueron pensadas como parte de un todo más grande que incluía el castigo a los culpables, la reparación a quienes sufrieron y la creación de una memoria colectiva. Por el contrario, se pensaba cada parte de la política de forma aislada. El referencial sectorial de los funcionarios activistas manda a entender las PJT en una relación de complementariedad. El siguiente fragmento da una pista de cómo este referencial surge y se fortalece en el vínculo entre el funcionario activista y la víctima:

Yo comparo el trabajo que hago ahora en CMAN con el trabajo de litigio (en APRODEH) que he hecho hace diez años y lo que me ha quedado claro, y siempre yo estoy convencida de eso, que siempre uno puede ir avanzando en la Ley PIR y los programas de reparaciones mientras muchos familiares no le des el tema de justicia, no les digas dónde están sus desaparecidos, mientras tú no les des eso, todas las demás reparaciones no les va a saber igual, no los va a compensar igual, no los va a llenar igual (Funcionaria 10, 2019).

Desde la mirada de los protagonistas de la política pública, los funcionarios públicos, se entiende que durante el periodo que abarca del 2005 al 2016 las PJT

avanzaron a paso lento. Dicha mirada se entiende a partir de la comparación que estos hacen de dicho periodo con los últimos tres años (2016, 2017 y 2018), tiempo en el que más avances se habrían dado en la implementación de las políticas.

No obstante, varios de los funcionarios entrevistados señalan que durante los dos primeros años del Gobierno del APRA (2006-2008), es decir durante la gestión de Jorge del Castillo en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), se dieron importantes avances. Por ejemplo, se adscribió la CMAN y el CR a la PCM debido a la naturaleza de dicha instancia, que permitía una mayor coordinación entre ministerios, como señala el Decreto Supremo N° 062-2006-PCM.

En este contexto, el pedido que más hacían las víctimas, el de reparaciones dinerarias, debido a su urgente condición de pobreza y necesidad, según Rubio (2013), era rechazado. El testimonio del ex Secretario Técnico de CMAN, el Funcionario 01, citado líneas arriba, señala que durante los primeros años de funcionamiento de esta entidad hubo una fuerte resistencia por parte de los otros ministerios involucrados a concederle presupuesto y articulación a las PJT.

Compartiendo una similar percepción, otro testimonio considera que los funcionarios del gobierno aprista tenían una forma distinta de entender las PJT, una forma más orientada a impulsar la implementación de estas políticas como si de cualquier política pública genérica se tratase:

Yo he perdido el documento... técnico que hizo la CMAN para sustentar cuanto debería ser el monto de las reparaciones económicas. (...) En ese documento CMAN plantea dos o tres montos, ninguno de esos montos eran los S/.10 000, que finalmente fue decisión del MEF. Fue arbitrario. La historia me la contó bien Gisella Vignolo, ella sabe porque fue a pelearse al MEF. Fue una decisión del MEF frente a la cual la CMAN simplemente se alineó. Pero sin que esa decisión final guarde alguna relación con el documento técnico que ellos mismos habían elaborado, presentado y discutido (Funcionario 02, 2019).

Esto nos lleva a entender que si bien había una voluntad en impulsar las reparaciones, la política no estaba centrada ni en las demandas de sus usuarios ni en las presiones de la sociedad civil. De manera contraria, la visión que el Ejecutivo tenía sobre las reparaciones económicas colectivas tenía por objetivo cumplir los compromisos asumidos al menor costo posible para el Estado. Ello se vería materializado en el monto asignado, como reparación económica individual a las víctimas directas, y en la forma en la que esta decisión se tomó. Para varios funcionarios activistas esta forma habría sido

arbitraria ya que no se tomó en cuenta las sugerencias técnicas presentadas por la CMAN ni los montos propuestos por la sociedad civil, siendo ambos montos muchos más altos que los S/.10 000, que finalmente otorgó el MEF para las reparaciones económicas individuales¹³.

La contraposición de referenciales en el desarrollo de una misma política es otra noción interesante que también nos deja el fragmento anterior. Se muestra cómo la ex vice ministra Gisella Vignolo, que en ese momento formaba parte de la Defensoría del Pueblo, no se encuentra conforme con el monto establecido por el Ejecutivo y “pelea” esta decisión desde su fuero, mientras que la CMAN acata sin objetar. Desde el referencial de la Defensoría, es inadmisibles que la opinión de las víctimas y las instituciones especializadas sea ignorada. Por el contrario, desde la CMAN hay una lógica de asentir la decisión del ejecutivo en pro de la “responsabilidad fiscal”, aún siendo un contexto de bonanza económica: para el ejecutivo y la CMAN ese monto fue suficiente.

En cuanto al camino que siguió el Consejo de Reparaciones (CR), instancia que inicia su funcionamiento varios meses después que la CMAN, el Funcionario 02 señala que este camino fue complicado debido al diseño de la política de reparaciones. Señala que durante los inicios del proceso de implementación del RUV, el CR tenía una buena relación con las víctimas gracias a la designación de Sofía Macher, como cabeza de la institución, una activista del movimiento de derechos humanos comprometida con el tema desde muchos años antes y ex integrante de la CVR. A pesar de ello, el dialogo con las organizaciones empezó a dificultarse por la lentitud del proceso, lo que terminó resquebrajando la relación entre los usuarios de las Políticas de Justicia Transicional y el Estado ya que el Registro Único de Víctimas (RUV), implementado por el CR, era considerado importante por su capacidad de acreditación:

En el registro, una primera dificultad es la que ya te dije: los procesos eran muy burocráticos y no ofrecían respuestas rápidas a las víctimas y eso era complicado porque, claro, la acreditación era una herramienta para pelear derechos (Funcionario 02).

Frente a la necesidad de la acreditación para acceder a algún tipo de reparación, el trabajo del CR era sumamente presionado por los usuarios, víctimas que reclaman justicia individualmente y sus asociaciones, y por las ONG que acompañaban y

¹³ Cabe recalcar que no se ha podido encontrar algún documento oficial que justifique el monto otorgado a las reparaciones económicas individuales.

patrocinaban los reclamos de las víctimas. Así, los mismos funcionarios que implementaban el RUV, que en algunos casos ya tenían un paso por algunos de estos organismos, entendieron la necesidad de hacer más funcional dicho instrumento.

A pesar de los avances, se tiene la percepción de que se trata de un periodo de implementación lenta. El testimonio del Funcionario 04 describe lo negativo del periodo de la siguiente forma:

Hay que señalarlo, durante el gobierno de García han habido niveles mínimos de implementación de esta política, donde no había esta voluntad de este gobierno de turno para avanzar y ahí es donde se generaron leyes con nombre propio para obstaculizar el avance. Por ejemplo, se cerró el registro de víctimas¹⁴, se incorporó el tema de la reparación económica sin haber tenido en cuenta las propuestas, las recomendaciones y los propios estudios que se hacían para iniciar las reparaciones económicas, sin tener en cuenta las exigencias que se plantearon desde la sociedad civil, la forma en cómo debería implementarse las políticas de reparación colectivas, sin utilizarla con fines políticos, partidarios o populistas. (Funcionario 04, 2019)

Para el funcionario, el periodo de implementación lenta se caracterizaría por tener avances mínimos, obstaculización y carencia de “voluntad del gobierno”. Esta opinión coincide con las críticas de otros funcionarios activistas a acciones concretas como la disposición de no otorgar una reparación económica individual a las víctimas que se registraran a partir del 31 de diciembre de 2011, la asignación de S/.10 000 por víctima para las reparaciones económicas individuales, y el monopolio de recursos en favor de las reparaciones colectivas por fines políticos. Es posible afirmar que estas críticas surgen entre los funcionarios activistas porque son alteraciones directas y materiales de las PJT, que no obedecen a los criterios planteados por los referenciales sectoriales y globales de la Justicia Transicional, criterios propios del diseño de las PJT. También es posible afirmar que la similitud de las críticas está directamente relacionada a la similitud de los referenciales globales y sectoriales que comparten los funcionarios activistas.

La respuesta que estos emiten sobre el porqué del lento avance hace alusión a la falta de *voluntad política*. La ausencia de voluntad política podría percibirse solo como

¹⁴ Con la expresión “cierre del RUV” se hace referencia al proceso que siguió el Registro tras el cumplimiento de los plazos que el *Decreto Supremo N° 102-2011-PCM* estableció, siendo el “31 de diciembre de 2011 como fecha de cierre para el reconocimiento de beneficiarios con derecho a la reparación económica”, según MINJUS (2015). Ante ello, diversos organismos manifestaron su preocupación debido a que esta medida contravenía el carácter permanente e inclusivo del Registro, parafraseando a Vega (2011), Defensor del Pueblo en el año 2011. No obstante, el Registro permanece abierto hasta la actualidad junto a la posibilidad de registrarse si se es víctima; no fue sino hasta 2016 que se volvieron a otorgar reparaciones económicas individuales.

la inacción de los tomadores de decisión o el cese de ciertas acciones tomadas por los decisores anteriores, pero es también, o más, percibida por los funcionarios activistas como la predisposición que los funcionarios de alto rango, viceministros, ministros y directores, presentan para tratar el tema, discutirlo o solo dialogarlo:

Cuando no hay voluntad pasa que "... simplemente tus pedidos no son escuchados y pasan por alto y solo te dicen que no hay presupuesto y no lo hacen. Algunos no se les da la gana, tal vez tienen [gente] de su partido o de su facción y tú no eres su amigo, "porque lo va a dar, él no es del partido, no simpatiza", o algo así, se encierran. Sí tuvimos bastante problema en eso. (Funcionario 08, 2019)

Cuando nos decían desde la Defensoría no se puede no se puede, en realidad era porque la gente de arriba no estaba muy interesada (Funcionaria 07, 2019)

Yo he visto, he percibido eso, porque me ha tocado trabajar en un momento en que no he tenido respaldo del viceministro y al no interesarle mucho obviamente no puedes lograr nada, porque básicamente el trabajo de CMAN es de gestión, los logros obedecen justamente a tener este tipo de aprobaciones de las cabezas, de la alta dirección sea de uno u otro sector (Funcionaria 11, 2019).

Cuando no hay [voluntad política], buscas, tocas la puerta, no te abren, no. Y de tu propio sector, y no hacen nada, se quedan estáticos con la información. Lees las páginas de tu sector, informativas, y no levantan el tema para nada. (Funcionario 06, 2019)

Teníamos el presupuesto aprobado para el año siguiente, ya teníamos todo el cronograma de las obras, iba a empezar a funcionar en marzo del año siguiente. Yo me fui en setiembre, el último día de setiembre, y en marzo ya estaba aprobado el presupuesto. Llegó la nueva gestión y no lo consideró prioritario, y dijo "No, se perdió el bien". Utilizaron el bien para otra cosa y al final nunca tuvimos esa oficina. (Funcionaria 03, 2019)

Las opiniones de los funcionarios activistas hacen posible identificar ciertas características que definen una situación de ausencia de voluntad política en pro del desarrollo de una política pública:

1. "Tocas la puerta, no te abren": Los funcionarios activistas llegan a percibir el desinterés de otros funcionarios, sobre todo de los decisores, a través de la ausencia de espacios comunicativos en lo que la política pública pueda ser discutida. A pesar del trabajo de los funcionarios activistas, que busca generar estos espacios comunicativos, sus peticiones son ignoradas.
2. "Te dicen: no hay presupuesto": La falta de presupuesto se convierte en una excusa frecuente para que los alcances de la política no sean redefinidos, ya que

ello implicaría una discusión de la política y, por ende, un trabajo extra sobre ella. Esta redefinición es fundamental en las PJT ya que el registro de usuarios y las medidas de reparación suelen mutar, debido a las muchas víctimas que se inscriben en el registro tardíamente y a las gestiones que se puedan lograr en pro de las reparaciones, respectivamente.

3. “No lo consideré prioritario”: Esto se encuentra sumamente relacionado a los referenciales heterogéneos que presentan los funcionarios activistas frente a otros funcionarios. Para los funcionarios activistas, en uso del enfoque humanitario, los recursos deben usarse en torno al resarcimiento del daño a las víctimas y en una atención digna de estas, y en esa línea, se suele pedir mayores recursos para garantizar una reparación integral y para fortalecer el buen trato al usuario. Mientras que otros funcionarios difieren de dicho enfoque bajo argumentos de austeridad o simplemente porque “no les interesa mucho” el tema.

Este desinterés que se mostraba sobre las PJT generó “frustración” en muchos de los funcionarios-activistas ya que, como se apreciará líneas abajo, el funcionario cuenta con un compromiso personal con el bienestar del usuario. No obstante, esta falta de voluntad, que no sumaba, también sería beneficiosa en el sentido de que tampoco restaba:

Mira, por un lado, hay una suerte de tranquilidad, no joroban. No estás en la mira, puedes trabajar y avanzar. Pero por otro lado sí hay una suerte de frustración porque, digamos, por temas presupuestales o por la posibilidad de poner algunos temas en la agenda (por sobre otros que el funcionario considera más importantes) y se logren como mayores reconocimientos a los avances de las políticas. O sea, eso sí te frustra. Porque eso en realidad, claro al inicio estuvo bien. En la época del APRA, la gran puntería estuvo en reparaciones colectivas, yo creo más como cálculo político porque para Del Castillo (presidente del consejo de ministros) y Jesús Aliaga, secretario de la CMAN, era una manera de decir “estamos aquí, haciendo obra”. Era uno de los instrumentos, no el único, para ganar posición, prestigio e imagen política. O sea, eso de estar repartiendo obras por todos lados era: esto es mi gestión (Funcionario 02, 2019)

Sobre este periodo en específico, el gobierno de Alan García, se puede afirmar que las políticas de reparación tuvieron avances en cuánto al fortalecimiento de la institucionalidad, institucionalidad que en el futuro permitiría ejecutar con efectividad las reparaciones. Pero cabe recalcar que el desinterés descrito líneas arriba no significaba lo mismo que inactividad o indiferencia, había intereses sobre las PJT pero distintos al de

los funcionarios activistas, como se muestra en el extracto anterior. Por lo tanto, se puede afirmar también que durante este periodo de la implementación lenta, las reparaciones se tornaron de un carácter más político que de justicia transicional.

Sin embargo, durante este periodo los avances más significativos se darían en planos más informales que formales. Las dificultades provocadas por la ausencia de voluntad política dieron motivos a los funcionarios activistas a generar espacios alternos donde se puedan discutir y redefinir las PJT. Así, a pesar de la existencia de discrepancias sobre la implementación de la política por parte del Consejo de Reparaciones y de la CMAN, no había diferencias en la naturaleza ni el fondo de la política debido a la buena calidad de las relaciones interpersonales o extra formales entre representantes de la sociedad civil y el Estado. Esta relación fue fundamental para el planteamiento de una estrategia que siguiera empujando una política pública que no contaba con apoyo gubernamental y cuyos avances habían sido producto del esfuerzo de algunos funcionarios y la incidencia de la sociedad civil. Como se muestra en el siguiente fragmento:

Todos los meses, por lo menos una vez, nos reunimos con los representantes de la sociedad civil en la CMAN. Pancho [Soberón] (APRODEH) y... Gino Huerta de IDL... E íbamos Sofia [Macher], Pilar Coll y yo. O sea habíamos la gente del movimiento, los que estaban en sociedad civil y los que estábamos en el Consejo. Y ahí discutíamos, o sea, no veíamos la operación del Registro, lo que discutíamos era cómo incidir en CMAN, cómo incidir en el Premier, era como una discusión más política o estratégica si quieres, sobre lo que estaba pasando. Entonces ahí traíamos información de qué cosas iban pasando en CMAN, qué cosas iban pasando en el Consejo, de qué hacer o cómo vincularnos a las organizaciones de víctimas. Era como un espacio informal, pero de discusión estratégica (...) Y eso era muy interesante porque, más allá de los contenidos, nos hacía ver a todos como que estábamos en un mismo barco. (...) En una suerte de *backstage* intentábamos que existiera una mirada común entre sociedad civil y Consejo. Eso por supuesto no lo sabían los demás consejeros. (Funcionario 02, 2019)

Se desprende que algunos actores formaron una especie de plataforma que sirviera como mecanismo de presión para impulsar el cumplimiento de los objetivos de las políticas. Así, ante la ausencia de voluntad política, los funcionarios entendieron que la única forma de avanzar era hacer incidencia desde el interior del Estado, también. Esta estrategia fue posible gracias al referencial sectorial, concepto trabajado por Surel y Müller (2003 y 2009), el cual indica que, al compartirse ideales abstractos sobre el tema, existió un horizonte común sobre el cual avanzar, una suerte de lenguaje técnico compartido.

Por otro lado, ahondando sobre el enfoque de *policy communities*, la noción de redes temáticas (*issue networks*) comprende el diseño y el proceso de elaboración de una política pública como una conjunción de relaciones entre especialistas (funcionarios técnicos), diversos activistas (*policy activist*) y personas competentes en el tema. Según King (1978), estos actores provienen del medio académico, del aparato gubernamental y de los grupos de presión ligados al tema que la política pública desarrolla.

En esa línea, puede afirmarse que los funcionarios activistas y los activistas involucrados en estas coordinaciones extraoficiales estaban formando una *policy community* sobre el diseño e implementación de las PJT. Ello se hace notorio con la necesidad de intercambiar información entre funcionarios y miembros de la sociedad civil, a fin de acelerar los procesos burocráticos a los que están sujetos las PJT, por un lado; y, por las referencias morales y valorativas que comparten, las cuales podrían conformar una suerte de identidad.

Aún más específica, la noción de *issue networks*, “redes temáticas”, parafraseando a Thatcher (2009), es un enfoque que comprende el diseño de las políticas como un proceso fragmentado y dividido por temas específicos, constituido por activistas, especialistas y agentes involucrados en cierta temática que busca ser atendida por una determinada política pública. A su vez, estos actores provienen del aparato gubernamental, de grupos de interés, del medio académico, o se trata de expertos independientes. Estas redes temáticas son de carácter cambiante, y por la diversidad misma de los actores y sus recursos es difícil determinar quiénes son los actores dominantes. Su principal característica es que está constituida por el interés o conocimiento que los actores tienen sobre el tema.

El concepto de *issue networks* permite una óptica más clara de cómo las interacciones entre funcionarios de las PJT, activistas de la sociedad civil y expertos en DDHH, desde espacios informales hasta espacios de negociación formal, han evaluado y rediseñado la política pública en la marcha. Al no ser políticas públicas ordinarias, las PJT no cuentan con metas tangibles desde su diseño, o sea cifras que puedan definir el éxito o fracaso de la política en base a un padrón inicial, ya que este padrón (RUV) fue construyéndose a la par de las PJT.

Como se señaló secciones atrás, las PJT apuntan al efectivo ejercicio de derechos y al resarcimiento de daños sobre las víctimas del CAI. Las víctimas, que vendrían a ser

los usuarios de las PJT, no están definidas por completo en términos de cantidad, el registro continúa abierto, y en los beneficios/servicios a los que pueden acceder; por más que exista una tipificación que busca ser objetiva para calificar gradualmente la afectación sufrida¹⁵, formalmente no existe un mecanismo de evaluación o monitoreo de las políticas que corrija errores o potencie aciertos. Mencionaba la funcionaria Mariella Estacio líneas arriba que el trabajo de CMAN es de gestión, ya que la cantidad de usuarios y sus necesidades van aumentando según se incrementen los alcances de la misma política. Al no tener una disposición activa por parte del primer y segundo círculo de decisores (ministros, viceministros y directores generales), los usuarios (representados por sus líderes, activistas y expertos) y ciertos funcionarios de las PJT (los que, el presente estudio, son denominados “funcionarios activistas”) construyeron redes temáticas de políticas públicas en diversos espacios formales e informales que fungieran como mecanismo de evaluación y su correspondiente rediseño.

Por otra parte, los aspectos positivos del periodo que abarca el gobierno de Alan García (2006-2011) podrían resumirse así: “Y luego ya nos financian, Jesús Aliaga, en realidad, consigue mucho apoyo financiero para obtener recursos ordinarios que nos permitan lograr mayores contrataciones, para poder efectuar viajes” (Funcionaria 11, 2019). Se entiende que las PJT logran institucionalizarse durante este periodo a través de la obtención de recursos económicos y humanos. Esto permitió que se dieran los primeros avances en la implementación de la política pública, a pesar de que los referenciales que motivaran este avance no fueran compartidos entre los funcionarios activistas y otros funcionarios.

3.2. El Gobierno de Ollanta Humala y la reparación de una política.

El gobierno de Ollanta Humala, iniciado el 28 de julio del 2011, fue percibido como un giro a la izquierda del electorado y de la política nacional, lo que podría ser percibido como un factor positivo para el Movimiento de Derechos Humanos gracias a las personalidades, muchas cercanas a la temática, que acompañaron a Humala, a pesar de que este tenía un proceso abierto por delitos de lesa humanidad (Caso Madre Mía). También generó altas expectativas porque logró acercarse a un electorado próximo a las

¹⁵ Criterios especificados en el reglamento de la Ley N° 28592 Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones.

víctimas del CAI, debido al rechazo a la candidatura de Keiko Fujimori por parte de este grupo.

Sin embargo, este periodo se caracterizó por el avance de las PJT, pero con algunos retrocesos, como cuando el 2012 se “cierra”, así lo cuenta el Funcionario 02 (2019): “el reconocimiento a beneficiarios de las reparaciones económicas y con la gestión de Pérez Tello, en 2016, se vuelve a abrir este reconocimiento. El gobierno de Humala no quiso tocar el tema”. Esta última frase resume la posición del nuevo Ejecutivo ante el tema.

Los nuevos decisores, es decir ministros y viceministros, en esta etapa enfrentaron los mismos problemas de los ministros de la gestión anterior: falta de conocimiento, de interés, y por ende de empatía con el tema. Esto se plasma en el siguiente extracto:

De ahí todo el resto había más frustración, porque era incompreensión. Tenía que estar peleando para arriba porque había gente que no me entendía. Peleando por los recursos. Los programas de reparación por otro lado que no salían, no había interés en discutirlo, era todo traba. Y eso en realidad se daba, incluso con Jiménez Mayor, y eso creo que no se ha resuelto hasta Marisol Pérez Tello, porque con ella se avanzan cosas que las organizaciones venían pidiendo hace tiempo. (Funcionario 02, 2019)

Entre las primeras acciones del Ejecutivo, se encontraría la promulgación *del Decreto Supremo N° 101-2011-PCM*, el cuál indicaba que la Política de Reparaciones pasaría a ser responsabilidad del Ministerio de Justicia (MINJUS) y ya no de la Presidencia del Consejo de ministros (PCM). Esto acarreó problemas para los implementadores ya que la capacidad del nuevo ente al que eran adscritos era menor en comparación a la PCM, como se señala en el siguiente fragmento: “Se sufrió en el traslado debido a la poca capacidad logística del MINJUS, tuvieron que quedarse en las instalaciones de la PCM a pesar de ya no pertenecer.” (Funcionario 01, 2019)

En los últimos días del 2011, el Ministerio de Justicia cambió su nombre a Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), significando cierto compromiso con la implementación de las PJT. En este sentido, cumpliendo con *el Decreto Supremo N° 051-2011-PCM*, publicado un mes antes de la salida del gobierno aprista, se empezó a reparar económicamente a las víctimas, otorgándose la suma de S/.10 000 por cada víctima directa. Dicho monto es entregado a la víctima, o se reparte entre su esposa y familiares, si la víctima ya no se encuentra con vida o está desaparecida. La

apertura presupuestal para la ejecución de las reparaciones económicas evitó una confrontación directa entre el Ejecutivo y el Movimiento de Derechos Humanos, pero no pudo evitar que el aumento del monto de las reparaciones económicas se convierta en una demanda latente hasta el día de hoy, once años después.

Por otro lado, se dieron avances como la promulgación de la *Ley N.º 29979 que establece criterios de priorización para la ejecución del Programa de Reparación Económica del Plan Integral de Reparaciones (PIR)*. Esta norma le dio capacidad al CR para determinar qué víctimas tenían la prioridad para acceder a las reparaciones económicas, esto debía determinarse mediante un análisis de cada caso. El dispositivo también prohibió la recepción de una doble reparación dejando de lado a las víctimas que habían sufrido múltiples afectaciones. Dicha situación provocó la crítica de la Defensoría del Pueblo, plasmado en el Informe de Adjuntía N° 002-2013-DP/ADHPD, y del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), como señala Guillerot (2019). Así, la Defensoría seguiría cumpliendo su papel fiscalizador junto con los organismos de sociedad civil que aún seguían pendientes del tema.

4. Creando capacidades: La Sociedad Civil y la Cooperación Internacional

4.1 La importancia de la Cooperación Internacional

Como se desprende de los testimonios que forman parte de la presente investigación, la cooperación internacional en el Perú jugó un papel fundamental durante el desarrollo de las PJT. Su labor en el tema se inicia atendiendo las demandas de la población por justicia, tras los primeros crímenes perpetrados durante los primeros años del CAI. Así, en 1997 fue promulgada la reglamentación del Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR), el cual formaría parte del Ministerio de la Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH) y se convirtió en uno de los primeros programas de atención exclusiva a víctimas del Conflicto. Se puede afirmar, por lo tanto, que el PAR es un antecedente de las PJT, los testimonios de cuatro funcionarios entrevistados¹⁶ coinciden en mostrarlo así.

¹⁶ José Coronel Aguirre, Mariella Estacio Aguirre, Filemón Salvatierra Garamendi y Jaime Urrutia Cerruti.

El trabajo del Programa de Atención al Repoblamiento PAR, en palabras de la Funcionaria 11 consistía en la construcción de obras de infraestructura educativa, vial, y agraria en comunidades que habían sufrido desplazamiento forzado, y en el trabajo con población desplazada con la finalidad de que pudieran retornar a sus comunidades de origen; la funcionaria describe la relación del PAR con la cooperación de la siguiente forma:

(...) el 97 fue mi primer trabajo, en el sector público en realidad, trabajando en el programa del Millón de Campesinos, que implementaban proyectos de infraestructura financiada por cooperaciones internacionales para estas poblaciones que habían sido desplazadas de sus comunidades. (Funcionaria 11, 2019)

Por otro lado pero de manera similar, la Defensoría del Pueblo, ente estatal relevante en el acompañamiento de diversos temas pro ciudadanía y Derechos Humanos, pudo sustentar sus actividades iniciales gracias al apoyo de la cooperación. La Funcionaria 03 describe dicha situación de la siguiente forma:

El trabajo de cooperación lo conocí en la Defensoría, ahí ellos nos ayudaban muchísimo. Y siguieron ayudándonos estando yo en el MINJUS. Entiendo que continúa apoyando y es fundamental. Por ejemplo, en el caso de la Defensoría, nosotros en un inicio de la Defensoría, el presupuesto mayoritario era de la cooperación, no era del Estado; la Defensoría no tenía un presupuesto del Estado, luego con los años logró invertir esas cifras, pero inicialmente más del 50% de las actividades, informes y viajes que hacíamos era pagado por cooperación. (Funcionaria 03, 2019)

De manera parecida, en el caso específico de la CVR la cooperación internacional fungiría también de financista de varios proyectos que, en conjunto, apoyaron la institucionalidad de la Comisión y su labor. Así, según la información financiera¹⁷ presentada en el *Informe Final*, durante el 2001 la cooperación internacional dio cerca del 31% del presupuesto total, en el 2002 aproximadamente el 54% y el 2003 cerca del 33.15%; sumando así en total un requerimiento de 4.61 millones USD, constituyendo el 39.27% del total del presupuesto requerido por la CVR.

No obstante, el apoyo económico no sería la única forma de colaboración para con este ente que tendría la Cooperación, a través de organismos de sociedad civil financiados por la Cooperación se llevaron a cabo una serie de convenios de colaboración interinstitucional que le permitieron adquirir y/o fortalecer capacidades. El siguiente

¹⁷ Datos extraídos de <http://cverdad.org.pe/lacomision/ifinanciera/pdfs/01financ.pdf>

testimonio cuenta como, en sus inicios, los módulos descentralizados de la Defensoría del Pueblo se implementaron gracias a la colaboración:

Fuimos (refiriéndose a sí mismo y al Instituto para la Promoción y el Desarrollo de Ayacucho, oenegé de la que formaba parte) la primera organización como Sociedad Civil suscribió un convenio de cooperación con la Defensoría del Pueblo, se creó el primer módulo defensorial en la ciudad de Huanta, el primer módulo a nivel nacional y a partir de allí se fueron creando los módulos defensoriales en distintas provincias y regiones del país. (Funcionario 04, 2019)

En el caso de la sociedad civil, entender cómo las organizaciones de la sociedad civil pudieron desenvolver un repertorio de acciones de incidencia necesarios en el proceso de construcción de las PJT, nos lleva a apreciar a la cooperación internacional como un actor fundamental en dicho proceso. Durante las primeras etapas de las PJT, el apoyo era en forma de financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil y, en algunos casos, a entes estatales, como se describe líneas arriba.

Del relato de los entrevistados se entiende que el financiamiento dirigido a la CVR y otros entes estatales se da a la par que el financiamiento a las ONG y demás organismos de la sociedad civil; y se desprende que, sin la cooperación las acciones de presión e incidencia necesarias para crear e implementar las PJT habrían sufrido de mayores dificultades para llevarse a cabo. El Funcionario 04 señala la importancia material y técnica de la cooperación en el funcionamiento de ANFASEP:

(...) que es una organización compuesta con familiares de víctimas de la violencia, mujeres generalmente, en su mayoría quechua hablantes adultas mayores, les ha venido apoyando durante casi 10 años el Fondo de Contribuciones Voluntarios de las Naciones Unidas para Víctimas de Tortura, justamente para que esta organización pueda seguir desarrollando actividades en favor de las víctimas de la violencia, no solo de las regiones del país, sino que a través de estos pocos recursos que los financian, puedan contar con una infraestructura, apoyo logístico, equipos, algo de personal profesional que pueda acompañarles a estas organizaciones. (Funcionario 04, 2019)

De modo similar, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) ha apoyado a APRODEH, unas de las primeras ONG en integrar el movimiento y trabajar la temática, durante 26 años. No solo el tiempo demostraría la excelente relación y aprecio que hay entre las organizaciones de la sociedad civil y la Cooperación:

APRODEH ha mostrado capacidad y eficiencia para cumplir un trabajo en el ámbito local (con los familiares de las víctimas, por ejemplo), y luego elevar su tarea a un ámbito nacional e internacional, instancias en las que logró resultados tangibles e importantes. (Nyberg, Córdova, Gonzáles, & Strannard, 2010, pág. 57)

Del trabajo de APRODEH, COMISEDH, entre otras oenegés, se puede afirmar que la labor de estas instituciones se aplica en dos formas: Directamente, patrocinando a las víctimas en distintos juicios contra elementos del Estado, en muchos casos. E indirectamente, en forma de incidencia para la modificación de las estructuras de los órganos estatales a través de la presión de organismos internacionales como la CIDH o la embajada de Suecia.

Los funcionarios entrevistados anotan que la cooperación internacional fue necesaria para atender con profesionalismo las denuncias de las víctimas. En ese sentido, la Funcionaria 10, encargada del Programa en Reparaciones Económicas y Restitución de Derechos de la CMAN, afirma que la cooperación se daba básicamente en forma de financiamiento. Trabajo sumamente importante para nivelar e igualar el proceso de búsqueda de justicia, ya que las víctimas, quienes seguían en una situación de vulnerabilidad, no podrían enfrentar judicialmente a actores estatales sin contar con recursos, la cooperación significó darles recursos a las víctimas en su búsqueda de justicia. Por lo que sería un actor importante en el proceso de la consecución de las Políticas de Justicia Transicional.

En APRODEH sí lo veía, lo veía muchísimo. Definitivamente el trabajo de las ONG ha sido producto de la cooperación internacional, de los proyectos porque obviamente sin esos proyectos las víctimas que son patrocinadas por las oenegés no hubieran tenido patrocinio legal gratuito, de procesos que duran años. Entonces la cooperación ha sido importante para esos temas. (Funcionaria 10, 2019)

Como se puede apreciar, la cooperación internacional dota de capacidades a los organismos de la sociedad civil para que, a su vez, estos puedan exigir y ser influyentes en el proceso de implementación de las PJT.

Con el pasar de los años, el papel desempeñado por la Cooperación se desplegaría a través de la transferencia de capacidades, impulsando así la capacitación de los funcionarios y promocionando la articulación con entes internacionales, cuyo trabajo era ejemplar y estaba más avanzando. La Funcionaria 03 recuerda lo siguiente:

En eso, la cooperación, PNUD, Naciones Unidas, siempre... nos ayudan con el soporte normativo, internacional, los tratados, los estándares mínimos que tenemos que tener como Estado. Yo recuerdo que [en el tema de búsqueda de personas desaparecidas] el gran dilema era: ¿Qué pongo como meta? ¿Cuántas fosas exhumé? ¿Cuántos cuerpos encontré? Porque yo no sé si al abrir este sitio de entierro puedo encontrar dos o tres. Me acuerdo que llegamos a Colombia y todo el mundo te decía...: "Si tú quieres entender el proceso de búsqueda, lo primero que tienes que hacer es un registro. Tienes que saber a quién buscas, que no te pase lo que nos pasó aquí". (Funcionaria 03, 2019)

De los testimonios se entiende que la cooperación internacional estuvo presente no solo en forma de financista, sino que desplegó una serie de recursos en pos de, primero, promover el respeto a los Derechos Humanos para luego, complementando este objetivo general, darle soporte a la institucionalidad que se iba construyendo para reparar los daños de las víctimas, promover la memoria y la cultura de paz, y generar ciudadanía. Estos recursos desplegados se plasmarían en convenios de colaboración técnica, convenios de capacitación, pronunciamientos que marcaban posición en ciertos temas, entre otros.

No obstante, en el testimonio de algunos funcionarios – activistas se percibirían que las mismas organizaciones no implementaban proyectos sostenibles, cuestionando así la utilidad de su apoyo:

Los proyectos que eran desarrollados por las oenegés eran limitados, pero no llegaron a conectarse con la demanda de ese entonces. Incluso se llegaron a hacer varias Casas de Memoria, pero que al final no funcionaron. Tampoco se tenía en claro cuál era la verdadera demanda de las poblaciones, las cuales querían y quieren hasta en la actualidad otro tipo de reconocimiento. (Funcionaria 09, 2019)

En síntesis, desde una óptica amplia, podría decirse que la cooperación internacional dota de capacidades a los organismos de la sociedad civil, a través de una serie de recursos, para que, por su lado, estos puedan exigir y ser influyentes en el proceso de implementación de las PJT. Por ende, también podría decirse que la agenda definida por los organismos de la Cooperación Internacional influye de esta manera en la agenda nacional.

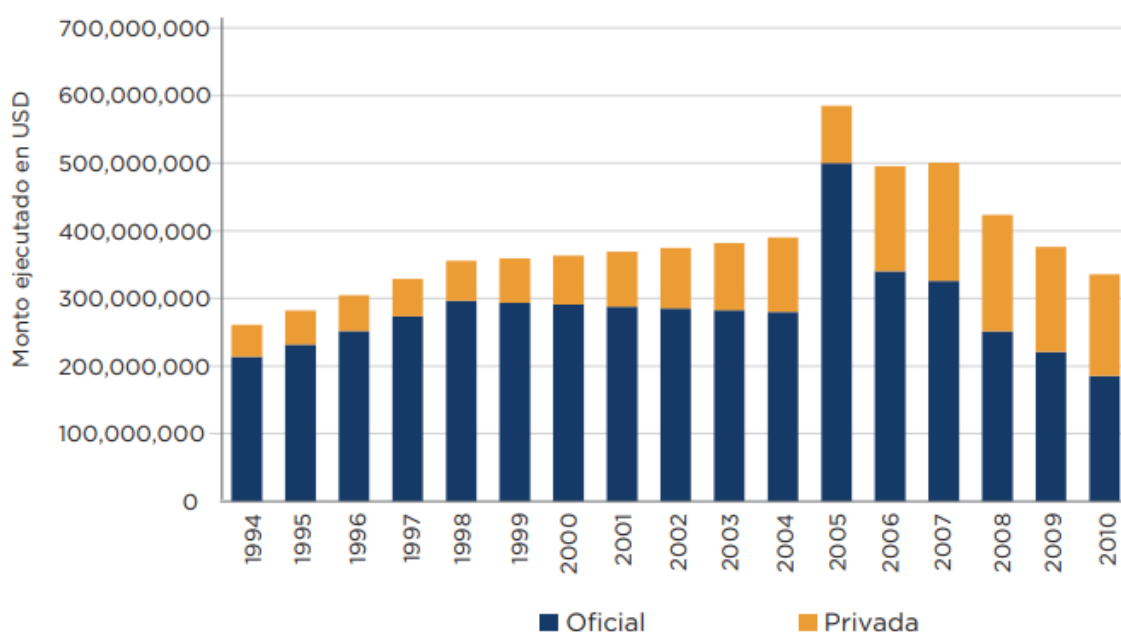
4.2. La crisis de las organizaciones y las formas actuales de Cooperación Internacional.

Pasando el 2008, tras el reconocimiento del Perú como un país en “vías de desarrollo”, la visión previa que se tenía, como un país en condiciones de extrema pobreza, quedó de lado para darle paso a una imagen más próspera ante la opinión internacional. A ello se suma la explosión de la burbuja inmobiliaria en el mismo año, lo que generó una crisis económica mundial que afectó, principalmente, a las economías del norte global, siendo muchas de ellas financieristas en temas de Derechos Humanos. Verbigracia, la cooperación internacional fue retirando progresivamente financiamiento a las oenegé en el Perú. Para ilustrar, el Funcionario 01, ex secretario técnico de la CMAN, diría lo siguiente: “Pero la declaratoria del país como un país de ingresos medios, camino al desarrollo, significó, bueno no la existencia del Movimiento de Derechos Humanos, pero sí su retroceso significativo.”

Esta situación se corresponde con las cifras presentadas por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) en su informe *Situación y Tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2011-2014* se da a conocer que la Ayuda Oficial al Desarrollo otorgada a América Latina y el Caribe en las décadas de 1990 y 2000 ascendió al 10% del total mundial, para la década del 2010, esta ascendió al 11%, para el año 2014 esta descendió al 8%. En cuanto a las cifras de la Cooperación en el Perú, el mismo informe detalla, en la Figura ,que entre el 2005 y el 2007 se dio la mayor cantidad de apoyo monetario al Perú. A partir del 2008 hubo una reducción notable de este apoyo, como se aprecia en la siguiente figura:

Figura 02

La Cooperación Internacional No Reembolsable total recibida por el Perú entre 1994 y 2014



Nota. De *La CINR total recibida por Perú entre 1994 y 2014*, 2014 de SIGO-APCI, 2016, p. 63.

Esta reducción de fondos destinados a la Cooperación afectó directamente a muchas oenegés. De las entrevistas realizadas, se puede entender que la pérdida de capacidades es la consecuencia visible de este retiro de recursos económicos por parte de la Cooperación. A su vez, esta pérdida de capacidades tiene su razón de ser en la pérdida de recursos, al perderse los recursos económicos se volvió inevitable la pérdida de recursos humanos, capacidad de agencia, etc. Diversos testimonios dan cuenta de ello:

Las oenegés lo hemos vivido, no había recursos. Y eso ha afectado a infinidad de organizaciones. Porque antes la cooperación venía y te financiaba, aquí financiaba la fundación Ford el equipo entero. Cuando era estudiante como tú, en San Marcos; nuestras prácticas no eran acá, nos mandaban al campo. Tenía casa, alojamiento. Modestamente, pero financiaban equipos enteros de estudiantes que salían a campo más investigadores principales. (Funcionario 01, 2019)

Lo que señalaba muy puntualmente, es con respecto al tema de justicia transicional, específicamente para lo que es justicia y judicialización, como que ya no hay mucho apoyo, aporte para este tema, por ejemplo, para fortalecimiento de las organizaciones de víctimas ya no se está brindando recursos o para que algunas oenegés sigan trabajando estos temas que tienen que ver con justicia transicional, ya es muy poco en un determinado tema (...), pero específicamente trabajar este tema de Derechos Humanos vinculado al conflicto armado interno y a lo que es el tema de búsqueda de verdad y justicia, ya no, como en los años 2000-2010, ya no se da. (Funcionario 04, 2019)

Está un poco difícil hoy en día porque parece que las organizaciones de Cooperación internacional están fijando su financiamiento, su apoyo a otros rubros. El tema de Derechos Humanos ya no está siendo, no está teniendo mucho auge en las entidades de cooperación internacional. (Funcionaria 11, 2019)

Yo creo que las oenegés ya no tienen futuro por los temas que están viendo, por ejemplo, estos temas de Conflicto Armado Interno, ya casi no hay. Judicialización, olvídase, están en cero, no hay plata para pagar a los abogados. Desaparecidos, hay una ONG, COMISEDH, que ha logrado un proyectito. Y porque la Cooperación, hay otros lugares que necesitan más apoyo. Nosotros mal que bien, económicamente no estamos tan mal. (Funcionaria 07, 2019)

Se entiende, por tanto, que “la salida de la cooperación” no es una salida en sí, ya que hasta el momento hay otras formas de participación de la Cooperación Internacional en el país. Sin embargo, se hace énfasis en la sentida escasez de recursos económicos, lo que dejó a muchos a activistas con pocas posibilidades de seguir laborando en el tema, al menos con la misma dedicación que aseguraba el financiamiento años previos al 2008.

Ante esta realidad, si bien muchas oenegés desaparecen, otras idean nuevos proyectos con temáticas similares, como el caso de COMISEDH que sigue trabajando en la temática de erradicación de la tortura a través de convenios con el MINJUSDH¹⁸ o como el caso de APRODEH, que en la actualidad se encuentra abocada a la defensa del medio ambiente. No obstante, estos temas siguen formando parte de la defensa de los Derechos Humanos.

Este viraje de las organizaciones de la sociedad civil responde, sobre a todo, a la agenda de la cooperación internacional, la cual también responde a las afectaciones propias de la actualidad. En el informe de APCI (2014) sobre la situación de la Cooperación Internacional, se da a conocer que hay una especie de renovación de la arquitectura de la cooperación basada en 6 pilares, siendo una de ellas: “Ampliación de temáticas en una agenda que se enriqueció, pero que se hizo también más compleja, debido a la superposición de campos muy diversos de actuación: género, gobernanza, derechos humanos, medio ambiente, bienes públicos, etc.” (p. 36). De esta forma El cambio climático y el cuidado del medio ambiente se tornarían nuevos temas que las oenegés peruanas que tratan temáticas relacionadas a los DDHH atienden, así lo afirmaron

¹⁸ Noticia extraída de: <https://observatoriorederechoshumanos.minjus.gob.pe/minjUSDH-y-comision-de-derechos-humanos-firman-convenio-para-fortalecer-la-busqueda-de-personas-desaparecidas-entre-1980-2000/>

los entrevistados cuando se les preguntó por sobre qué temas trabajan con mayor énfasis en la actualidad:

“Ahora la mirada de Cooperación está más ligada al tema empresarial y al tema ambiental, y se está intentando atraerlos de nuevo para que sigan con el apoyo de antes.” (Funcionaria 09, 2019).

“Los temas en los que invierte la cooperación se han especializado. Ejemplo de Pan Para el Mundo y su especialización en temas de Pueblos Indígenas, trabajo con los Asháninkas.” (Funcionario 01, 2019)

El campo ambiental es uno, vinculado a actores, vinculado a conflictos, pueblos indígenas, extractivas. Después están todos los temas vinculados a mujer y poblaciones vulnerables ¿no? Discapacitados, adultos mayores. Los derechos de la comunidad LGTBI es un tema que ha entrado con fuerza y también hay vínculos. Es, digamos, una diversidad de puntos de contacto. (Funcionario 02, 2019)

En contraste, cabe precisar que la Cooperación Internacional no abandonó a las PJT, sino que siguió operando bajo la dotación de recursos técnicos y humanos. La secretaria ejecutiva de la CMAN cuenta:

La Cooperación estuvo trabajando hasta no hace mucho tiempo con el Lugar de la Memoria, en el tema de su implementación, entendido como un espacio de Memoria Nacional y Reparación Simbólica. En la actualidad se está retomando el tema de Cooperación, dirigiendo la atención principalmente con el tema de la Hoyada. Se está trabajando con la Embajada de Francia para que puedan ayudar y apoyar con el acompañamiento y la asistencia técnica de la elaboración del expediente. (Funcionaria 09, 2019)

De forma parecida, la ex viceministra de Derechos Humanos dijo: “Entiendo que siguen apoyando muchísimo al Ministerio de Justicia en varias experiencias que ellos están trabajando ahora y no es un tema solamente económico, son estándares internacionales, experiencias.” (Funcionaria 03, 2019). Se desprende que la Cooperación entiende que, a diferencia del pasado, existen instituciones estatales encargadas de atender la temática y que es necesario fortalecer sus capacidades. Es decir, en el pasado, la Cooperación desplegó una serie de recursos para generar y construir (exigir que se construyan) esas instituciones, en la actualidad entiende que es necesario fortalecerlas y potenciarlas.

4.3. El rol formativo de la Sociedad Civil: camino a una tecnocracia en Derechos Humanos

Debe entenderse que los avances en la judicialización de casos, y en general en todo el proceso de desarrollo y construcción de las PJT, fueron producto de la incidencia de las víctimas y las oenegés. Desde el lado institucional, el movimiento de Derechos Humanos, conformado en un inicio por víctimas aún no asociadas y oenegés, inicia su trabajo denunciando los casos de violación a los derechos humanos, en los primeros años de la década de 1980, como desapariciones forzadas, asesinatos, torturas. Esta denuncia llevaría al incipiente movimiento a posicionarse en contra de las medidas tomadas por los sucesivos gobiernos, las cuales eran percibidas así: “La tendencia de los gobernantes apuntaba a legitimar y consagrar la impunidad como mal necesario, bajo el discurso de bienestar general y estabilidad económica” (Cano & Ninaquispe, 2006, pág. 62).

Como se mostró líneas arriba, las oenegés y las organizaciones de víctimas acudieron a organismos internacionales como Amnistía Internacional, la ONU y la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), donde enviaron más de 200 peticiones, que involucraban a más de 500 víctimas, como señala Cano y Ninaquispe (2006). Sin bien es cierto que se reconoce en todo momento que el protagonismo siempre fue llevado por las víctimas, sin la labor de la sociedad civil como articulador entre de las víctimas, el Estado y organismos internacionales, los avances en las PJT no se habrían dado.

En efecto, en el presente acápite se buscará dar respuesta al porqué de la importancia de la sociedad civil. El argumento a desarrollar en las líneas que vienen busca dar a conocer el papel formativo de ésta, mostrando a las organizaciones no solo como espacios de agencia para los usuarios de las PJT sino también como espacios de formación para activistas, que luego se convertirían en funcionarios públicos. La relevancia del rol formador de la sociedad civil se aprecia en los siguientes extractos:

Por otro lado, también podríamos decir que uno va a través del trabajo de la Sociedad Civil, va generando experiencias en base a sus propios recursos que tiende a explotar cuando uno se incorpora a una institución pública y es un espacio en el que vas a desarrollar temas que has trabajado en Sociedad Civil. Se te es más fácil implementar, hacer el trabajo, porque tienes el conocimiento, la experiencia, los vínculos, las relaciones, el conocimiento más profundamente del tema. En el estado van a hacer más fácil si te dan los mecanismos, los medio para aplicar ese conocimiento. (Funcionario 04, 2019)

En el tema del activismo sería el aprendizaje en manejar grupos, liderar, las convocatorias, las incidencias que hicimos a nivel regional y nacional, las movilizaciones, sensibilizar a la población, reuniones con las autoridades, en diferentes maneras, primero con citas regular, con cartas y si no obedecen ya, como dicen, vamos a la mala. (Tineo, 2019)

Una última cosa es la incidencia de las oenegés sobre el registro: ¿Cómo organizamos el registro en tal zona? (...) ¿Ponen oficina o no ponen oficina? ¿Cuándo ponen oficina? ¿Y sí hacemos ahí los módulos? ¿Cómo hacemos los módulos? ¿Y por qué no los ponemos en Puno, y por qué no más aquí, al sur de Huancavelica? La incidencia de las ONG para apoyar, acompañar y exigir el proceso, después intervenir en los procesos apoyando, hablando con la municipalidad, ayudando a generar los convenios, ayudando en el despliegue de las campañas (Funcionario 02, 2019).

De los testimonios anteriores se entiende que la experiencia adquirida en la labor que ejercieron durante su paso por las oenegés de DDHH dotó a los funcionarios activistas de una serie de capacidades, como en el caso de Javier Tineo con las capacidades sociales; pero, sobre todo, con conocimientos técnicos y específicos en el tema, los cuáles afectarían positivamente en su desempeño laboral en entes estatales. Este fenómeno es estudiado desde la Ciencia Política bajo el concepto de referencial, el cuál expone que en el Estado ciertos procesos, “(...) como la planificación y el desarrollo de mecanismos de socialización, pueden desembocar en un conjunto cognitivo y normativo coherente que se infunde en las políticas públicas.” (Surel, 2009)

En cuanto a la Defensoría del Pueblo y su labor, se considera conveniente incluirla en la presente sección, como un organismo que forma parte de la sociedad civil, ya que, a pesar de ser un organismo estatal, es constitucionalmente autónoma, por lo que en la práctica fungiría como un actor muy importante para trasladar las demandas de la población y de las mismas organizaciones de la sociedad civil. Según el Capítulo XI del Título IV de la Constitución Política del Perú de 1993, dedicada exclusivamente a la Defensoría del Pueblo, se reconoce la autonomía y la obligación de los organismos estatales a colaborar con esta. También se menciona su función principal, la cuál es: “defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.” (Constitución Política del Perú, Art. 162, 1993). Los funcionarios activistas mencionan lo siguiente sobre su paso por la Defensoría:

Pero fue bastante satisfactorio porque el trabajo de la Defensoría del Pueblo es como un trabajo de oenegé, pero con más peso. Entonces nosotros supervisábamos, vigilábamos y dábamos recomendaciones al Estado, al Ejecutivo de lo que tenía que hacer. (...) justo entré a ver todo lo

que era secuelas del CAI y siguiendo las Recomendaciones de la CVR, entonces seguía vinculada a las víctimas. (Funcionario 07, 2019)

La Defensoría te da la posibilidad que tú puedas decirle al Estado "esto está mal, por aquí anda", o también decirle "oye, te felicito porque estás haciendo un esfuerzo en este tema", pero tú no ejecutas. Puedes lograr un cambio a partir de tu propia persuasión y ese es tu mayor reto y desafío. (Funcionaria 03, 2019)

Teniendo en cuenta que la labor defensorial es muy parecida a la labor que ejercían las oenegés, garantizar el respeto a los Derechos Humanos por parte de las instituciones estatales y el ejercicio de los mismos por parte de los ciudadanos, esta institución también desempeñó un papel formativo que impregnó el mismo referencial (enfoque en Derechos Humanos) a sus miembros.

Compartiendo el mismo horizonte, se destaca la labor fundamental de las oenegés para incidir en la modificación de las políticas mediante la transferencia de conocimientos y el apoyo técnico. Por ejemplo, durante los primeros años de implementación de las PJT, estas dejaban a una población importante sin acceso a la reparación, a pesar de la obviedad de su condición de víctimas, por ciertos errores en el diseño del RUV. Como se muestra en el siguiente caso, donde el funcionario entrevistado reconoce la incidencia de la oenegé DEMUS y otras organizaciones para reconocer a las víctimas de otras formas de violencia sexual más allá de la violación sexual, impactando en la forma en que trabajaba el RUV:

Lo que se hizo desde el registro fue acumular evidencia, los casos, porque eran casos que habían sido presentados pero que no podían ser evaluados y presentados al Consejo (de Reparaciones) para que los aprueben porque no estaban en ninguna de las categorías de victimización. (...) Después con DEMUS se pudo trabajar la justificación normativa por la cual debía considerarse este conjunto de casos que habían sido presentados, y entonces el Consejo decidió a propuesta nuestra crear la categoría "violencia sexual" dentro del RUV (Funcionario 02, 2019).

Al referirse a este caso, donde la ONG DEMUS también prestó acompañamiento psicológico a víctimas de violencia sexual para que puedan registrarse sin inconvenientes en el RUV, el funcionario explica y adjetiva como "experiencia bonita" el trabajo con DEMUS ya que reconoce que el registro es una entrevista que "abre" a las víctimas, es decir que las compromete y afecta emocional y mentalmente, y que ese acompañamiento fue fundamental para "cerrar" una vez concluido el registro. Por un lado, el funcionario reconoce que fue necesario una óptica distinta, más amplia y profunda en temas de género para ser precisos, para darle un trato correcto a casos más complicados de lo usual; siendo

de mucha utilidad los conocimientos que la sociedad civil aportó. Y, por otro lado, se denota también una empatía e interés por la salud mental y estado emocional de los usuarios de la política, podría decirse que nos muestra uno de los fines que persigue el funcionario activista: el bienestar integral de las víctimas, empezando por el cuidado de la salud psico-emocional de la víctima.

El caso del Funcionario 02 nos da paso a apreciar que la formación de los organismos de sociedad civil no se redujo al aspecto técnico, sino que también les dotó de una serie valores e ideales que luego funcionarían, primero, como una especie de motivación para continuar eficiente y eficazmente con sus labores a pesar de las adversidades; y segundo, como un denominador común entre funcionarios activistas. Ello se muestra a través de los siguientes extractos:

(...) en Paz y Esperanza aprendí muchas cosas de valores, porque fue en Ayacucho una institución cristiana donde se practica bastante los valores o los principios bíblicos y eso me llevo y siempre lo llevaré para cuando este en cualquier espacio, sea público o privado para ponerlo en práctica. En realidad, en todas las instituciones tú lo aplicas y lo visibilizas en tu trabajo. (Funcionario 08, 2019)

Los testimonios también dan cuenta del apego que ganan los funcionarios activistas para con los usuarios de las PJT, es decir las víctimas del Conflicto, y a la vez, la admiración que les tienen. Ello a su vez, nos da idea de lo que podríamos concebir como el referencial global que la sociedad civil construye e impulsa, teniendo en cuenta la siguiente definición de referencial global:

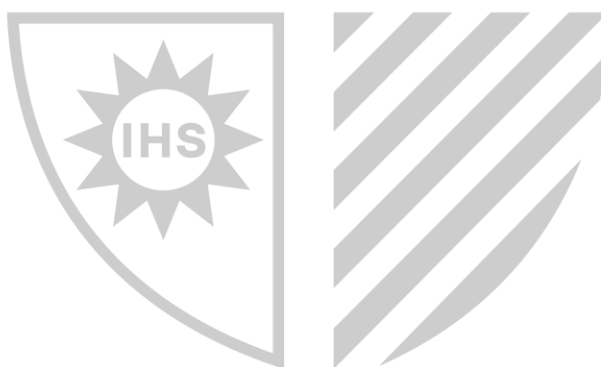
(...) una expresión general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales. Está conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, así como por una serie de normas que permiten elegir entre varias conductas. (Müller, 2009, p. 387)

Por lo que estas concepciones valorativas y morales orientadas al óptimo servicio a las víctimas, constituyen un referencial global que fue cimentando los entendimientos entre los actores de la sociedad civil y, posteriormente, los funcionarios activistas. En líneas posteriores se argumentará que este entendimiento permitió que, a partir del 2016, las PJT se implementen de forma más rápida y con mayores recursos a pesar de la reducción paulatina de los beneficiarios por ya haber accedido a las reparaciones.

Se puede afirmar que el referencial global que impulsó la sociedad civil tuvo un progresivo aterrizaje en el Estado, en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

específicamente. De ahí que, por ejemplo, en el 2014 este ministerio publicó el primer Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH), cuyo objetivo central fue “impregnar a la política pública del enfoque de derechos humanos, de forma tal que se asuma que toda acción del Estado debe estar orientada, en definitiva, instancia, a resguardar la dignidad de la persona humana.” (MINJUSDH, 2014, p. 14).

En síntesis, es posible afirmar que el referencial global, cuyo contenido protege y promueve la dignidad humana, aterriza, de manera progresiva, en el lenguaje técnico e influye directamente en la construcción de un referencial sectorial de los derechos humanos: el enfoque en Derechos Humanos para las políticas públicas. Por consiguiente, la presente investigación se propone profundizar en los valores que dicho referencial instituye en los funcionarios que tratarán el tema desde el Estado. En el siguiente acápite estos valores serán analizados desde la perspectiva de los funcionarios activistas, quiénes, como se ha visto líneas arriba, en primera instancia son formados en dicho referencial por parte de la Sociedad Civil, y, luego, con su paso por las instituciones públicas, se convierten en actores clave en la institucionalización de dicho referencial: el enfoque en Derechos Humanos.



CAPÍTULO III: EL FUNCIONARIO ACTIVISTA

5. El funcionario – activista y la formación de una clase tecnocrática:

Teniendo en cuenta que uno de los objetivos de la presente investigación es dar a conocer el proceso de creación e implementación de las PJT en el Perú a través de los funcionarios públicos participes, es necesario entender el porqué de caracterizarlos bajo una etiqueta como “funcionario activista”. Para ello, esta sección mostrará, primero, cuáles son estos valores que conforman el referencial del funcionario activista, y, segundo, mediante las trayectorias de los funcionarios se podrá apreciar como algunos organismos públicos y privados, fungiendo su papel de espacios formadores, construyen dicho referencial y, en paralelo, las redes temáticas (*issue networks*) que definen a los funcionarios activistas como un conjunto diferenciable de otros funcionarios públicos.

5.1. Los valores que conforman el referencial:

En la sección anterior dimos a conocer la labor formadora que la sociedad civil asumió, no solo transfiriendo información útil para el desarrollo de procesos técnicos en la elaboración de las políticas de reparación, sino también inculcando valores que, con el pasar de los años, cimentaron un discurso unificado sobre las PJT. El análisis de dicho discurso nos da muestra de cómo el referencial sobre DDHH de la sociedad civil ha calado en sus ex miembros, actuales funcionarios públicos de las PJT. A través de sus testimonios podemos definir que los funcionarios activistas interiorizaron los siguientes valores:

a) El diálogo como necesidad

Los funcionarios activistas, por su experiencia en la sociedad civil, son conscientes de la importancia de atender las demandas de los usuarios a través del diálogo directo con ellos mismos. Si bien es cierto que la normativa mandó a institucionalizar el diálogo con las organizaciones a través del Padrón de Organizaciones de Afectados por la Violencia Política, creado por la *Resolución ministerial N° 325-2004-PC*, este no llegó

a ejecutarse y las PJT se fueron construyendo de manera unilateral. Adrian Oelschlegel (2006) describió la situación así:

A pesar de contar con estas normas, hasta la fecha no se ven mecanismos efectivos de diálogo con las organizaciones de afectados; tampoco se han dado a conocer campañas de difusión que lleguen al gran número de afectados que aún no son parte de una organización y no cuentan con información sobre los avances de esta instancia. (p. 1358)

En el mismo sentido, según el testimonio de los funcionarios activistas, el desarrollo unilateral de las PJT fue una realidad durante sus primeros años, coincidentemente los periodos que en este trabajo denominamos *creación de la política e implementación lenta*. El diálogo con la sociedad civil y las organizaciones de víctimas recién se convertiría en parte activa de la política a partir del año 2016, año en el que comienza el periodo al que denominamos *implementación rápida* y que desarrollaremos en la siguiente sección. Los funcionarios activistas coinciden con la apreciación de Oelschlegel (2006) así:

O sea, una cosa que sí marcó mucho mi gestión fue estar presente en la convocatoria de las organizaciones. En las asambleas de las organizaciones Regionales y de la CONAVIP cuando se fue armando, estar presente para informar. Después hay una tercera cosa y es la discusión de temas específicos. Por ejemplo, la estrategia de despliegue estuvo diseñada en una reunión de trabajo con las ONG, por decir mira: esta es la estrategia que uno piensa, y de ahí se recogió muchos aportes y nuevas técnicas. (Funcionario 02, 2019)

Algunos funcionarios sí están sensibles en el tema y nosotros, como órgano técnico, porque la CMAN es un órgano técnico, hacemos lo posible para generar reuniones y también darles informes técnicos para que puedan sustentar la implementación de estos planes de reparación a nivel de los gobiernos locales y regionales. (...) Por ejemplo desde la CMAN, hemos apoyado para implementar el Santuario de la Memoria en la Hoyada, en Ayacucho. (Funcionaria 09, 2019)

(...) Igual coordinamos (con las organizaciones de víctimas) y les decimos que, como los compromisos es entregar terrenos, pero también realizamos proyectos productivos, decirles cómo quieres que sea el proyecto productivo. O sea, la relación es muy directa. (...) Somos conscientes que no se va a poder reparar sin su voz, porque podemos ser muy Estado y podemos tener mucha experiencia, pero no estamos en su piel, en su mente. Se tiene que escucharlos.” (Funcionaria 10, 2019)

Se desprende de los testimonios anteriores que la participación de los usuarios es fundamental para la construcción correcta de las PJT. Esto a razón de que las reparaciones tienen como objetivo el resarcimiento de los daños sufridos en el CAI, por lo que es conveniente, en pro de la satisfacción de los usuarios, coordinar directamente con estos de qué manera se puede usar con mayor eficiencia los recursos. Por ejemplo, en

el caso de las reparaciones económicas colectivas, donde la CMAN destina un presupuesto de S/. 100 000 para un proyecto que tenga como objetivo general “(...) la recuperación de la infraestructura en servicios básicos y productivos para las comunidades campesinas, nativas, centros poblados y grupos organizados de desplazados.”¹⁹

El diseño del proyecto es realizado en estrecha coordinación entre el Programa de Reparaciones Colectivas, órgano adscrito a CMAN, y los grupos organizados de víctimas que serán beneficiados, ya que, ante la imposibilidad de construir parámetros que indiquen qué beneficia más a un grupo de víctimas y así uniformicen los proyectos de reparación, por lo complejo que resulta cada uno de las decenas de grupos organizados que esperan una reparación colectiva, se optó por consultar a cada grupo sobre qué obra o proyecto les beneficiará más.

En síntesis, podría decirse que la institucionalización de la participación de la sociedad civil, y de los usuarios de las PJT, tiene que ver, primero, con la utilidad de su punto de vista en el desarrollo e implementación de algunos tipos de reparación y, segundo, por la cercanía que hay entre los funcionarios activistas y la sociedad civil; ello facilitó el trabajo coordinado y a la vez, contribuyó positivamente en legitimar las PJT ante sus beneficiarios.

b) La empatía

UNICEF (2019) define a la empatía como la “(...) habilidad que nos permite entender y compartir los sentimientos de los otros. Es ponernos en el lugar de otras personas y mirar a través de sus ojos para comprender mejor cómo se sienten y ser más respetuosos, comprensivos e inclusivos.” (p. 6). Parece ser una cualidad que todas las personas deberían poseer, sin embargo, ser empáticos no es lo usual y menos aún cuando se es funcionario público, como señalan los testimonios.

Por ello, se entiende que la empatía de los funcionarios activistas para con los usuarios de la política es una cualidad distintiva producto del contacto directo con ellos, las víctimas, con sus historias de afectación, resiliencia y lucha. En su paso por la sociedad civil, los funcionarios activistas ejercieron labores que exigían coordinación directa con

¹⁹ Extraído de: <https://www.gob.pe/12724-ministerio-de-justicia-y-derechos-humanos-programa-de-reparaciones-colectivas-prc>

las organizaciones de víctimas, y con las víctimas mismas, en algunos casos con mayor intensidad que otros. La gravedad de los daños y la crudeza de las historias de las víctimas generan admiración e identificación en los funcionarios activistas, como se aprecia en diversas líneas de esta investigación, lo que a su vez genera empatía y compromiso. Sobre la empatía, los funcionarios activistas piensan lo siguiente:

Yo creo que los funcionarios son la base del sector público. (..) Y son la primera cara de atención al ciudadano. Si no tienes funcionarios que tengan empatía, no solamente compromiso y profesionalismo, pero si tienen problemas al relacionarse con el público al que se deben de nada sirven los títulos y los cartones ¿no? Yo creo que sí es fundamental generar la empatía en los funcionarios. (Funcionaria 07, 2019)

Pero hay que hacer una traducción, tienes que tender puentes y entender lo que viene del otro lado. Los funcionarios públicos en general no están preparados para ponerse en el lugar del otro, entender su demanda, entender su exigencia, su grito. No es algo que les resulte de manera natural a los funcionarios públicos (Funcionario 02, 2019)

Yo he aprendido muchísimo de cada uno de los familiares, muchísima fortaleza, muchísima paciencia, empatía y yo creo que eso he aprendido más que el tema de derecho penal internacional, que autoría mediata, que patrones, violaciones a derechos penales, que es muy importante es cierto. Yo creo que aprendí que no puedo tolerar ninguna situación de impunidad ¿no? (Funcionaria 10, 2019)

El hecho de trabajar con personas, con seres humanos y seres humanos que han sido no visibilizados, excluidos, no escuchados, vulnerados... y cuando uno hace vínculo con esas personas, el trato que te permite interrelacionar, tienes esos niveles de empatía, entonces logras como persona sensibilizarte más con la problemática, pero además logras interiorizar la problemática y a partir de allí te humanizas más... implica ponerte en el zapato de la persona que ha sufrido. (Funcionario 04, 2020)

Mira una vez me pasó algo, que siempre también lo cuento, yo aprendí en la defensoría, algo que siempre lo pido cuando he tenido la oportunidad de trabajar en otros espacios, "pónganse en el zapato de esa persona". O sea, eso yo siempre lo digo y lo aprendí estando ahí. Detrás de un expediente, un caso tú tienes un rostro humano. (Funcionaria 03, 2019)

De los testimonios se desprende la utilidad práctica que los funcionarios buscan darle a la empatía, se aprecia como una cualidad necesaria para ejercer correctamente las actividades de la función pública; ya que, como explica la Funcionaria 07, el Funcionario 04 y la Funcionaria 03, la empatía es necesaria para entender y mantener una comunicación óptima con los usuarios de la política, siendo ello muy beneficioso para el desarrollo de las PJT.

Sin embargo, como afirma el Funcionario 02 (2019), los funcionarios públicos que no han pasado por el activismo no cuentan con esta cualidad, “no es algo que les resulte de manera natural a los funcionarios públicos” afirma, por lo que también se puede afirmar que los funcionarios activistas son conscientes de contar con una cualidad que los diferencia. Y, por otro lado, también se confirma la noción de la sociedad civil como espacio formativo que transmite valores y transforma a sus miembros.

c) El compromiso

Si bien el compromiso se define más como un tipo de acuerdo obligatorio que se da entre una persona y alguien o algo más. La noción que tienen los funcionarios activistas no dista de aquella definición, estos consideran que sus experiencias en la sociedad civil demandan una responsabilidad extra, en comparación con otras políticas, para con los usuarios; una responsabilidad que no culmina con el fin del vínculo laboral entre el funcionario y el organismo que lo acoge, sino que continua aún hasta cuando el funcionario forma parte de otro organismo u otra institución. Este vínculo permite la generación de redes temáticas de políticas públicas, característica que se comparte con las tecnocracias.

Si hay que marchar lo voy a hacer, si hay que firmar lo voy a hacer. A veces algunas fiscales me llaman, me preguntan, me dicen Gisella mira, no tengo tiempo, yo lo voy a hacer, lo he hecho muchas veces sin trabajar en la fiscalía he ayudado a hacer muchos documentos técnicos. Lo voy a seguir haciendo porque es mi compromiso personal. Porque son nuestros desaparecidos. No es Kenneth Anzualdo, es mi Kenneth, mi desaparecido, mi compromiso. (Funcionaria 10, 2019)

Digamos mi vínculo permanece porque lo siento más como un compromiso personal. O sea, a mí me gustaría volver a trabajar en estos temas (Derechos Humanos) pero lo que veo es que el campo está como reducido en la propia administración pública y no sé si eso vaya a cambiar. (Funcionario 02, 2019)

Lo que pasa es que tengo un compromiso personal con este tema y en realidad no es como un trabajo. Como digo, me siento afortunada de hacer este trabajo y que me paguen por ayudar a la gente. Soy una privilegiada como dicen las redes sociales. (Funcionaria 07, 2019)

Compromiso y cercanía, al tener cercanía con los representantes de esta población, el tenerlos de cerca también te genera mayor compromiso, para bien o para mal porque él (refiriéndose al vice ministro Daniel Sánchez) ha recibido de todo, ha recibido palos, ha recibido cosas muy halagadoras también, que han estado contentos con él, se han puesto a bailar con él, en eventos; pero también ha recibido muchos palos, pero él sabe que así es. (Funcionario 11, 2019)

El compromiso, en el funcionario activista, funge como motivación para seguir apoyando algunas actividades de la sociedad civil sin tener algún vínculo legal o laboral definido, el compromiso constituye el vínculo afectivo-moral que la sociedad civil construye en los funcionarios activistas para con las víctimas y la ciudadanía. Cabe recalcar que esta cualidad está muy presente en el discurso de todos los funcionarios activistas, doce de catorce funcionarios entrevistados usaron textualmente la palabra “compromiso” y se percibe que las definiciones son compartidas, por lo que podría afirmarse que el sentirse comprometido es una noción presente en el referencial del funcionario activista.

d) El sentido de pertenencia

Desde la psicología organizativa, Goodenow y Grady (1993) afirman que existe una necesidad natural de las personas por pertenecer y ser reconocidos por un grupo definido, así el sentido de pertenencia, en el espacio laboral, es una noción subjetiva que si es potenciada influye positivamente en el desempeño del trabajador ya que este se siente apreciado y desea permanecer más en la organización. Por lo que, si se cuenta con sentido de pertenencia, el empleado puede percibirse indispensable en la organización y es más propenso a hacer propio los valores y metas de la organización que lo circunscribe. Estas nociones explican perfectamente algo que también ocurre en el ámbito de las políticas públicas, y más aún en las PJT.

Como se va apreciando a lo largo de la presente investigación, los funcionarios activistas cuentan con un fuerte sentido de pertenencia, el cual, de forma parecida a la empatía, compromiso y el diálogo, les es inculcado en su paso por la sociedad civil. Estos valores se complementan y fungen de causa/consecuencia entre sí, no es posible determinar cuál es más importante o cuál antecedió a las demás.

El sentido de pertenencia puede percibirse desde los propios funcionarios de la siguiente forma:

En términos afectivos creo que nunca he dejado de sentirme parte del movimiento, incluso en los años que estuve de funcionario público en la Defensoría o el Consejo. Digamos siempre me he sentido parte, más allá de lo que hiciera incluso ahora que no estoy trabajando propiamente el tema de Derechos Humanos sí me siento parte. (Funcionario 02, 2019)

Esta percepción nos muestra la fortaleza del sentido de pertenencia de los funcionarios, lo que hace posible que, cuando oficialmente se deje de ser activista, igual

se tenga la disposición de seguir accionando en favor de los objetivos de la sociedad civil y las organizaciones de víctimas. Esta disposición crea un ambiente propicio para la articulación interinstitucional posterior, ya que la relación entre Estado y Sociedad Civil se configura sobre actores que, al conocerse previamente, cuentan con una relación de confianza ya construida.

e) **La perseverancia**

La perseverancia se define como “Dicho de persona, 'mantenerse constante en la prosecución de lo comenzado, en una actitud o en una opinión. (...) Dicho de cosa, significa 'permanecer en un estado o situación'.” (Real Academia Española, s.f., definición 1). Desde el ámbito de la psicología, se define como una cualidad positiva que una persona puede poseer y que garantiza su resistencia ante la adversidad, parafraseando a Cloninger (1987). Se entiende, por tanto, que es una cualidad necesaria para lograr un objetivo, sobre todo si esto acarrea dificultades; los funcionarios activistas lo entienden de esa manera. Así, sus testimonios nos muestran como esta cualidad se convirtió en una herencia de su paso por la sociedad civil:

La persistencia, la tolerancia, se debe persistir, se debe luchar, pero no se debe pelear, no se debe de construir enemigos, porque no es el camino correcto y se debe de construir mediante el consenso y a partir de esto se puede seguir construyendo. (...) Aprendí a ser más sensible, a ser más cuidadosa de lo que uno pueda decir. Aprendí a ser más fuerte también. ¿Sabes por qué? Al principio cuando yo leí las historias me impactaban, luego me dolían pero también entendía y tuve que aprender a dos cosas cuando conversaba con mis patrocinados, de manera muy técnica ¿no?, a ser más fuerte que ellos en el sentido de no quebrarme porque yo tenía que estar ahí atenta a lo que ellos me decían para poder ver qué estrategia legal era más conveniente para su caso. (Funcionaria 10, 2019)

Mira, (yo aprendí) la perseverancia. La sociedad civil es puro “punche”, perseverancia. Estar a pesar de todas las cosas que pueden hacerle en contra no, desde que no tienen presupuesto, no tienen grandes equipos técnicos. No los mueve el dinero, no los mueve el sueldo. (Funcionario 06, 2019)

De lo dicho por los funcionarios activistas, más allá de la necesidad de perseverar en el trabajo en el tema, se percibe que se asume que el trabajo en el tema es complicado y que el camino a alcanzar los objetivos de las PJT está lleno de adversidades. Es muy probable que esta concepción de perseverancia se trasladara al plano de la gestión pública cuando los activistas se convirtieron en funcionarios, como se puede apreciar en diversos testimonios. De hecho, como sus trayectorias demostrarán, que los funcionarios activistas

tengan varios años tras los mismos objetivos desde diversos frentes, es muestra de la perseverancia de la que hablan.

5.2. Las trayectorias que definen un perfil tecnócrata:

La “tecnocracia” es un término que se populariza en la academia durante los años 90’s; con la efervescencia de la globalización y el neoliberalismo como los principales tópicos de las ciencias sociales, las tecnocracias se convirtieron en un fenómeno a estudiar por su relación con la gobernabilidad en las recientes democracias post dictaduras en América Latina, como señala Centeno y Silva (1998). De hecho, O’Donnell (2011) señala que las burocracias civiles especializadas fueron muy afines a los gobiernos militares de la región, siguiendo la línea académica de Valdés (1995) y Ramos (1986), quienes también señalan las cercanías entre tecnocracias y dictaduras, permitiendo que se realizaran reformas económicas estructurales sin participación política. En este contexto, Meynaud (1968) define a las tecnocracias como grupos de técnicos con amplia influencia y ejercicio de poder sobre situaciones políticas.

No obstante, estos mismos autores reconocerían la falta de consensos académicos para definir con exactitud lo que es y lo que hace un tecnócrata. En ese sentido, la situación política post dictaduras en América Latina, tratándose de retornos a la democracia, no afectó la visión que se tiene sobre los tecnócratas. La literatura nos muestra que, a pesar de los cambios de régimen, las tecnocracias seguirían actuando de la misma manera; así, Centeno (1998) define a la tecnocracia como un sub grupo perteneciente al cuerpo burocrático del Estado. Con mayor profundidad, Silva (2006) define a los tecnócratas como individuos que cuentan con formación especializada altamente técnica – científica y con la capacidad de influir en los altos círculos gubernamentales, pudiendo tener más peso en el proceso de toma decisiones que los políticos elegidos para ello. Siendo esta última capacidad, la característica que los distingue de otros técnicos o burócratas del Estado.

En el caso peruano, Dargent (2012), Vergara y Encinas (2016), Gálvez y Grompone (2017), Vela et al. (2014), entre otros autores, estudian las tecnocracias surgidas en el Ministerio de Salud, en el Ministerio de Economía y en el Ministerio de Desarrollo Social, respectivamente; en sus análisis coinciden en definir al tecnócrata como un funcionario de orientación técnica con cierta independencia en la toma de

decisiones sobre su sector, y que forma parte de alguna red laboral que le permite entrar y salir con frecuencia a los espacios laborales del sector, lo que Dargent (2012) llama “puertas giratorias” o lo que Gálvez y Grompone (2017) denominan redes tecnocráticas.

De manera complementaria, Vergara y Encinas (2016) muestran que los tecnócratas comparten un lenguaje, formas y una especie de espíritu de cuerpo; “algo que se refleja en las redes que van creando, en una formación en común sobre la base de ciertos preceptos y en la coincidencia en postulados clave.” (como se citó en Gálvez y Grompone, 2017, p. 120). Por lo que, en suma, se podría decir que el perfil tecnócrata, en el Estado peruano, se compone de las siguientes características: a) poseen un referencial global y sectorial compartido, b) tienen espacios de formación compartidos con sus pares, c) poseen una formación técnica especializada, d) conservan capacidad de autonomía en las decisiones del sector, e) invisten una suerte de espíritu de cuerpo y, finalmente, f) conforman una red laboral.

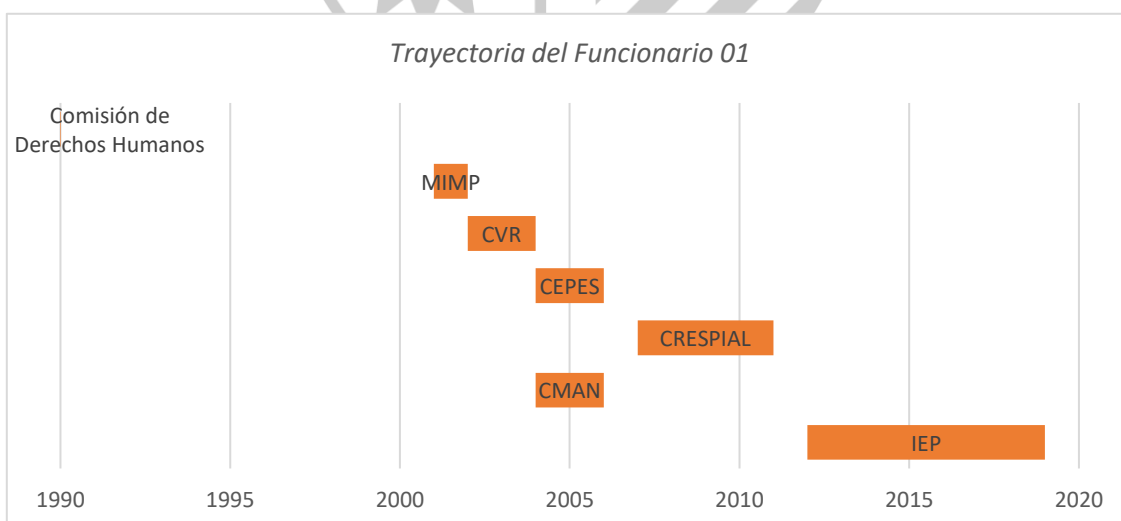
Habiendo dado nociones de dichas características compartidas entre los funcionarios activistas y los tecnócratas en las secciones anteriores de esta investigación, a continuación, pasaremos a examinar las trayectorias de los funcionarios activistas para determinar qué características de un tecnócrata poseen y cuáles no. Para ello expondremos las trayectorias, y así, primero, ubicaremos en el tiempo y espacio a los procesos formativos por los que pasaron en los organismos de la sociedad civil previo a su ingreso al Estado (característica b); segundo, mostraremos la formación técnica especializada de los funcionarios activistas a través de los estudios que estos realizaron y a través de la *expertise* que estos alcanzaron en su labor (característica c); tercero, analizaremos la autonomía que estos tienen para decidir sobre las PJT (característica d); cuarto, daremos a conocer la posesión de una suerte de espíritu de cuerpo (característica e) y, por último, daremos a conocer la existencia de una red laboral de la que forman parte los funcionarios activistas y que funge como puerta giratoria entre los organismos que componen las PJT, adscritos al MINJUSDH, y organismos de la sociedad civil (característica f). La característica a) poseen un referencial global y sectorial compartido no será analizada a continuación porque ya se estudió a profundidad en la sección anterior, *8.4.1. Los valores que conforman el referencial*.

Con la finalidad de hacer más amena la comprensión y el estudio de las trayectorias de los funcionarios activistas, estas se representarán en forma gráfica ya que se considera que es la forma más abreviada de dar a conocer dichas trayectorias. El orden

de los gráficos se basa en la antigüedad de las trayectorias mismas; es decir, se empieza por la trayectoria laboral del primer secretario técnico de la CMAN, el Funcionario 01, porque su contacto con el tema inicia en los años 80's, siendo de los primeros activistas pro DDHH y, por consiguiente, el primer perfil que encaja en la caracterización del funcionario activista.

Así, a continuación, se puede apreciar cómo, desde 1980 a 1990, el Funcionario 01, antropólogo de profesión, forma parte de la Comisión de Derechos Humanos de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga ante las primeras violaciones a DDHH, cabe recalcar que dicha Comisión tuvo un fuerte apoyo de la Iglesia Católica durante su funcionamiento. Por su labor activista, el funcionario sería víctima de amenazas por parte de las Fuerzas Armadas y de Sendero Luminoso, por lo que es obligado salir del país. A su retorno, pasaría a las filas del MIMP y, al año, pasaría a formar parte de la CVR en el 2002, laborando ahí hasta la entrega de su informe final en el 2004. Desde 2004 hasta el 2011, este apoyaría eventualmente a oenegés de las Iglesia Católica (CEPES y CRESPIAL); el 2004 también fue nombrado secretario técnico de la CMAN y ejercería dicho cargo hasta el 2006, cuando es reemplazado por Jesús Aliaga, funcionario puesto por el gobierno entrante de Alan García.

Figura 03



Desde su activismo inicial, el Funcionario 01 es parte de la construcción del discurso que luego cimentaría el referencial global y sectorial de las PJT. En el caso del

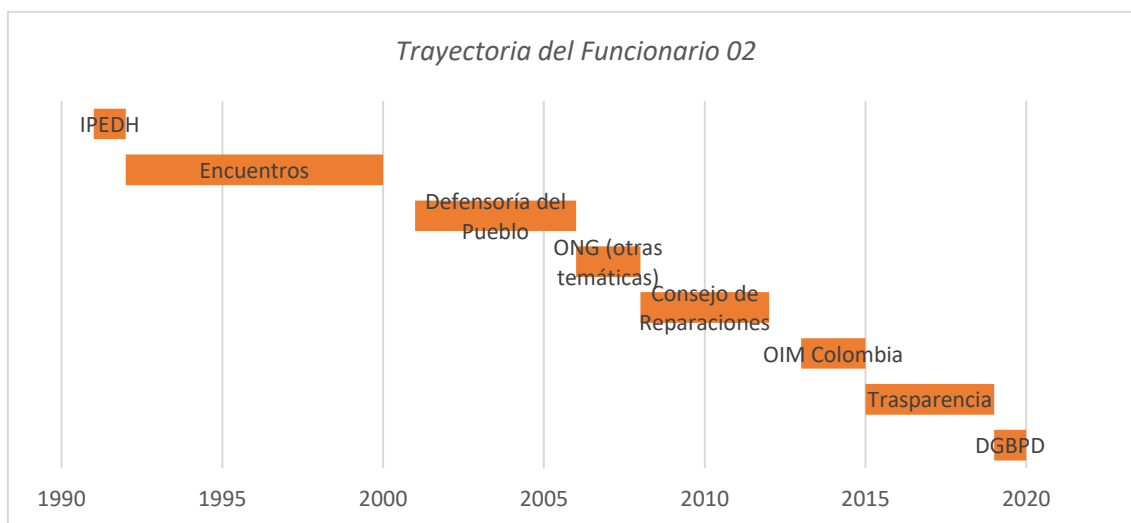
Funcionario 02, este inicia su trayectoria laboral en oenegés vinculadas a la Iglesia Católica. En ambos casos, podría decirse que van empapándose del referencial global de los funcionarios activistas desde su paso por estas oenegés católicas, gracias al discurso pro DDHH que estas impulsan.

En el 2001, el Funcionario 02, antropólogo de profesión, pasaría a formar parte de la Defensoría del Pueblo, siendo de los primera “camada” de profesionales de dicha institución y coincidiendo en el mismo periodo con otros funcionarios activistas como la Financiaría 03 y el Funcionario 04. De esta manera, se puede complementar lo expuesto líneas arriba: la Defensoría del Pueblo fue, para los funcionarios activistas, más que un centro laboral, siendo un espacio formativo en el que se le daría forma técnica a los ideales que constituyen el referencial sectorial de las PJT.

Como otros funcionarios activistas, el Funcionario 02 laboraría en diferentes organismos vinculados a las PJT sin desvincularse de la sociedad civil. Su labor en la Defensoría del Pueblo culminaría en el 2006, en el 2008 sería llamado a formar parte del Consejo de Reparaciones, encargándose de trabajar el RUV, herramienta fundamental para efectuar las reparaciones, hasta el 2012. A partir de ese año, laboró en la sociedad civil colombiana, pero profundizando aún más en la temática: formó parte del equipo técnico que aportaría en la construcción del registro único de víctimas del proceso de paz de ese país. De esta manera, se hace notoria la valía de su *expertise* en el tema.

En el 2015 volvería al Perú y sería parte de la oenegé Transparencia, organismo que, en palabras del funcionario, no trata específicamente la defensa de los DDHH y las consecuencias del CAI sino que aborda la promoción de ciudadanía en general, por lo que continuó manteniendo lazos con la sociedad civil. En 2019, regresaría al Estado pasando a ser parte de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas (DGBPD), el organismo más reciente de las PJT. Esta trayectoria nos da a entender que las narrativas que componen el referencial global y el referencial sectorial se impregnan y fortalecen en diversos organismos gracias al discurso que poseen y llevan consigo los funcionarios activistas.

Figura 04



A diferencia del Funcionario 02, quién tiene más experiencia laboral en la sociedad civil, la Funcionaria 03 ha desempeñado casi toda su trayectoria laboral en el Estado, en un organismo autónomo para ser más exactos. La ex viceministra, abogada de profesión, empieza su vida laboral como practicante en el Ministerio de Justicia, siendo una de las primeras abogadas en ser parte de la defensa pública. En 1997 fue llamada a formar parte de la Defensoría del Pueblo, donde laboró durante 19 años y tuvo contacto con otros funcionarios activistas como el Funcionario 02, el Funcionario 04, el Funcionario 06, la Funcionaria 07, entre otros.

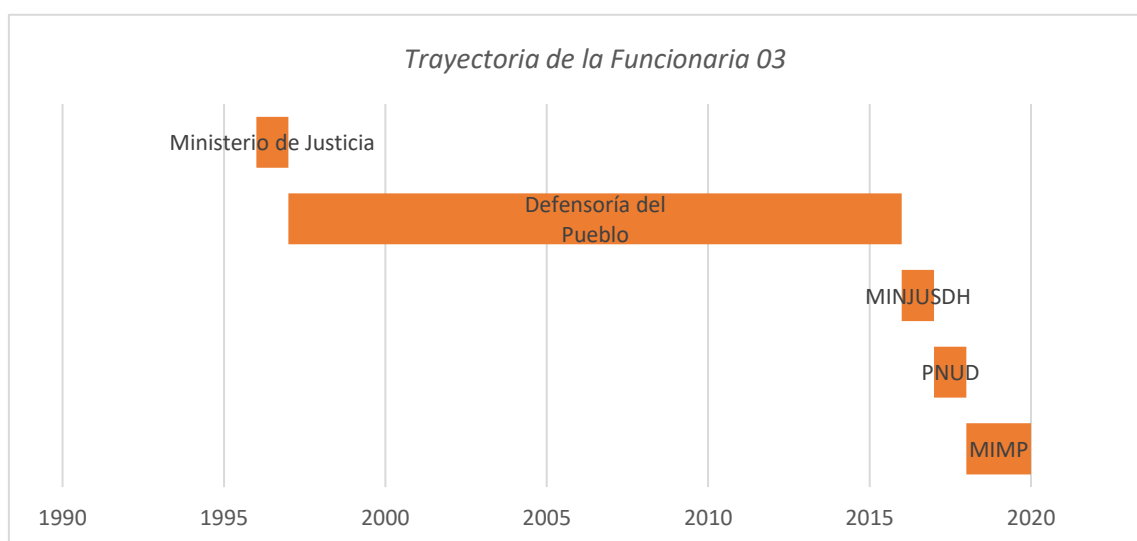
Como señalan los testimonios de los funcionarios activistas que fueron parte de la Defensoría²⁰, la labor de esta era muy parecida a la de los organismos de sociedad civil, por lo que también desempeñó un notorio papel formativo. En esa línea, la Funcionaria 03 reconocería la importancia de los referenciales de la Defensoría del Pueblo en su vida, motivándola a seguir durante casi dos décadas ahí. Como menciona en su relato, el 2016 sería llamada por la entrante Ministra de Justicia, Marisol Pérez Tello para asumir el viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia.

Como viceministra, su labor se vio totalmente empapada por los referenciales sectoriales y globales de las PJT, siendo una de los artífices principales de los resultados que definirán el periodo al que, en secciones posteriores, llamaremos “la implementación rápida”. Ello nos da paso a afirmar que el referencial global de la sociedad civil, es decir los valores y nociones cuyos organismos promocionan, aterrizan en las políticas públicas

²⁰ Revisar sección 8.3 *El rol formativo de la sociedad civil*, más específicamente la p. 44.

cuando los primeros círculos de decisión son impregnados por este referencial. O sea, los cambios en el referencial sectorial del MINJUSDH se dieron a partir del 2016 por voluntad expresa de la ministra a cargo, cumpliendo su papel político en la ejecución de reformas, y a través del trabajo de los funcionarios técnicos, como la Funcionaria 03 y demás funcionarios activistas que pasaron a las filas del Estado a partir de ese año. Siendo una modificación y transmisión de valores y nociones técnicas efectuada de manera vertical, empezando desde los cargos más altos y yendo hacia los cargos más bajos.

Figura 05



La trayectoria del Funcionario 04, abogado de profesión, es la muestra más clara de lo que podría ejemplificar al fenómeno de puertas giratorias en las PJT. Se entiende que este fenómeno “alude al paso de algunas personas por altos cargos en el sector público y privado en diversos momentos de sus trayectorias laborales” (Castellani, 2018, p. 50), si bien el funcionario no ha ocupado algún alto cargo en el sector público nacional, su trayectoria indica una similitud en el mecanismo de puertas giratorias en los cargos más altos de las PJT en la región Ayacucho.

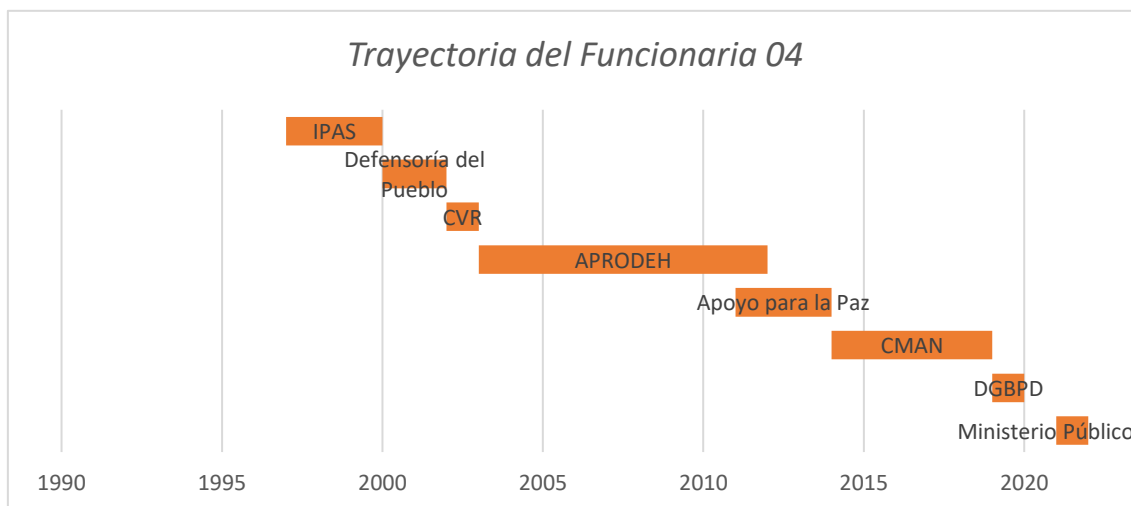
Así, se puede apreciar cómo, tras su paso inicial por la sociedad civil en IPAS y luego en la Defensoría del Pueblo, el funcionario formó parte de la CVR, organismo donde tuvo contacto con activistas que luego lo “jalarían” a laborar en APRODEH. En esta oenegé se dedicó a asesorar legalmente a muchas víctimas del CAI que denunciaron a perpetradores de crímenes que violaron sus derechos humanos, siendo muchos de los imputados ex militares y miembros del Estado. Al igual que la Funcionaria 10 su compromiso con las víctimas se fortalecería en el desarrollo de su labor en APRODEH.

En el 2011 dejaría APRODEH por la falta de recursos que sufrió la organización y pasó a formar parte de Apoyo para la Paz, un proyecto financiado por el IEP y la GIZ (Cooperación Alemana), donde se dedicó a fortalecer otras organizaciones de la Sociedad Civil y a sensibilizar a gobiernos locales que tenían a su cargo la ejecución de reparaciones económicas. Esta labor fortaleció en gran medida su capacidad de articular entre organismos de la sociedad civil y entes estatales subnacionales. Debido a ello, en el 2014 es llamado a formar parte de la CMAN como coordinador regional de la oficina de Ayacucho.

Tras estar casi 5 años en la CMAN, el funcionario es convocado por el viceministro Daniel Sánchez a laborar en otra PJT: la DGBPD. Según relata el Funcionario 04, Sánchez le pide asumir la coordinación regional de la DGBPD, cargo de misma jerarquía del que ya desempeñaba en la CMAN, debido a la necesidad de fortalecer este nuevo organismo. Por la naturaleza de la labor de la Dirección y por su reciente creación²¹, era de suma necesidad generar y fortalecer su capacidad de articulación con otros organismos estatales, como el Ministerio Público y gobiernos locales, así como con organizaciones de la sociedad civil.

Figura 06

²¹ Si bien la Ley N°30470 *Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000* es promulgada en el 2016, las herramientas legales que permiten su funcionamiento real recién fueron promulgadas a fines del 2017 y a lo largo del 2018, siendo estas el D. S. N° 013-2017-JUS. Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el D.L. N° 1398 que crea el Banco de Datos Genéticos para la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú y el D.S. N° 014-2018-JUS que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos Genéticos, respectivamente.

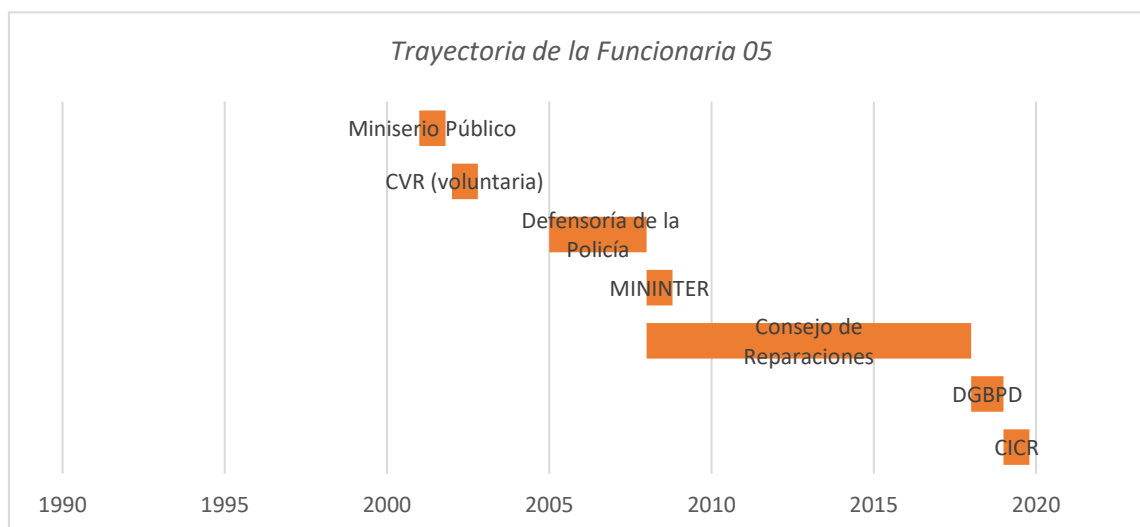


En el caso de la Funcionaria 05, abogada de profesión, su contacto con la temática inicia en su paso como voluntaria de la CVR en el 2003. En el 2005 ingresó a la Defensoría de la Policía, asumiendo labores de protección y promoción de los derechos de los miembros de la Policía Nacional del Perú. Tras un breve paso por el MININTER, en el 2008 pasó a formar parte del Consejo de Reparaciones, donde coincidió con funcionarios como la Funcionaria 07 y el Funcionario 02, recordando en su relato los conocimientos técnicos que aprendió de este último.

En el Consejo de Reparaciones, la funcionaria se encargaría de potenciar la implementación del RUV, tratando de simplificar los procesos burocráticos que demandaban el reconocimiento oficial de las víctimas. La naturaleza de su labor la llevó a estrechar vínculos con las organizaciones de víctimas y otros organismos que forman parte de la implementación de las PJT. De manera similar al Funcionario 04, la funcionaria sería invitada a laborar en la recién creada DGBPD, donde estuvo por durante casi un año; su convocatoria se debió al perfil laboral con el que ella contaba, siendo valorada su experiencia en el Consejo de Reparaciones.

Por razones personales, la funcionaria dejaría de trabajar en el MINJUSDH y pasaría a las filas de la Cruz Roja Internacional (CICR), organismo transnacional que ocupa un espacio importante en la sociedad civil. Su labor en esta institución también estaría dedicada a la promoción de los derechos humanos y la ciudadanía, por lo que los referenciales aprendidos en su paso por la CVR, la Defensoría de la Policía y el CR le siguieron siendo de mucha utilidad.

Figura 07



La trayectoria del Funcionario 06, abogado de profesión, al igual que la de la Funcionaria 03 coincide con los picos más altos en implementación de las PJT, siendo ello razón por la cuál en la presente investigación se establece una relación de causalidad entre la asunción y desempeño de estos funcionarios y el periodo de *implementación rápida*, los argumentos de ello serán esgrimidos en la siguiente sección.

El Funcionario 06 inicia sus labores en la CVR, al ser egresado de la PUCP forma parte de una red de recomendados, similar a la que explica Gálvez y Grompone (2017). Como el funcionario explica, sus profesores formaban parte de la CVR y uno de estos, José Burneo, lo convoca a ser su asistente en la construcción de informes que permitieran cimentar la normativa que tratara los crímenes de lesa humanidad cometidos en el CAI. Esta experiencia es importante para el funcionario porque constituye un acercamiento a las PJT desde un referencial sectorial distinto, el enfoque jurídico de las PJT, pero a la vez se empapa del mismo referencial global: el respeto estricto y la promoción de la dignidad humana.

Gracias a su experiencia en la CVR; en el 2004 Rocío Villanueva, Defensora del Pueblo adjunta, lo llama a formar parte de la Defensoría del Pueblo. En esta institución trataría temas como la lucha contra la tortura y la discriminación, logrando la primera demanda y sentencia penal por discriminación en el país. En el 2012, tras volver de España, donde estudió una maestría, fue contratado por el MINCUL para dirigir la

Plataforma Contra el Racismo, en directa consonancia con las labores que había desempeñado en la Defensoría.

En el 2013 es convocado nuevamente a la Defensoría del Pueblo por el jefe de la institución de aquel entonces, Eduardo Vega. Durante 03 años fue el encargado del Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo, sobre esta experiencia el funcionario relataría:

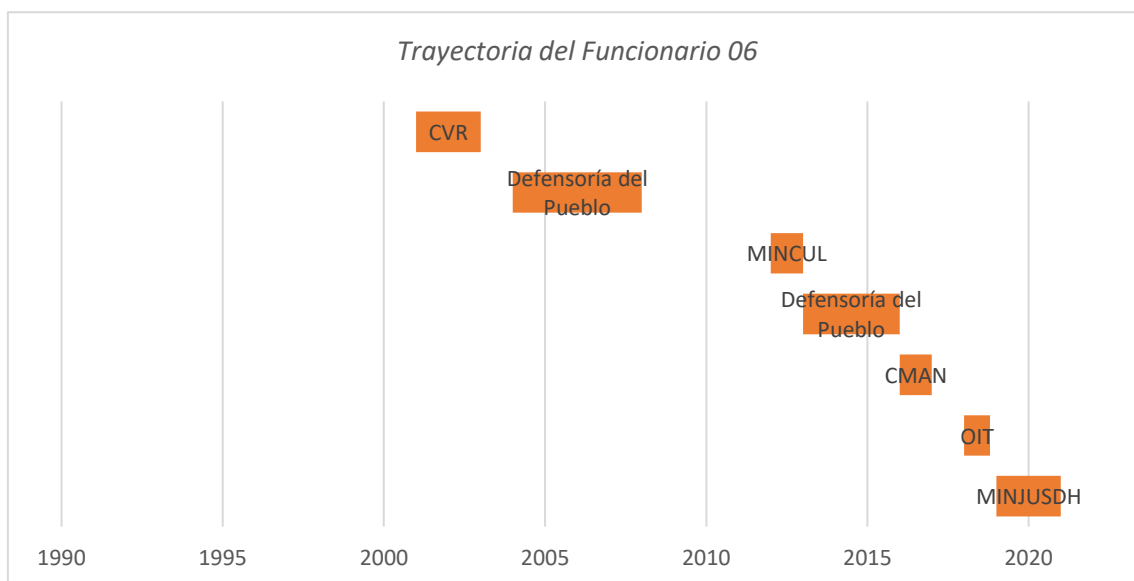
Hay un nexo mediático entre derechos y reconocimientos. Entonces, claro, a partir de otra mirada, de la mirada de la consulta previa, de la educación intercultural bilingüe, pero en el fondo es lo mismo: son reconocimientos de ciudadanía, no. Entonces, ya sea desde el reconocimiento a partir de los hechos sufridos terribles en los 80's o ahora la discriminación que sufren para el acceso a sus propios derechos. (Funcionario 06, 2019)

La importancia de este extracto radica en la noción que tiene Sánchez sobre los temas en los que trabajó, exponiendo claramente la constitución de su referencial sectorial: en función al respeto y promoción de la dignidad humana, existe la necesidad de atender con urgencia a las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Este referencial también puede notarse claramente en el relato del Funcionario 02 y la Funcionaria 03, quienes también pasaron por la Defensoría y también son conscientes de la importancia de entender la transversalidad de la promoción de la ciudadanía.

En el 2016, el Funcionario 06 es llamado por la recién nombrada viceministra, Gisella Vignolo, a dirigir la CMAN, donde laboró hasta el 2017. Cabe mencionar que al suscrito le parece sumamente interesante la forma en la que el funcionario cuenta como es convocado por distintos profesionales, cuando se refiere a estos se denota una relación de respeto y reconocimiento a las capacidades y trayectorias de estos. Y de manera similar, el Funcionario 04 y el Funcionario 08, en sus testimonios, manifiestan el llamado que les hace el viceministro Sánchez para formar parte de las PJT en Ayacucho.

Conscientemente o inconscientemente, el Funcionario 06 nos muestra cómo funcionan las redes de contactos entre funcionarios expertos en la temática. Ahora bien, no cabe duda de que el principal nudo que une estas redes laborales es la capacidad técnica ya que ninguno de los funcionarios activistas empieza su trayectoria en la temática a raíz del llamado de otro funcionario activista, cuando este llamado se da los funcionarios activistas ya cuentan con la *expertise* requerida en el tema. En otras palabras, se puede afirmar que el principal motivo de la convocatoria entre funcionarios activistas es que comparten los mismos referenciales.

Figura 08



La Funcionaria 07, abogada, inicia su trayectoria laboral en APRODEH en 2001, primero como practicante del área de imagen y luego como abogada. En su relato, ella manifiesta no haber tenido ningún tipo de contacto previo con las PJT o la temática de la defensa de los DDHH, llegó a APRODEH buscando prácticas y terminó dejando la carrera de comunicaciones para empezar la carrera de derecho debido a que la labor de los abogados de la oenegé le parecía inspiradora, ella también quería ayudar directamente a las víctimas.

Durante su paso por las aulas en las Universidad San Martín, conoció en el 2006 a Marisol Pérez Tello, quién fue su profesora del curso Taller en Derechos Humanos. Debido a que la Funcionaria 07 ya tenía conocimientos adquiridos por su labor en APRODEH, Pérez Tello estableció un vínculo amical y académico con la funcionaria, convirtiéndose en su entrenadora en diversos concursos académicos. Casi una década después, Marisol Pérez Tello sería nombrada titular del MINJUSDH.

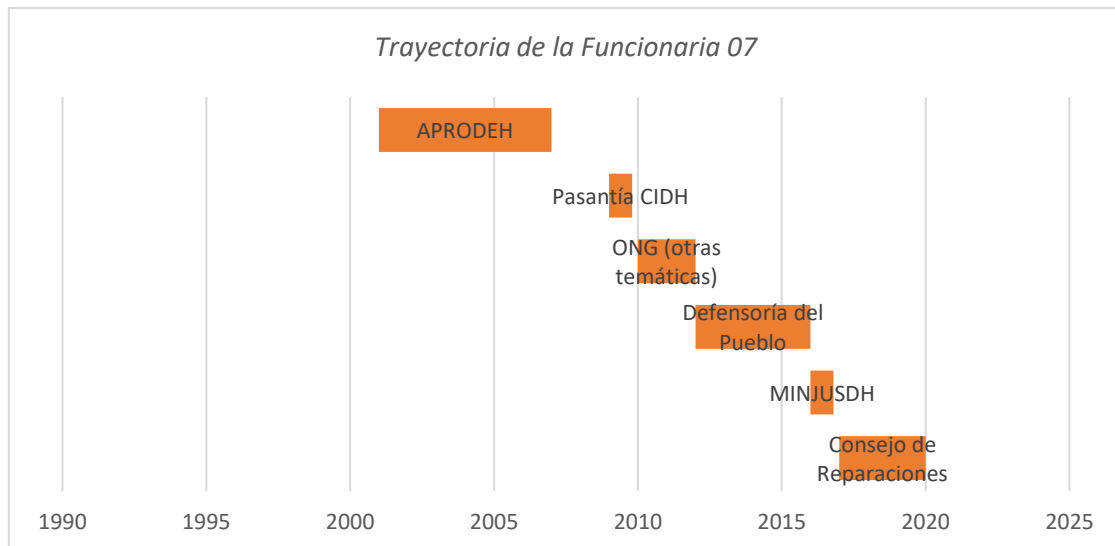
Tras ganar una pasantía de la CIDH en el 2009 y laborar en oenegés que abordan temáticas distintas a la defensa y promoción de los DDHH, la Funcionaria 07 ingresó a la Defensoría del Pueblo el 2012, laborando ahí durante 04 años; sobre este periodo la funcionaria remarcaría que significó seguir trabajando con y para las víctimas del CAI, dando muestras de los valores que componen el referencial global de los funcionarios activistas. Cabe recalcar que durante ese periodo compartió oficinas con la Funcionaria

03, que era su jefa directa, y con el Funcionario 06. Entonces, su trayectoria laboral nos indica que hasta este punto la funcionaria ya tenía algún tipo de contacto con varios funcionarios activistas, conociendo a algunos de estos, como el Funcionario 04 o la Funcionaria 10, cuando formaba parte de la sociedad civil.

De forma similar a los demás funcionarios activistas, la funcionaria relataría que en el 2016 recibiría la propuesta de formar parte del MINJUSDH como asesora de la que había sido su jefa en la Defensoría, Gisella Vignolo. Así, en el 2017 la designarían como secretaria técnica del Consejo de Reparaciones, cargo que siguió desempeñando hasta el momento de realizada la entrevista.

De la trayectoria de la Funcionaria 07 se desprende cómo las redes temáticas (issue networks) de las PJT se formaron durante la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, pero recién accionaron como tal, o sea como red, a partir del 2016 cuando la sociedad civil, queriendo o no, formó una generación de profesionales con referenciales propios de los activistas. No obstante, es necesario aclarar que las designaciones directas de funcionarios en las PJT no es novedad, como por ejemplo se mencionó la designación de Jesús Aliaga como secretario técnico de la CMAN en 2006; sin embargo, esta designación, como algunas otras que no aborda esta investigación, no responde al principal criterio por el cuál son nominados los funcionarios activistas: su *expertise* en el tema y su relación con los distintos actores que participan en las PJT.

Figura 09



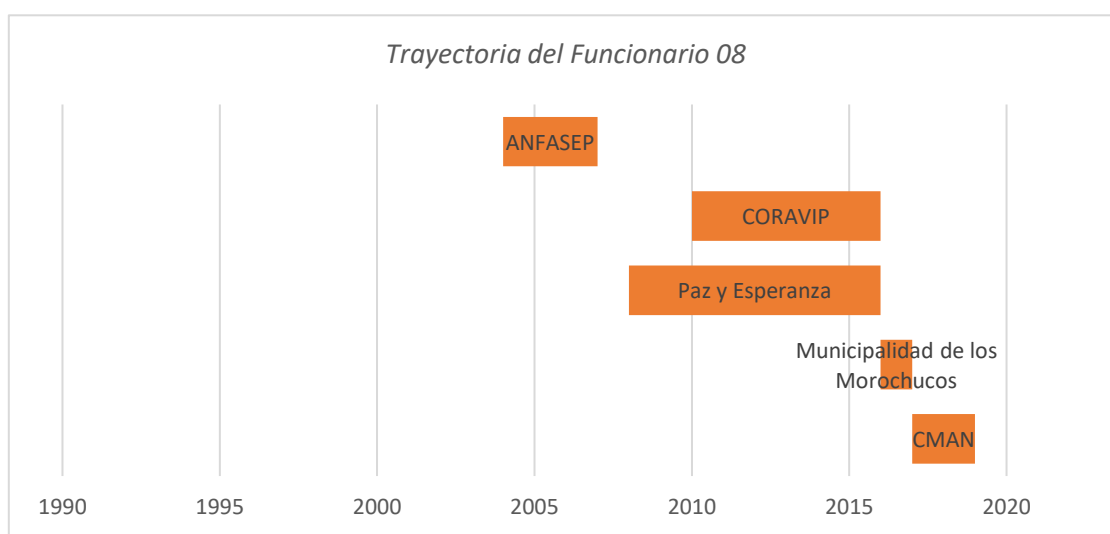
El caso del Funcionario 08, economista de profesión, es especial por su contacto inicial con la temática. A diferencia de los demás funcionarios activistas, este sí fue una víctima del CAI; por lo que su labor como activista empezaría a temprana edad, acompañando a su madre, quién fue socia de ANFASEP. No obstante, él reconoce que su labor como activista inicia en el 2004, formando parte de ANFASEP, y luego, en el 2007, de la organización Paz y Esperanza; a la par también estuvo fungiendo como asesor de la organización de víctimas CORAVIP hasta el 2016.

Tras un breve paso por la Municipalidad de los Morochucos, Salvatierra llega a la CMAN en el 2017 por invitación directa de la ministra de Justicia y Derechos Humanos, Marisol Pérez Tello. Según su relato, Pérez Tello reconocería su participación en la lucha de las víctimas del CAI para lograr justicia y reparación, por lo que ella misma lo convocaría a ser parte de las PJT como funcionario encargado de implementarlas. Se puede deducir que la incorporación del Funcionario 08 es, por un lado, una forma de tener muy cerca una voz autorizada que pueda tener nociones más claras sobre qué es mejor para los usuarios de las PJT, y, por otro lado, es una forma de legitimar el accionar de la nueva gestión.

La contratación de un funcionario como el Funcionario 08 denota un mensaje político en sí, ya que en las gestiones pasadas, periodo al que denominamos *implementación lenta*, los funcionarios a cargo de implementar las PJT no estaban tan empapados por el referencial ni articulaban con la sociedad civil tanto como un activista sí. Este mensaje buscó expresar los deseos de cercanía para con los usuarios y la sociedad civil, y a la vez, en la práctica, buscó satisfacer a los grupos de presión partícipes de las

PJT. Para entender ello, es necesario tener conocimiento de que los profesionales activistas son personas que gozan de amplio reconocimiento y cariño de parte de las víctimas; por lo que las designaciones de los funcionarios activistas en las PJT fueron recibidas con mucho entusiasmo por parte de las víctimas y las oenegés de la sociedad. Ello se aprecia de las palabras de una funcionaria activista: “En mi caso particular, me conocen desde muchos años atrás, me conocen de muchísimos años ¿no? Y es una tranquilidad el saber que tienen gente como yo, como otros, en estas entidades ahora.” (Funcionaria 07, 2019)

Figura 10



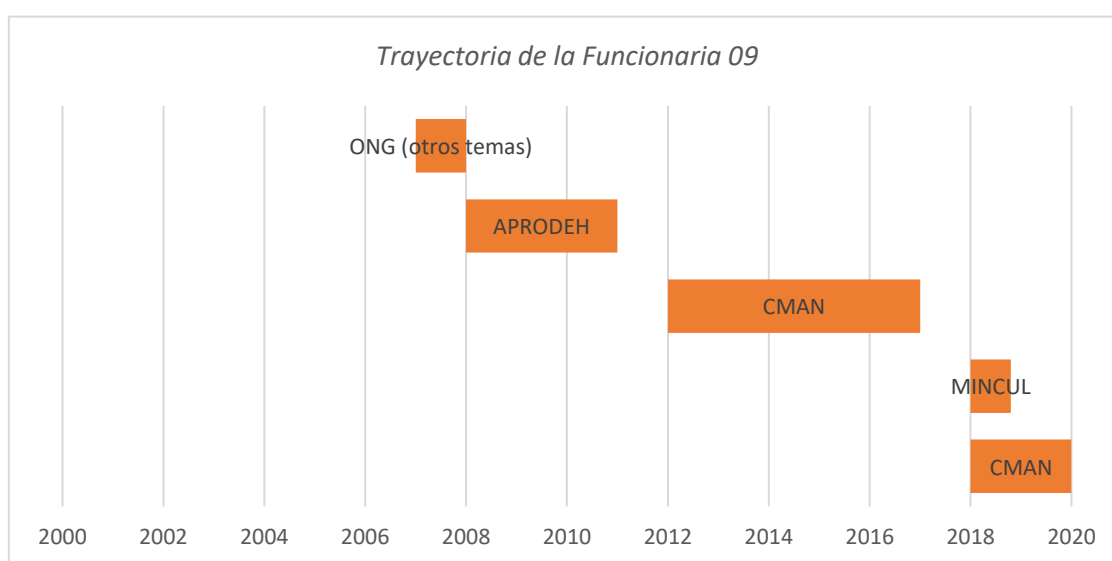
En el caso de la antropóloga a la que denomino Funcionaria 09, su primer contacto con la temática se da en las aulas de la UNMSM, mediante el Taller de Estudios sobre Derechos Humanos; ahí adquirió nociones que definieron su interés por el tema. Posteriormente, su trayectoria laboral y como activista inicia con su ingreso a APRODEH en el 2008, donde laboró cerca de 03 años, durante este periodo coincidió con el Funcionario 04, la Funcionaria 05, entre otros funcionarios activistas que también formaba parte de dicha oenegé.

Su trayectoria en el Estado inició cuando, por convocatoria abierta, se convierte en asistente del Programa de Reparaciones Simbólicas en la CMAN, en el 2012. Meses después, asumiría la encargatura de dicho programa hasta fines del año 2017, cuando presentó su renuncia “por el tema del indulto a Alberto Fujimori”, manifiesta la funcionaria. Meses después volvería a la CMAN, como secretaria técnica de la

institución, cargo que ejercía hasta el momento de la entrevista, siendo convocada directamente por el Funcionario 06, que ya era viceministro en aquel momento.

Se puede deducir que el Funcionario 06, quién había desempeñado el mismo cargo meses atrás, era consciente de las capacidades y cualidades que demandaban dicha labor, por lo que decide convocar a Valenzuela. En efecto, ello podría indicar que la formación recibida por la funcionaria por parte de APRODEH le fue lo suficientemente útil para desempeñarse correctamente durante los periodos de implementación lenta y rápida, ejemplificando perfectamente la trayectoria usual de un funcionario activista.

Figura 11



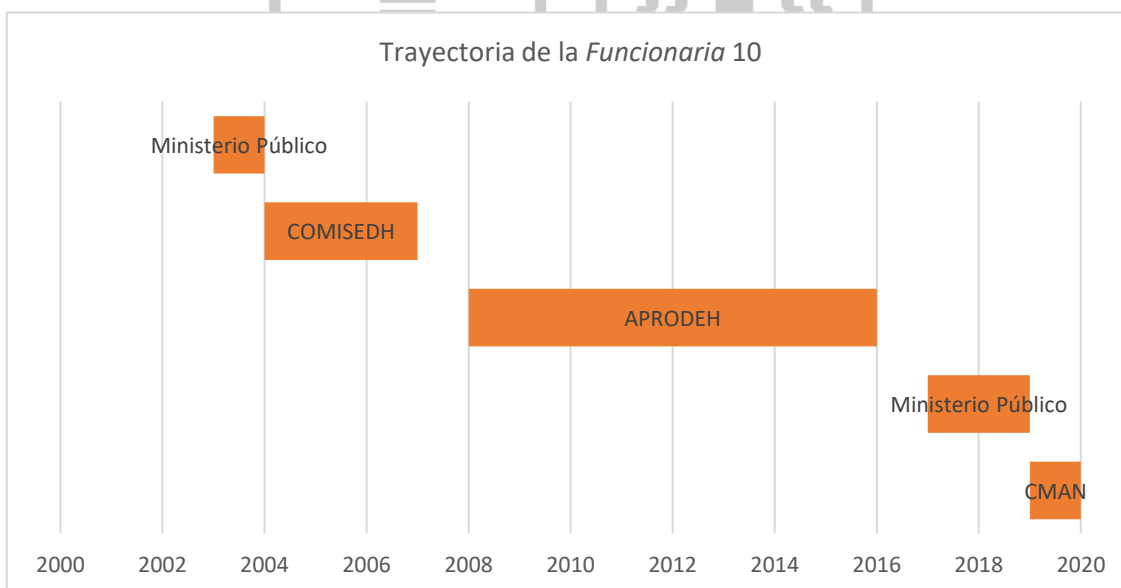
En el caso de la abogada a la que denomino Funcionaria 10, su trayectoria laboral inició en el Ministerio Público, donde realizó su SECIGRA. Sin embargo, su contacto inicial con la temática se daría cuando, por recomendación de ex jefa, la vocal Sara Vidal, pasó a formar parte de COMISEDH, oenegé con funciones muy similares a APRODEH. Laboró en dicha oenegé, como asistente legal, desde 2004 hasta 2007, ello le permitió establecer vínculos con otros actores de la Sociedad Civil, por lo que pudo acceder a una convocatoria cerrada de APRODEH. La funcionaria decidió presentarse en dicha convocatoria porque le ofrecían el puesto de abogada, cuyas funciones y salario eran más atractivas que las del puesto de asistente legal.

Así, la funcionaria también se vería profundamente marcada por su labor en APRODEH, oenegé en trabajo desde 2008 hasta 2016, compartiendo oficina con otros

activistas que luego también se convertirían en funcionarios de las PJT. Como se dio a conocer en secciones anteriores, la funcionaria adquirió un férreo compromiso con las víctimas gracias a dicha labor, reconociendo en su testimonio la carga valorativa e ideal que implica formar parte de la sociedad civil, pero también reconoce el fortalecimiento de sus capacidades técnicas. Razón por la cual, tras culminar su vínculo con APRODEH, ganó un concurso para laborar en el Ministerio Público.

De esta forma, en el 2017 se convirtió en asistente en el Sub Sistema de Derechos Humanos, perfil al que encajaba perfectamente ya que se puede considerar al Subsistema como otra PJT. Meses después, ascendería a Fiscal Penal Común en la Sala del Callao, labor que ejercería hasta el 2019. Posteriormente, fue convocada a la CMAN, y laboró como responsable del Programa de Restitución de Derechos hasta el momento de realizada la entrevista.

Figura 12



5.3 Las características de una tecnocracia

a) Poseen un referencial global y un referencial sectorial compartido:

A partir de la década de 1980, la ciencia política, en el marco del estudio de las políticas públicas, ahondó en los aspectos de la acción pública que no eran abordados por los enfoques marxistas y el enfoque de la sociología de las instituciones. En los trabajos de Jobert y Müller (1987), Hall (1993), North (1994), Sabatier (1999), Radelli (2000),

Schmidt (2002), entre otros, se estudió con mayor énfasis aquellos factores abstractos que formaban parte del ciclo de una política pública; factores de carácter cognitivo y normativo que fomentan los acuerdos que posibilitan una determinada política pública.

En esa línea, la noción de modelos mentales compartidos o “mapas mentales” de North (1994) explica, desde el enfoque institucional de la economía, que las personas cuentan con esquemas mentales conformados por toda la información que el individuo adquiere durante su existencia y que le permite apreciar la realidad a su manera; y, por lo tanto, tomar decisiones según ello. No obstante, estos modelos o mapas no tienen que ser totalmente diferentes, por lo contrario, algunos se comparten y permiten a los individuos tener ideales, instituciones, valores y creencias comunes. Así, en el plano de las políticas públicas, la noción de referencial trabajada por Müller (2002, 2009), nos permite aterrizar la concepción de los mapas mentales de North a la realidad de las políticas públicas, entendiendo así que el referencial está compuesto por un referencial global y un referencial sectorial permeados en el ciclo de la política.

En la concepción de Müller (2002), las políticas públicas tienen por objeto modificar, “corregir” una relación global – sectorial, por lo que se convierten en una suerte de proceso de mediación social. Es decir, las políticas públicas modifican la realidad de un determinado sector, y el cómo esta se perciba forma también parte de las mismas; no solo se transforma el objeto de la función pública, sino también su imagen y la información que esta transmite. Desde esta concepción, adoptamos la siguiente definición de referencial:

“Es esta representación del RGS (relación global-sectorial), llamada referencial de una política pública, la que designa el conjunto de normas o imágenes de referencia en función de las cuales se definen los criterios de intervención del Estado y los objetivos de la política pública considerada.” (Müller, 2002, p. 51)

Podemos entender, en consecuencia, que el referencial sobre justicia transicional existente en el Perú nace con la transición a la democracia, tras la caída del gobierno fujimorista en el 2001. El gobierno de Paniagua, entiende la necesidad de conocer, comprender y atender los daños sufridos durante el CAI para lograr una correcta transición a la democracia; y los programas que atendían ciertas secuelas del CAI, como el Programa de Apoyo al Repoblamiento, pasan a entenderse y a formar parte de un conjunto de nuevas políticas a las que hemos llamado *políticas de justicia transicional*.

A su vez, dicho referencial y la relación global y sectorial que lo compone se ha ido modificando y fortaleciendo con el avance de la institucionalización de las PJT. En el 2016, por ejemplo, el Estado peruano, a través de la ministra de justicia Marisol Pérez Tello, le pedía perdón oficialmente a las víctimas; podría decirse que fue la primera vez en la que un alto cargo del Estado y del gobierno aceptaba que durante el conflicto armado interno, el Estado peruano cometió crímenes y por ello debía pedir perdón y ofrecer justicia y reparación. En sus palabras: “Claro que hay que pedir perdón, perdón por el olvido, la indiferencia y el abandono. Hay que hacerlo hasta que eso sea historia” (Pérez, 2016).

Este referencial se adoptó desde el discurso del gobierno, dándole mayor legitimidad a las PJT; si bien es cierto que en gobiernos anteriores se habían dado muchos avances en estas políticas, los gestos de autoridades de alto rango se hacen más comunes a partir del gobierno de Kuczynski. Especialmente el caso de Pérez Tello, quién es mencionada múltiples veces en las entrevistas realizadas por la presente investigación, en los casos de los funcionarios Filemón Salvatierra, Gisella Vignolo y Marlene Román, la ex ministra requirió de sus labores porque había tenido algún tipo de vínculo laboral o académico con ellos en espacios de la sociedad civil.

Otra muestra del referencial que comparten los funcionarios activistas se percibe en sus testimonios al referirse al “lenguaje” que comparten entre sí, confirmando la concepción básica de referencial, la cual alude a una estructura ideal compuesta por valores que, si se comparte con los actores que forman parte de la acción pública, facilita el entendimiento y la coordinación. En palabras del ex vice ministro de Derechos Humanos:

La primera impresión de la CVR era de mucha gente parecida a uno. O sea todos eran abogados o abogadas o sociólogos o antropólogos que tenían probablemente el mismo perfil en términos del interés social pero también el mismo lenguaje. (Sánchez, 2019)

En cuanto al referencial global que constituye las PJT, los valores que lo componen se estudiaron en el acápite anterior a profundidad. Podría decirse que el diálogo, la empatía, el compromiso y el sentido de pertenencia son valores que acompañan a los funcionarios activistas y que conforman su visión del mundo, por lo que componen su referencial global. A continuación, se ha seleccionado unos fragmentos de las entrevistas realizadas, donde se muestra la posesión de ciertos ideales comunes que definen su visión global del ser funcionario público y del formar parte de la temática:

Primero, que los cargos son títulos de paso, no tienen por qué cambiarte tu lógica, yo siempre digo que son rótulos, que vas cambiando de cartelitos pero donde estés, así sea de practicante hasta viceministra, en donde estés haz lo mejor, siempre y no porque tu jefe te mire; las oportunidades te van a llegar y tú vas a sentir bien cuando finalmente, en mi caso yo digo "hice lo mejor de mí, no porque mi jefe me lo diga", yo tengo que estar convencida de que hice lo mejor de mí porque yo soy parte de esta sociedad, yo quiero servicios de calidad porque soy parte de la sociedad, porque mañana también los puedo utilizar, esa es la lógica. (Funcionaria 03, 2019)

Generarles consciencia que tu producto, tu trabajo sirve para estas personas que han sufrido. Este tipo de derechos es bastante importante. Y muchos han quedado pasmados porque no sabían o no tan detallado y es bastante importante porque eso fortalece tu trabajo, ya no lo haces porque tienes que trabajar, ahora lo haces porque sabes a dónde va a llegar el beneficio, eso es algo que en mis alcances puedo dar, puedo ofrecer. (Funcionaria 11, 2019)

O sea, eso yo siempre lo digo y lo aprendí estando ahí. Detrás de un expediente, un caso, tú tienes un rostro humano. Entonces, cuando empiezas a entender eso como funcionario, tu lógica cambia y tu servicio va a ser distinto porque tú puedes ser esa persona. Cuando yo he conocido las historias de madres, de mujeres de hombres extraordinarios, he visto su fortaleza durante tantos años. No sé si yo hubiera sido tan fuerte como ellos de haber luchado y no mirar las cosas de manera negativa. (Funcionaria 03, 2019)

Como se observa, los funcionarios activistas son conscientes de las implicancias de su labor como funcionarios públicos. Para ellos, más allá de las PJT, trabajar en el Estado demanda “dar lo mejor de sí” para con la labor, idea muy similar al compromiso como valor, tratado páginas arriba. En el testimonio de la ex viceministra Vignolo se entiende la importancia que ella le da a la entrega en el campo laboral, aduce que esta entrega debe darse sin distinción del trabajo que se realice, pero sobre todo en el servicio público. Por otro lado, la perspectiva de la administradora Estacio apela a la empatía como factor principal que propicia dicha entrega.

Se hace énfasis en la noción que Vignolo tiene sobre sus ideales, que comparte con los demás funcionarios activistas, y que ella denomina “lógicas”. Estas lógicas no son más que los referenciales que los definen como funcionarios activistas y que les dota de un mayor entendimiento entre sí, por lo cual también buscan trabajar juntos, lo que propicia y fortalece la red de contactos que forman.

La importancia de legitimar la política pública ante sus usuarios es una idea que forma parte de este referencial global. Si bien ello puede atender a los enfoques ligados a la “nueva gestión pública”, donde se introducen algunas lógicas de la gestión empresarial a la administración pública, que le dan mayor énfasis a la satisfacción de los usuarios de

la política, como aduce Aguilar (2006), también se puede inferir que existe la predisposición a no solo tratar bien a los usuarios, en este caso las víctimas, sino también a ganarse su aprobación para así legitimar las PJT. Los testimonios de dos ex viceministros nos muestran que este referencial se impregnó en las PJT desde las cabezas:

Una es la representación directa que hacen CORAVIP, ANFASEP, con ellas trabajamos todo el tiempo, es más, hemos creado algo que no había antes, que es el Grupo de Trabajo con Organizaciones. Entonces la CMAN se reúne periódicamente con ellas. Las ha convocado y sesionamos porque para nosotros la legitimidad de una política pública pasa por una participación de ellos directamente. No verlos como objeto de protección sino como sujetos. Entonces, en ese debate se van construyendo esas políticas. (Sánchez, 2019)

No es un tema solamente de comodidad, ojo. Es una lógica de cómo darle el servicio, era una lógica de servicio a la población; un solo lugar donde puedas recibir los servicios del Estado de una manera fácil, cómoda, sencilla para las personas. Y además era, incluso, un tema de racionalizar tus gastos, tus costos porque ahí ibas a tener a todos los funcionarios que, por ejemplo, hablen quechua, que hablen lenguaje de señas, el tema de facilitar a personas con discapacidad. Era una lógica de servicio y calidad. (Vignolo, 2019)

La definición de referencial sectorial que toma en cuenta la presente investigación (Müller, 2009) busca definir los límites de una disciplina o sector ante la realidad, dándole coherencia y orden a las ideas generadas a través de la percepción. El referencial sectorial es también un constructo social que impone una imagen de referencia en un determinado sector, y está en constante articulación con el referencial global.

En otras palabras, el referencial sectorial es la representación ideal dominante sobre algún tema en específico. En el caso de las PJT, el referencial sectorial que las compone gira en torno a los ideales expresados en las recomendaciones de la CVR (2003). Los lineamientos que plantea el Informe Final de la CVR, a través de cuatro ejes y ocho recomendaciones, ahondan en la necesidad de dar a conocer el contenido del Informe a la mayor cantidad de personas; investigar y sancionar a los militares, funcionarios decisores y actores judiciales-fiscales que tengan alguna responsabilidad en la violación de DDHH y de ser encontrados responsables, se les imponga sanciones justas; hacer efectivas estas sanciones (evitar la impunidad); resguardar la integridad de los testigos de la CVR; reparar integralmente a las víctimas; encontrar los restos de las personas desaparecidas en el contexto del CAI; y hacer las reformas necesarias para garantizar realmente el Estado de Derecho. Estos referenciales pueden percibirse directamente en las palabras de los funcionarios activistas; por ejemplo, la noción de que para lograr

justicia es imprescindible que se reparare a las víctimas y que se castigue a los culpables; o que, en el caso de las desapariciones forzadas, es de suma urgencia encontrar los cuerpos para darle paz a sus deudos se muestra así:

Yo comparo el trabajo que hago ahora en CMAN con el trabajo de litigio que he hecho hace diez años y lo que me ha quedado claro, y siempre yo estoy convencida de eso, pero que siempre, uno puede ir avanzando en la Ley PIR y los programas de reparaciones, mientras [a] muchos familiares no le des el tema de justicia, no les digas dónde están sus desaparecidos, mientras tú no les des eso, todas las demás reparaciones no les va a saber igual, no los va a compensar igual, no los va a llenar igual. (Funcionaria 10, 2019)

No obstante, de los testimonios de los funcionarios activistas se desprenden las siguientes representaciones que también componen las PJT:

La gestión de CMAN, y nosotros como profesionales sabemos que las reparaciones deben salir desde la voz de las víctimas. Ellas son las que tienen que decirnos cómo tienen que ser reparadas. (Funcionaria 10, 2019)

Y yo creo que es eso ¿no?, yo creo que es sentirse a la víctima como a un interlocutor válido, legítimo y que nosotros estamos para servirle. Acá (RUV) siempre las puertas, tanto de CMAN y búsqueda también, están abiertas para los dirigentes y representantes. (Funcionaria 07, 2019)

Si bien líneas arriba mencionamos la búsqueda de legitimidad como referencial global de las PJT, esta noción se ahonda en el referencial sectorial. Se precisa la participación activa de las víctimas en estas políticas, no solo como usuarias sino también como actores principales de la implementación. Como menciona la funcionaria activista Gisella Astocóndor, el referencial de las reparaciones manda que sean las víctimas quienes decidan cómo debe repararse, funcionando así, por ejemplo, las reparaciones colectivas, las reparaciones simbólicas, entre otras.

Otra noción que plasma el referencial sectorial de las PJT es la percepción de la temática como una lucha que promueve la ciudadanía, entendiendo esta como un estatus activo de ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes. Según este referencial, acabar con las situaciones de opresión es la finalidad de las políticas públicas que propician el ejercicio de la ciudadanía, políticas como las que se mencionan en el siguiente fragmento:

Que no es la construcción de la política, repito, es la construcción de ciudadanía. Lo que nos pasó, nos pasó por ver al otro como menos, verlo disminuido; entonces el quechua hablante no era ciudadano pues, era un objeto al cual matar para ganar contra el terrorismo. Entonces eso es lo que tenemos que transformar y la ciudadanía se construye con participación, es decir, sabiendo cuáles son mis derechos, ejerciendo aun cuando no esté de acuerdo contigo. (Funcionario 06, 2019)

Otro referencial sectorial que se destaca en los testimonios de los funcionarios activistas se vislumbra en la valoración de los aprendizajes que se obtienen de otras experiencias cercanas. Como se aprecia en el testimonio de la ex viceministra Vignolo, la transferencia de políticas públicas fue importante en el diseño de las PJT; ello permitió trazar un camino que ya se iba recorriendo en países como Colombia, Argentina, Chile y Guatemala.

Me acuerdo que llegamos a Colombia y todo el mundo te decía al unísono "me reuní con organizaciones, me reuní con el Estado, el Ministerio Público, con todos mis pares." Y ellos nos decían: "si tú quieres entender el proceso de búsqueda, lo primero que tienes que hacer es un registro. Tienes que saber a quién buscas, que no te pase lo que nos pasó aquí." (Vignolo, 2019)

Tanto desde las experiencias cercanas de otros procesos de justicia transicional como desde la propia, se puede apreciar que los referenciales no son inmutables; por el contrario, se van calibrando de acuerdo a las demandas de los usuarios o de la política misma. En el siguiente fragmento se distingue como el referencial sectorial de las PJT cambia para hacer mayor énfasis en el trato de las desapariciones forzadas:

Por ejemplo, entiendo que ahora se está priorizando mucho el trabajo de búsqueda porque eso es lo que tenemos que potenciar ahora; en mi caso era cómo solucionábamos varias dificultades en temas de las mismas normas y todo el marco en el tema de las víctimas, las leyes. Una vez que se crea la oficina lo que tienes que potenciar es por ahí, lo que está haciendo. (Vignolo, 2019)

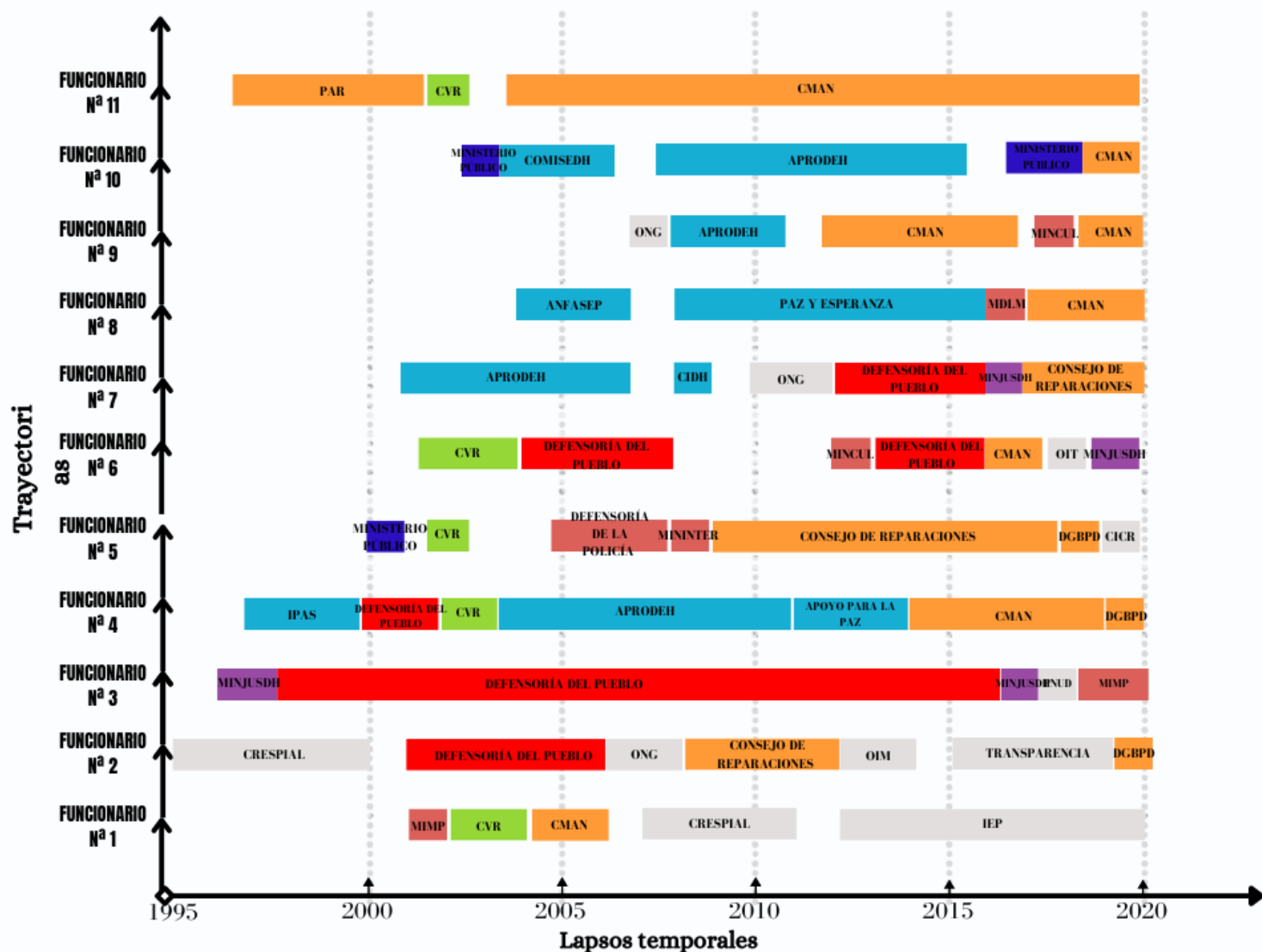
Se distingue también la noción de que el éxito de una política depende, casi en su totalidad, de su desarrollo en el ámbito legal. Es decir que las normas tienen que ser idóneas para que la política sea idónea, por lo que estas deben estar prestas a ser perfectibles. Al revés, ello nos lleva a deducir que si se dan muchas trabas para modificar las normas que componen una política es muy probable que su éxito sea vea dificultado.

b) Tienen espacios de formación compartidos con sus pares

En la Figura 13 se comparan las trayectorias laborales cursadas por los funcionarios activistas entrevistados. Se toman en cuenta las labores ejercidas a partir del año 1995 hasta el año 2020; si bien es cierto que cada experiencia de vida es distinta, las similitudes surgidas de la comparación de las trayectorias nos ilustran sobre el rol formativo de la sociedad civil.

Figura 13

La experiencia laboral de los funcionarios activistas



Nota. En la figura se muestran las trayectorias laborales de los once funcionarios públicos entrevistados. En el eje horizontal se ubican los lapsos temporales divididos cada 05 años y en el horizontal, los funcionarios entrevistados, en los encuentros de ambos ejes se ubican los lapsos temporales en los que los funcionarios laboraron en las instituciones nominadas sobre dichos lapsos. De esta manera, se aprecian las coincidencias, entre las trayectorias comparadas, que definen los perfiles de los funcionarios activistas.

Al analizar las trayectorias de los funcionarios activistas en específico, podemos darle una ubicación temporal y un nombre concreto a los entes de la sociedad civil que desempeñan su rol formador. Verbigracia, en el periodo que abarca entre el 2003 al 2005 el 91% de funcionarios entrevistados se encontraba en alguna institución “formativa” de la Sociedad Civil, APRODEH se encuentra presente en el inicio de los recorridos laborales de la Funcionaria 07, la Funcionaria 10, la Funcionaria 09, el Funcionario 04 y

ANFASEP en el Funcionario 08, representando el 45% de los funcionarios entrevistados a profundidad. De modo similar, el Funcionario 01, el Funcionario 06, la Funcionaria 05, la Funcionaria 11 y el Funcionario 04 pasaron por la CVR, al inicio de sus carreras en la mayoría de los casos, siendo el Funcionario 01 el único que contaba con amplia experiencia previa a su labor en la CVR; en total, consisten un 45% del total funcionarios entrevistados a profundidad.

El caso de la Defensoría del Pueblo como ente formativo también es muy similar al de las instituciones mencionadas anteriormente, la institución está presente en los inicios de las trayectorias del Funcionario 02, la Funcionaria 03, el Funcionario 04 y Funcionario 06; la Funcionaria 07 también pasó por la Defensoría pero ya contaba con experiencia previa en APRODEH y la CIDH, por lo que su experiencia en dicha institución no sería precisamente formativa. Considerando lo anterior, se puede afirmar que la Defensoría fungió como centro laboral y formativo del 36% de los funcionarios entrevistados durante el inicio de sus carreras y está presente en el 45% a lo largo de la trayectoria laboral de los entrevistados a profundidad.

Teniendo en cuenta el análisis anterior, es posible afirmar que el total de los funcionarios activistas pasó por la sociedad civil antes de ser parte del MINJUSDH o del Subsistema de Derechos Humanos del Ministerio Público, entidades a las que se circunscriben las políticas de Justicia Transicional. De los testimonios y las trayectorias podemos confirmar el papel formador que desempeñó la sociedad civil sobre los funcionarios activistas, el periodo temporal en el que la mayoría de funcionarios, diez de once, pasó por la sociedad civil se ubica entre el 2000 y el 2005, periodo al que denominamos *creación de la política de Estado*.

Como mencionamos en la sección llamada de la misma forma, la literatura sobre el tema hace énfasis en el papel impulsor de la sociedad civil; muestra a las organizaciones de víctimas y a las oenegés que las acompañaron como un grupo de presión fundamental para incluir en la agenda las reparaciones y las reformas necesarias para alcanzar justicia y resarcir los daños sufridos durante el CAI, como argumenta Jave (2018). En sentido, se puede concluir que los funcionarios activistas estuvieron directamente involucrados en el desarrollo de las PJT desde sus inicios hasta el presente, con mayor intensidad en el periodo de la *creación de la política de Estado*, actuando desde la sociedad civil, y de *implementación rápida*, actuando desde el Estado.

En el 2005, solo el 18% de funcionarios entrevistados ya se encontraba laborando en alguna de las PJT; para el 2010, esta cifra ascendió al 27% y para el 2015, al 36%. En el año 2016, con la llegada de Marisol Pérez Tello al MINJUSDH y la designación de Gisella Vignolo como titular del viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, el porcentaje de funcionarios activistas entrevistados que laboraban en las PJT ascendió a 54%. Durante los gobiernos de Pedro Pablo Kuczynski y Martín Vizcarra, es decir el lapso que abarca desde el 2016 hasta el 2020, el 81% de funcionarios entrevistados se encontraban laborando en alguna de las PJT.

c) Poseen una formación técnica especializada

Se considera que el indicador más objetivo para determinar qué tan especializada o técnica es la formación de los funcionarios es el nivel de instrucción con el que cuentan. Sin embargo, como se ha ido mencionando a lo largo de la presente investigación, y con mayor énfasis líneas arriba, la *expertise* técnica que los caracteriza como tecnócratas de las PJT se ha ido construyendo en su paso por los organismos de la sociedad civil, y la transición de activista a funcionario público demuestra el reconocimiento de ello.

En ese sentido, las trayectorias nos indican lo siguiente:

-El Funcionario 01, primer secretario técnico de la CMAN, es historiador de profesión y cuenta con una Maestría en Historia por la Universidad de Paris I, Pantheon-Sorbonne, Francia. Su acercamiento a la temática se da en su paso por las UNSCH como docente.

- El Funcionario 02, ex secretario técnico del CR y actual director de Registro e Investigación Forense de la DGBPD, es licenciado en Antropología y cuenta con una Maestría en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Su acercamiento a la temática se da a raíz de un voluntariado en la OENEGÉ Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos.

- La Funcionaria 03, ex viceministra de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, es abogada de profesión y cuenta con una Maestría en Derecho Penal, un postítulo en Derechos Fundamentales, y una especialización en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; posgrados realizados en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- El Funcionario 04, ex coordinador regional de la CMAN y de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas, es abogado de profesión, cuenta con una maestría en Derecho Penal por la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga.

- La Funcionaria 05 es abogada de profesión, fue voluntaria en la CVR y en Amnistía Internacional y formó parte del Consejo de Reparaciones durante una década.

- El Funcionario 06 es abogado y cuenta con una maestría en Derecho Constitucional por la Universidad de Sevilla y diversos estudios en el tema, el exviceministro también fue Secretario Técnico de la CMAN durante un par de años.

- La Funcionaria 07 es abogada de profesión, actual secretaria técnica del Consejo de Reparaciones, egresada de la Maestría en Derecho Penal de la Universidad San Martín de Porres y cuenta con diplomados en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en el extranjero.

- El Funcionario 08 es economista de profesión, asesor de la CMAN, y cuenta con una maestría en Gestión Pública por la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga.

- La Funcionaria 09 es antropóloga de profesión con estudios de posgrado en el Instituto Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur y la PUCP, actualmente desempeña la secretaría ejecutiva de la CMAN.

- La Funcionaria 10 es abogada de profesión, cuenta con una Maestría en Ciencias Penales por las Universidad Nacional Mayor de San Marcos y estudios en la temática; actualmente es Fiscal Adjunta Superior y fue Coordinadora del Programa de Reparaciones Simbólicas.

En conclusión, del total de entrevistados se observa que siete funcionarios son abogados de carrera y tres cuentan con profesiones en Ciencias Sociales. Destaca, en específico, la formación de pregrado en Derecho en la mayoría casos; ello corresponde a, como se mencionaba en el acápite 4. *Justicia Transicional* del Capítulo I de la presente investigación, la filiación de la temática a las ciencias jurídicas, pero también se hace evidente la necesidad de multidisciplinariedad.

Nueve de los once funcionarios entrevistados en esta investigación cuentan con estudios en maestría culminados, y siete cuentan con el grado de magíster. De estas, cinco maestrías profundizan en la ciencia jurídica, mientras que otros 03 funcionarios siguieron programas de posgrado en temas relacionados a la ciencia política y gestión pública. Por lo que se podría decir que más de la mitad de los funcionarios activistas cuentan con posgrados culminados y cerca del 90% cuentan con algún estudio de posgrado cursado. Siendo ello una muestra objetiva del nivel de cualificación con el que cuentan.

d) Conservan capacidad de autonomía en las decisiones del sector

En la caracterización de Durand (2019) sobre la tecnocracia que se desarrolló en el Ministerio de Economía y Finanzas, se enfatiza la capacidad que estos funcionarios poseen para tomar decisiones trascendentales en la política económica del país. Estas decisiones son muy importantes ya que tratan los presupuestos de las demás políticas nacionales, por lo que los tecnócratas terminan tomando decisiones muy importantes para el país desde sus oficinas. Sin embargo, el autor precisa que la dirección a la que apuntan dichas decisiones no es la que prioriza el bien común o el desarrollo del país, sino que se priorizan los intereses de los sectores empresariales vinculados a estos tecnócratas, mediante el fenómeno de la “puerta giratoria”. Por otro lado, otra crítica sustancial de la tecnocracia pasa por la contradicción que significa su existencia en regímenes democráticos: “la complejidad de las decisiones públicas parece requerir conocimiento esotérico y altamente especializado. Sin embargo, la ideología democrática sugiere que el pueblo debe ser capaz de influir en las decisiones de política que afectan su vida” (Nelkin, 1975, citado por Gálvez y Grompone, 2017).

Si bien estas críticas no podrían hacerse a la tecnocracia del MINJUSDH, que esta investigación analiza, por ser un sector distinto y por contar con una labor muy diferente; sí es posible identificar ciertos paralelismos existentes en cuanto a la autonomía que tuvieron los funcionarios activistas para impregnar sus referenciales en las PJT. Por ejemplo, en la sección 8.4.1. *Los valores que conforman este referencial*, en el acápite a) *El diálogo como necesidad*, se da a entender las razones por las cuales los funcionarios activistas incluyen a los usuarios en el proceso de implementación de las reparaciones. A razón de ello, el Estado se compromete y adquiere el deber moral, y sobre todo legal, de reparar; lo que marca la diferencia ante cualquier otra política pública de carácter social. Pero ello no parece ser obvio ya que, durante la gestión del gobierno aprista, el diálogo con los usuarios y otras medidas propias de las PJT fueron entendidas como formas de

negociación política y/o concesiones populistas, las reparaciones se convirtieron en políticas que buscaban acercar al gobierno y sectores poco afines a este, como las víctimas del CAI.

De esta manera, se reconoce cómo es que los referenciales de los funcionarios activistas orientan sus acciones a hacer más eficientes y eficaces las PJT en beneficio de sus usuarios; por lo que, a pesar del nombramiento de ministros de Justicia indiferentes a la temática tras la salida de Pérez Tello en el 2017, la implementación de las PJT siguió un curso institucional. De manera similar, el referencial de los funcionarios activistas demanda la apertura a los actores implicados en el proceso de toma de decisiones, mientras que, como muestra Durand (2019), los tecnócratas del MEF deciden en base a criterios técnicos que no se discuten con actores ajenos a su sector.

e) Invierten una suerte de espíritu de cuerpo

Vergara y Encinas (2016) en su análisis sobre la estabilidad institucional del Estado peruano de la primera década del siglo XXI, dan a conocer una caracterización clásica de la tecnocracia: “En los ministerios vinculados a la actividad económica y a las llamadas Islas de eficiencia, esta nueva cohorte de empezó a compartir espacios, vocabulario y formas, y un espíritu de cuerpo gradualmente emergido. “(p. 165) Haciendo énfasis en el este último carácter, el espíritu de cuerpo puede entenderse el sentido de pertenencia y lealtad que se puede tener con el grupo al que se siente adscrito, esto como resultado de la socialización e institucionalización de valores e ideas.

Se considera que las renunciaciones son una forma de ver en acción al espíritu de cuerpo en las tecnocracias, mostrando que al renunciar se muestra más seguridad y confianza sobre la red de contactos que sobre otros aspectos, parafraseando a Vergara y Encinas (2016). Entendemos que, en determinados momentos, la renuncia al cargo es una forma de protesta y en el caso del presente estudio, también constituye una muestra de correspondencia para con la red de funcionarios activistas. Los testimonios nos muestran lo siguiente:

Y desde esa fecha hasta diciembre del 2017 que estuve trabajando en la CMAN, en ese cargo. En diciembre del 2017 renuncié por el tema del indulto (a Alberto Fujimori), y estuve luego un mes y medio sin trabajo. (Funcionaria 09, 2019)

Después de Marisol (Pérez Tello) hemos tenido algún cambio, luego vino el indulto. Enrique Mendoza se fue, pero luego vino Heresi y felizmente estuvo 03 meses nada más y luego con

Vicente Zeballos, Vicente Zeballos es como Marisol Pérez Tello. Entonces, de hecho el Viceministro (Daniel Sánchez) era el jefe de CMAN durante la época de Marisol Pérez Tello. Entonces es como que volvimos todos. (Funcionaria 07, 2019)

Estuve hasta diciembre (en la CMAN), fueron 15 meses. Hasta diciembre del 2017, renuncié tras el indulto a Fujimori. Me enteré del indulto, ese día renuncié, bueno el 26 de diciembre. Me fui a la OIT, fui convocado y empecé en enero febrero en la OIT. (Funcionario 06, 2019)

Y en ese transcurso, el Defensor del Pueblo, Eduardo Vega, me convocó para que me encargara del Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo. Ahí estuve casi 03 años, desde enero del 2013 hasta setiembre de 2016. Renuncié por la salida del, básicamente cambio del Defensor del Pueblo, cuando eligieron al nuevo defensor. Bueno, ese día renuncié. (Funcionario 06, 2019)

De los testimonios se desprende que un tercio de los funcionarios activistas entrevistados renunciaron a sus puestos de trabajo en el MINJUSDH cuando se le concede el indulto humanitario a Alberto Fujimori, mediante la R.S. N° 281-2017-JUS del 24 de diciembre de 2017. A simple vista pareciese que esta medida no tiene nada que ver con las PJT; sin embargo, para gran parte de la sociedad civil²², y por ende para los funcionarios activistas, significó una regresión en la consecución de justicia. Ante la disconformidad, la renuncia significó una medida interna de rechazo contra el indulto de un expresidente condenado por crímenes de lesa humanidad, ya que el otorgamiento de esa gracia presidencial representó justamente eso, un retroceso en las PJT y, sobre todo, en el fin último de estas políticas: la construcción de ciudadanía.

Se puede denominar “espíritu de cuerpo” al mecanismo de apoyo basado en la confianza que se tiene en la red laboral, y que se hace presente entre símiles en determinados momentos. Así, se entiende que existe una suerte de lealtad para con los funcionarios que “recomiendan” o “jalan” a los demás funcionarios que conforma la red; y esta lealtad se muestra en momentos límites, por ejemplo cuando se da una muestra clara de no respetar los referenciales de las PJT, como en el caso del indulto a Fujimori, o cuando un miembro importante de la red es removido, como detalla la renuncia de Daniel Sánchez a la Defensoría del Pueblo en 2013 tras la salida de Eduardo Vega. Si bien es cierto que en los primeros círculos de decisión²³ y en los puestos de mayor

²² El discurso de rechazo al indulto de Alberto Fujimori se plasma en pronunciamientos como el de WOLA (2017): <https://www.wola.org/es/2017/12/organizaciones-internacionales-condenan-indulto-expresidente-alberto-fujimori/>

²³ Según la teorización de los funcionarios de primer, segundo y tercer círculo de decisión en la políticas públicas de Müller (2002).

jerarquía, las renunciaciones son una medida tomada ante el fracaso o la pérdida de confianza sobre la labor del funcionario renunciante, las renunciaciones pueden tener también otras significancias.

Las renunciaciones, por un lado, son una forma de expresión de solidaridad con la red de funcionarios activistas, mostrando que en la ponderación de los funcionarios activistas se prefiere perder el empleo a quedar mal ante su red. Por otro lado, renunciar es también una forma de protestar contra la remoción o la medida tomada por los decisores de primer círculo, podría decirse que el mensaje de fondo apela a que el cambio de funcionarios de primer o segundo círculo, los importantes de la red por ser los que tienen mayor capacidad de decisión, afecta negativamente a la labor, comprometiendo la labor y, por ende, los resultados de las políticas. Ello a su vez puede comprometer la trayectoria y la reputación de los demás funcionarios, incluyendo a los de menor jerarquía, ante los ámbitos que les parecen relevantes: las organizaciones de la sociedad civil, ante quienes pueden quedar como “desleales”, y las redes temáticas, ante quienes pueden quedar como profesionales poco capaces o eficientes, por lo que dejar el cargo y la responsabilidad se convierte en una opción muy viable.

f) Conforman una red laboral

Los profesionales conformando una red de contactos es un fenómeno que puede apreciarse en la óptica de diversos autores. Por un lado, la definición de tecnocracia de Brint (1990) apunta a entender como los grupos de expertos influyen de forma positiva, hasta casi utópica, en la cuestión pública. En el trabajo de Gálvez y Grompone (2017), se hace referencia al status que los profesionales expertos adquieren en una sociedad y en el ambiente profesional estatal; es decir, se conocen, se agrupan y se generan distintos tipos de lazos o vínculos entre sí, en base a los conocimientos, habilidades y capacidades que comparten. Como se da a entender en los siguientes extractos:

“Y esta persona trabajaba en la Defensoría del Pueblo, entonces él me llevó. El me llevó a la Defensoría cuando se abrió una plaza, sabía que yo había visto estos temas desde las oenegés. (...) Marisol también me lleva (al MINJUSDH) porque ya me conocía, por el tema y digamos por la disciplina con la que asumo las tareas, no. Porque yo fui una de sus alumnas más aplicadas. Primero llegué como asesora de la viceministra, la viceministra había sido antes la adjunta de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo, con la que yo trabajaba directamente, entonces aquí pasé a trabajar directamente con ella, como su asesora; y yo tenía que coordinar con las direcciones, por ejemplo con el Consejo de Reparaciones, con la CMAN. (...) Y fue en el año 2017 que pasé a aquí al Consejo de Reparaciones porque la que estaba a cargo se fue como

Directora de Búsqueda de Personas Desaparecidas cuando la Dirección empezó a funcionar.” (Funcionaria 07, 2019)

“Dejé mi trabajo en la fiscalía porque extrañaba mi trabajo en Derechos Humanos y se dio la oportunidad de que me convocaran a CMAN. Me llamaron y me dijeron que me habían mencionado y que les gustaría contar con mi experiencia y qué sé yo. Y bueno, estamos otra vez desde el Estado para ver en qué se puede aportar” (Funcionaria 10, 2019)

Por otro lado, este fenómeno también puede abordarse desde el concepto de comunidades epistémicas que, según Haas (1992), se refiere a las redes de profesionales que comparten una experiencia y *expertise* sobre un tema en específico, por lo que se sienten los más autorizados y relevantes en dichas temáticas. Ello, a su vez, los lleva a conformar un corpus compartido basado en sus “(...) creencias, valores, intereses, aversiones, criterios de validez, etc., que crea solidaridad entre sus miembros y guía su acción en ciertos problemas.” (Gálvez & Grompone, 2017, p. 95). Esta óptica coincide con las características definidas líneas arriba que definen a un tecnócrata, y pueden apreciarse, también, en los siguientes testimonios:

Y fui, y me gustó muchísimo la visión que tenía él (José Burneo) sobre el derecho; fui su asistente de docencia en esos cursos y cuando se instaló la Comisión de la Verdad, él fue mi primer jefe. Me convocó a la CVR y a entender un poco a usar el derecho como más bien desde la lógica de los DDHH más que de una lógica de defensa de intereses privados, no. Yo estaba estudiando todavía, sería el año 2001. La primera impresión de la CVR era de mucha gente parecida a uno. O sea, todos eran abogados o abogadas o sociólogos o antropólogos que tenían probablemente el mismo perfil en términos del interés social pero también el mismo lenguaje, no. Todos se conocían entre ellos o eran amigos, nosotros éramos los jovencitos de ese momento que les servíamos de asistentes. (Funcionario 06, 2019)

En setiembre entro en la Defensoría del Pueblo para comenzar a, fui convocado en la Adjuntía de los Derechos Humanos, en ese tiempo estaba Rocío Villanueva de Adjunta, para trabajar un informe que tenían pendiente desde hace mucho tiempo y que no había salido por diversas razones, que era “Tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes en la Policía Nacional del Perú”, producto de actos en Comisarías, Escuelas policiales. Y claro, yo venía de la Defensoría, de haber trabajado todos estos componentes en la CVR. (...) Y en ese transcurso, el Defensor del Pueblo, Eduardo Vega, me convocó para que me encargara del Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo. Ahí estuve casi 03 años, desde enero del 2013 hasta setiembre de 2016. (Funcionario 06, 2019)

Un término que puede traerse a colación para comprender lo que describen los funcionarios activistas, sobre las redes laborales de las que son parte, es el de “puerta giratoria”. Durand (2016) utiliza este término para hacer referencia a cómo ciertos

sectores empresariales conseguían colocar a su gerentes o altos directivos en puestos clave en la toma de decisiones del Estado peruano; logrando que se convirtieran en ministros o viceministros y, al perder el cargo por alguna razón, luego asumieran otro cargo importante en el Estado o regresaran al sector empresarial privado.

Este fenómeno, más allá de su posible configuración como tráfico de influencias, se da por la facilidad que significa para los sectores empresariales entenderse y trabajar con tomadores de decisiones que compartan sus ideales y valores, es decir que tengan los mismos referenciales globales y sectoriales. De forma similar, los funcionarios activistas se convocan entre sí porque comparten los mismos referenciales, ello no solo les facilita el trabajo entre sí, sino también los lleva a formar un corpus que los robustece en su búsqueda interna de recursos para lograr fortalecer las PJT. Los siguientes extractos así lo ejemplifican:

Y en ese momento, la ministra Marisol Pérez Tello y Gisella Vignolo, que era la viceministra de ese entonces, me convocaron para la CMAN, para que me encargara de la CMAN. Setiembre de 2016, acababa de iniciar un nuevo gobierno, PPK. Marisol era su ministra de Justicia. Marisol venía con todo un trabajo previo como Congresista para sacar la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas, no, una incidencia muy fuerte en Ayacucho para levanta el Tema de la Hoyada. Venía con muchísimo impulso en materia de Derechos Humanos. Y convocó a Gisella Vignolo, que era hasta ese momento Defensora Adjunta en la Defensoría del Pueblo para materia en Derechos Humanos y tenía por lo menos unos 15 años trabajando el tema desde la Comisión Lanssiers; no, la Comisión A Doc. Ya tenía claro determinadas ideas con respecto al tema y al salir de la Defensoría me pide que me encargue de la CMAN y le dé un impulso en relación a algunos temas que ya habíamos conversado. (Funcionario 06, 2019)

Luego de acompañar unos cuatro años al CMAN, me invitan a acompañar, fortalecer e implementar lo que ha sido la implementación de esta ley de búsqueda de personas desaparecidas a partir del año 2016 y su implementación en Ayacucho durante los años 2018 y 2019, a la cual me sume a fines del 2019 hasta el 2020 para avanzar con ese proceso de búsqueda de desaparecidos como parte del informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, pero además también como demanda sentida de las organizaciones de víctimas, como ANFASEP, y de las demás organizaciones de Sociedad Civil a nivel nacional que durante años exigieron al Estado simplemente esta política pública. (Funcionario 04, 2020)

Y cuando Daniel Sánchez regresa al Ministerio de Justicia, como viceministro, me invita a participar con él. De hecho, en Cultura estuvimos juntos, él me invita a trabajar ahí. Entonces en Justicia estuve como dos meses, desde agosto y todo setiembre como asesora del despacho del viceministerio, y después es que se me encarga la Secretaría Ejecutiva de CMAN, creo que desde el primero de octubre del año pasado (2018) hasta ahora. (Funcionaria 09, 2019)

“En aquel entonces la ministra de justicia Marisol Pérez me invita personalmente a la compañía del equipo en Ayacucho, desde octubre del 2017 hasta el día de hoy sigo acompañando. Mi función es acompañar en el equipo para ver las políticas de reparaciones de manera individual.” (Funcionario 08, 2019)

Y felizmente hemos tenido algunos tropiezos, porque después de Marisol (Pérez Tello) hemos tenido algún cambio, luego vino el indulto. Enrique Mendoza se fue, pero luego vino Heresi y felizmente estuvo 03 meses nada más y luego con Vicente Zeballos, Vicente Zeballos es como Marisol Pérez Tello. Entonces, de hecho el Viceministro (Daniel Sánchez) era el jefe de CMAN durante la época de Marisol Pérez Tello. Entonces es como que volvimos todos. (Funcionaria 07, 2019)

Sin embargo, cabe recalcar que es necesario marcar distancias entre la concepción clásica de “puerta giratoria” y la alusión que se hace de dicho término en este trabajo. Como Durand (2012, 2016) y Remy (2017) explican, las puertas giratorias tienden a ser vistas como negativas porque, al ser más notorias en los sectores de Economía y Producción, los entes reguladores son copados por miembros, o ex miembros, de directorios empresariales, o sea los entes regulados; produciéndose así un claro problema de conflicto de intereses.

En el caso de las PJT y la sociedad civil, no existe una relación de regulación entre Estado y oenegés. Es al revés: los miembros de la sociedad civil, ya sean las asociaciones de víctimas o las oenegés, buscan influencia en favor de los usuarios, y los entes implementadores de las PJT tratan de alinearse a esta influencia en la medida que los recursos que poseen se lo permitan. El papel de contraparte reguladora, podría decirse, la desempeñan los entes estatales encargados de otorgar los recursos, como el MEF. Cuando los ex activistas asumen cargos en las PJT, su labor sigue siendo la misma que cuando eran parte de la sociedad civil: velar por el bienestar de los usuarios de las PJT, por lo que se puede afirmar que no existe un conflicto de intereses como en los casos de otros sectores.

Así, se puede decir que la “puerta giratoria”, en el caso de los funcionarios activistas, es un término que ayuda a entender cómo la red de contactos conformada por estos funcionarios los lleva a asumir ciertas funciones y cargos a razón de las capacidades y trayectoria que aseguran su experiencia en dichas funciones. Este fenómeno se vería acompañado de resultados positivos en la implementación de las PJT, tal y como veremos en el siguiente capítulo de la investigación.

En síntesis, se puede decir que la conformación de una red laboral de funcionarios activistas, responde, sobre todo, a razones de carácter funcional para la política. Hubo mucho énfasis en buscar personas que tuvieran experiencia en la temática y manejaran los mismos referenciales a fin de hacer más eficiente y eficaz la labor. Sin embargo, este esfuerzo por incluir a los funcionarios activistas en las PJT también respondió al alto grado de inestabilidad política que sufren casi todos los sectores del Ejecutivo en el país, pero sobre todo estas políticas. Ya que, lamentablemente gracias a la polarización propia de la sociedad peruana, la atención del tema implica tomar posición en una discusión que ya no debería tener razón de ser desde la publicación del Informe Final de la CVR en el 2003; es decir que impulsar la temática fue asociado a estar en contra de las medidas efectuadas por las FFAA durante las décadas pasadas, así como reconocer los crímenes cometidos por el Estado, razón por la cuál existen las reparaciones y las PJT, te muestran como enemigo de la “pacificación alcanzada”.

A raíz de dicha polaridad, para muchas autoridades, el impulso de estas políticas le significan réditos sociales y políticos negativos; por lo que, cuando estas autoridades asumen cargos decisivos no le dan el apoyo necesario que dichas políticas demandan. Los cambios de funcionarios decisivos generan inestabilidad, por lo que el desarrollo de la política no debe depender de estos sino de sí misma:

Porque durante estos años yo he visto funcionarios que han entrado a cargos con capacidad de decisión, llámese altos directivos o también ministros que no conocían o no sabían nada del tema y que no movieron ningún dedo para avanzar en las políticas de reparación. Entonces, mucho tiene que ver, como señalé, el conocimiento del tema, el trabajo previo en el tema, la vinculación con los afectados en el tema y yo al haber sido parte también de instituciones del Estado que trabajaron el tema y es lógico, si no hay una experiencia previa difícilmente cualquier servidor o funcionario público va a poder incorporarse de manera si se quiere, de manera rápida al trabajo. (Funcionario 04, 2020)

En esa línea, el Funcionario 06, aduce la importancia de institucionalizar los referenciales de las PJT a través de los funcionarios que la componen:

Bastante. Sí afecta (el cambio de funcionarios decisivos), porque nuestras instituciones son instituciones jerárquicas, y las instituciones las hacen las personas, no las hacen ni las normas ni los procesos. Y va a depender del ministro o ministra cuánto impulso le quiera dar al tema, porque puede realmente no mover el asunto y duerme en el sueño de los justos, entonces sí tiene una importancia fundamental. Entonces para que los cambios no afecten lo que tienes que tratar de tener es equipos sólidos, que justamente lleguen a los cargos no a partir de ser amigos de alguien, sino porque son realmente los y los mejores en esos temas. De esa manera, cuando hay un cambio

de autoridad que puede golpear el tema, tu equipo es tan sólido que responde de manera conjunta ante algún viraje que se puede dar no, no digo no sea posible dar ese viraje, siempre es posible dar ese viraje porque al ser jerarquizado el titular es el que define la política y sus prioridades, pero tienes de donde agarrarte. Si tienes cargos muy débiles vas a hacer que todo se mueva al rededor del ministro, del premier o presidente, pero si tienes un equipo sólido tienes muchas cosas que pueden ir generando que se mantenga la línea de trabajo. (Funcionario 06, 2019)

6. La Implementación cuando es guiada por los referenciales de las PJT (2016-2021)

Hemos denominado “implementación rápida” a la presente sección porque, de acuerdo a las percepciones de los funcionarios activistas, existe un punto de inflexión que marca un antes y un después en la implementación de las PJT. Este punto se ubica en la designación de Marisol Pérez como ministra de justicia, en el 2016, formando parte del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski. A continuación, expondremos cómo es que se trabajaron las PJT durante este periodo, en el cual los funcionarios activistas tuvieron una participación directa; analizaremos los balances que presentan la CMAN y el CR sobre sus labores para comprender si existe una correlación entre las percepciones positivas de los entrevistados y los datos oficiales de estas políticas. Para ello, cubriremos las gestiones de Marisol Pérez Tello y Vicente Zaballos, como ministros de justicia, por ser los responsables de este cambio positivo en la implementación de las PJT según las percepciones de los funcionarios activistas.

6.1. La voluntad política expresa y las cifras que la corresponden:

La realidad sobre la *Implementación rápida* puede apreciarse a través de las cifras, haciendo un balance de los Informe Anuales de CMAN, publicados a partir del año 2012 hasta el 2020, y comparándolos con el balance de la misma institución desde 2006 hasta el 2011²⁴. Así, será posible entender la realidad a la que corresponde las

²⁴ Se toma en cuenta el criterio de evaluación del Funcionario 02 presente en el informe Reparaciones: Balance 2006-2011, de su autoría, para la realización de una comparación objetiva entre los resultados de dicho balance junto a los resultados que la CMAN presenta a partir del 2012; se asume a la asignación presupuestal como una variable que puede medir el crecimiento o decaída de una política pública. Cabe precisar que considera esta variable por sobre el criterio de propuesta de diseño, también presente en el informe mencionado, debido al mayor alcance que se tiene sobre la información presupuestal por sobre los informes técnicos que detallan la generación de las propuestas de reparación; y, debido también a que la información presupuestal puede traducir en cifras monetarias dichas propuestas de reparación.

percepciones positivas del periodo 2016-2020 con respecto a los periodos anteriores. Se analizará la data de CMAN debido a que más del 60% de funcionarios entrevistados, 7 de 11, formó parte de esta institución en algún punto de su trayectoria laboral, por ello se considera que gran parte de las percepciones que estamos analizando están vinculadas a la CMAN. Cabe recalcar que esta sección no busca analizar la implementación de las PJT, sino tomar datos que permitan encontrar una correspondencia entre las percepciones positivas de los funcionarios activistas y los resultados de las PJT.

A mediados del 2011, el Programa de Reparaciones Económicas (PRE), implementado por CMAN, empieza a reparar de manera individual a las víctimas directas. Para ello se toma en cuenta la calificación y acreditación realizada por el RUV. El balance de la cantidad de usuarios que accedieron a esta reparación y los montos totales destinados se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

Tabla 01

Presupuesto para Reparaciones Económicas Individuales Ejecutado

AÑO	Nº DE BENEFICIARIOS	PRESUPUESTO EJECUTADO
2011	1,878	11,161,845.24
2012	15,774	96,093,352.99
2013	23,950	58,929,398.49
2014	34,988	87,415,923.83
2015	1,522	6,921,226.76
2016	4,686	27,022,698.55
2017	6,821	27,930,812.49
2018	879	5,052,142.20
2019	1,019	4 080 960,94
2020	768	3 155 937,37

Nota. Distribución del presupuesto ejecutado en las Reparaciones Económicas Individuales según año y cantidad de beneficiarios (adaptado de los Informes Anuales de CMAN publicados en 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020).

Se aprecia que las cifras más altas se ubican durante el gobierno de Humala, en los años 2012, 2013 y 2014 se reparó económicamente a una mayor cantidad de beneficiarios, siendo casi 75 000 durante ese lapso, en contraste a los años de implementación rápida (2016-2020), donde se repararon a menos de 15 000 usuarios. Conforme se reparan la mayor cantidad de víctimas, el universo de usuarios se va

reduciendo debido a la naturaleza misma de los beneficiarios. El número de víctimas del CAI no aumenta, por lo contrario, decrece con el fallecimiento paulatino de estas ya que es un conflicto acabado hace más de dos décadas; lo que puede ir aumentando según los alcances del CR, son los inscritos al RUV, es decir víctimas que, con el paso del tiempo, recién acreditan su estatus y se convierten en usuarios de la CMAN. El éxito alcanzado en este periodo fue continuado en el siguiente .

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible ver un crecimiento, en el número de beneficiarios de las Reparaciones Económicas Individuales, en el 2016 (4,686) y 2017 (6,821) de un 207% y un 348% de, respectivamente, en comparación al 100% del 2015 (1,522), lo que puede significar una percepción de mayor implementación. Sin embargo, revisando la data en un panorama más amplio, el mayor pico se da de 2011 (1,878) a 2012 (15,774), con un 739% de aumento en el número de beneficiarios con respecto al año anterior; la tendencia al aumento se detuvo en el 2015, pasando de casi 35 mil beneficiarios en 2014 a tan solo poco más de 1500 el año siguiente.

Con respecto a las reparaciones colectivas, también de carácter económico, su implementación fue de las primeras medidas reparadoras en llevarse a cabo. El registro de comunidades atendidas elaborada por el Programa de Reparaciones Colectivas en el 2021, muestra que se empezó en el 2007, con 267 comunidades, el 2008 se atendieron a 365 comunidades, el 2009 a 496 y el 2010 a más de 500. Por lo que se puede afirmar que durante la implementación lenta, el énfasis en las reparaciones colectivas se plasmó en 1649 comunidades atendidas con un presupuesto de más de 170 millones de soles. Posteriormente, el balance de las reparaciones colectivas se torna así:

Tabla 02

Presupuesto para Reparaciones Económicas Colectivas Ejecutado

AÑO	Nº DE COMUNIDADES ATENDIDAS	PRESUPUESTO EJECUTADO
2008-2010	1,649	170,880,078
2011	180	17,693,806
2012	205	19,939,990
2013	123	12,300,000
2014	120	12,000,000.00
2015	100	10,000,000

2016	135	16 993 374,1
2017	270	57,755,234.18
2018	42	15.500.000,00
2019	579	89,960,156.24
2020	313	56,369,479.54

Tabla 02, Distribución del presupuesto ejecutado en las Reparaciones Económicas Colectivas según año y cantidad de comunidades beneficiarias (adaptado de los Informes Anuales de CMAN publicados en 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020; y del Registro de Comunidades atendidas por el programa de reparaciones colectivas - Plan Integral de Reparaciones, 2022).

Observando estas cifras, es posible hacer una división por periodos de la siguiente forma: Durante el gobierno de García (2006-2011) se pudo ejecutar un presupuesto de más de 170 millones de soles y se pudo atender a más de 1600 comunidades, durante el gobierno de Humala (2011-2016) se pudo atender a más de 700 comunidades con un presupuesto de más de 71 millones de soles, y durante el gobierno de Kuczynski y Vizcarra (2016-2020) se atendió a más de 1339 comunidades con un presupuesto que sobrepasó los 204 millones de soles.

Considerando que durante el gobierno de García el énfasis en las PJT estaba en las reparaciones colectivas, como mencionan el Funcionario 02 (2019) y la Funcionaria 11 (2019) en la sección 7. *Implementación lenta (2005-2016)* del presente estudio; en comparación a la gestión de Humala, durante 2007-2011 casi se duplican las cifras de usuarios y el presupuesto ejecutado de las reparaciones colectivas con respecto al periodo 2011-2016. Ello podría explicarse argumentando que el énfasis en reparaciones durante el Gobierno de Humala se centró en las reparaciones individuales económicas y los otros tipos de reparación, repartiendo el presupuesto según ello.

Sin embargo, durante la implementación rápida (2016-2020), se registró un aumento de S/.132,151,074 sobre el total del presupuesto del periodo anterior (2011-2016), constando un 83% de crecimiento presupuestal y un porcentaje similar en cuanto al crecimiento de colectivos reparados. Con respecto al periodo del gobierno de García (2006-2011), durante la implementación rápida se logró ejecutar cerca de 33 millones de soles más a pesar de haber atendido a un número menor de comunidades (310 comunidades menos).

De manera similar a las reparaciones económicas individuales, cuya implementación prácticamente comenzó en el gobierno de Humala, las reparaciones colectivas a asociaciones de víctimas tomaron forma y fuerza a partir del 2016. Ello se

desprende del análisis de los *Informe Anuales* de CMAN, ya que recién a partir del 2016 publican el registro, por separado, de asociaciones reparadas en el marco de las reparaciones colectivas. Esta data nos muestra lo siguiente:

Tabla 03

Presupuesto para Reparaciones Económicas Colectivas Ejecutado según cantidad de Asociaciones.

Reparaciones Económicas Colectivas	2016	2017	2018	2019	2020
N° de asociaciones atendidas	6	5	9	10	5
Presupuesto ejecutado	640 562,00	566,870.07	800.000,00	1,288,385.10	744,358.00

Nota. Distribución del presupuesto ejecutado en las Reparaciones Económicas Colectivas según año y cantidad de asociaciones beneficiarias (adaptado de los Informes Anuales de CMAN publicados en 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020; y del Registro de Comunidades atendidas por el programa de reparaciones colectivas - Plan Integral de Reparaciones 2022)..

Durante el periodo de implementación rápida, se registraron 35 asociaciones de víctimas que lograron ser reparadas con un presupuesto de más de más de 2 millones y medio de soles; significando una gestión de recursos extra en comparación de los periodos anteriores. La preocupación por gestionar un mayor presupuesto durante la gestión de Pérez Tello y Vignolo es notoria, pero también se hizo mucho énfasis en acercar más a los usuarios y, sobre todo, en acelerar el proceso de restitución de cuerpos de las víctimas de desaparición forzada, razón por la cuál en dicho periodo se reglamenta el D.L. que crea Banco de Datos Genéticos para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Perú, mediante el Decreto Supremo N° 014-2018-JUS²⁵. Podría decirse que esos fueron los objetivos principales de dicha gestión, ello se aprecia en el siguiente extracto:

Luego dejamos que haya presupuesto para el año siguiente. Estemos o no estemos el presupuesto se empezaba a trabajar en ese año. Entonces, a veces, tú puedes llegar al Ministerio de Justicia y no tienes ni un sol; es lo que a mí me pasó. La gestión anterior no había considerado algunas cosas vinculadas a estos temas; no es que era un presupuesto excesivo, sí había presupuesto pero más exiguo. En mi gestión hicimos todo lo posible para que la gestión que siga haya un presupuesto para ellos. Mi lógica era "Institucionalicemos, mejoramos la CMAN, la hicimos más

²⁵El Bando de Datos Genéticos es un organismo creado mediante el Decreto Legislativo N° 1398, promulgado el 08 de setiembre de 2018, cuyo reglamento fue promulgado el 30 de diciembre de 2018 en el Diario Oficial el Peruano.

fuerte. Que haya herramientas por las cuales las víctimas puedan participar. Creamos la oficina de desaparecidos, generemos el presupuesto para el año siguiente, pero además sacamos el proyecto para que les den apoyo por 3 años de Cooperación. Entonces, mi lógica era institucionalizar y darle sostenibilidad. (Funcionaria 03, 2019)

6.1.1. La gestión de Marisol Pérez Tello y Gisella Vignolo.

En las secciones anteriores, especialmente en la sección denominada *7.1 La voluntad política y su ausencia*, se afirma que, si bien no se dio el retroceso que muchos esperaban con respecto a las PJT, los avances fueron parciales, enfatizaron medidas que podían otorgar algún rédito político en vez de priorizarse los referenciales de la Justicia Transicional. Varios funcionarios activistas atribuyen esta forma de operar a la falta de “voluntad política” para con la misma política. En esta sección haremos la comparativa de cómo siguen su curso las políticas cuando sí hay percepciones de que se cuenta con una favorable “voluntad política”.

Se empezará por exponer las percepciones que señalan al 2016 como un punto de inflexión en la implementación de las PJT. Así, se sabe que el gobierno de Humala culmina para darle paso al gobierno de Kuczynski, cuya candidatura tuvo la necesidad de acercarse a los sectores que suelen rechazar al fujimorismo para poder ganar la segunda vuelta. Entre esos sectores se encuentran, en su mayoría, la población afectada por el CAI, quienes recibieron de muy buena forma la designación de Marisol Pérez Tello como ministra de Justicia y Derechos Humanos. Las razones de ello se pueden apreciar en los siguientes extractos:

Esas cosas venían pidiéndose años, pero años. Entonces llega esa ministra (Marisol Pérez Tello). Se jala gente que sabe, muestra voluntad política. Bueno, ella misma la tenía porque iba como congresista y estuvo acompañando estas cosas y se demuestra que efectivamente no solo las organizaciones tenían razón, sino que con un poco de voluntad política se abren las puertas. (Funcionario 02, 2019)

En el gobierno de PPK, creo que tomó más seriedad el Ministerio de Justicia para avanzar el tema de las reparaciones colectivas, el tema de reconocimiento, desde asumir desde el Estado mismo, que ahora el gobierno de Martín Vizcarra lo continúa. Tengo entendido que hay una meta hasta el 2021 para alcanzar hasta el 80% o 90% de reparaciones. (Funcionario 08, 2019)

En el año 2016. O sea, la gente que en la Defensoría del Pueblo venían todos esos años previos (al 2016), en el gobierno de Ollanta Humala, venían recomendando, persuadiendo para que se implementara mejoras hacia los programas de reparaciones; tuvo la posibilidad y la oportunidad de poder hacerlo en el Ejecutivo cuando asumió Marisol Pérez Tello. A partir del año 2016 se

empieza a fortalecer el programa de reparaciones, a fortalecer la relación Estado-víctimas, a priorizar el dialogo y la transparencia. Sí, es eso. (Funcionaria 07, 2019)

Se desprende que la trayectoria de Marisol Pérez Tello, primero como una personalidad ligada a la temática y luego como congresista, dotó de confianza al grupo de presión que representa la sociedad civil, compuesta por víctimas y activistas. En resumen, la designación de Pérez Tello como ministra significó para muchos activistas y víctimas que la nueva cabeza del sector estaba de su lado, que tendría la voluntad política para incorporar personas con experiencia en el tema, aumentar los recursos de estas políticas y darle relevancia simbólica a la temática.

Por otro lado, en cuanto al marco legal, en el siguiente cuadro se puede apreciar cómo es que, hasta antes del 2016, ya se habían promulgado las normas más importantes para el sector:

Tabla 04

Resoluciones Ministeriales, Decretos Supremos y Leyes referentes a las Políticas de Justicia Transicional promulgadas hasta el 2020

Marco normativo que constituye la Política de Reparaciones			
Nº	Marco legal	Descripción	Año
1	Resolución Ministerial N° 023-97-PROMUDEH	Creación del PAR	1997
2	Resolución Suprema N° 304-2000-JUS	Crea el Grupo de Trabajo Interinstitucional	2000
3	Decreto Supremo N° 065-2001-PCM	Crea la CVR	2001
4	Decreto Supremo N° 101-2001-PCM	Modifica el nombre de la CV a CVR	2001
5	Decreto Supremo N° 011-2004-PCM	Crea la CMAN	2004
6	Decreto Supremo N° 024-2004-PCM	Modifica la CMAN	2004
7	Decreto Supremo N° 062-2004-PCM	Marco Programático de la acción del Estado en materia de paz, reparación y reconciliación nacional	2004
8	Ley N° 28223	Ley sobre Desplazamientos Internos	2004
9	Ley N° 28413	Ley que regula la ausencia por desaparición forzada durante el período 1980-2000	2004
10	Decreto Supremo N° 031-2005-PCM	Modifica la CMAN	2005
11	Decreto Supremo N° 004-2005-MIMDES	Modifica la Ley sobre Desplazamientos Internos	2005

12	Decreto Supremo N° 047-2005-PCM	Encarga a la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada del seguimiento de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional, la coordinación y monitoreo de la ejecución del Plan Integral de Reparaciones	2005
13	Decreto Supremo N° 082-2005-PCM	Ordena el traslado de la CMAN al Ministerio de Justicia	2005
14	Decreto Supremo N° 015-2006-JUS	Reglamentación del PIR	2006
15	Decreto Supremo N° 062-2006-PCM.	Adscriben la CMAN y el CR a la PCM	2006
16	Decreto Supremo N° 006-2006-SA	Amplía la prestación de salud al SIS a las víctimas de la violencia política incorporándolas al beneficio del Plan E 2	2006
17	Decreto Supremo N° 003-2008-JUS	Modificación de la Ley N° 28592	2008
18	Decreto Supremo N° 016-2009-SA	Aprueba el Plan de Beneficios del PEAS-Plan Esencial de Aseguramiento en Salud	2009
19	Decreto Supremo N° 073-2010-PCM	Modifica la Tercera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 28592	2010
20	Decreto Supremo N° 047-2011-PCM	Modifica diversos artículos del Programa de Reparaciones en Educación en cuanto a beneficiarios, modalidades y componentes del programa.	2011
21	Decreto Supremo n° 101-2011-PCM	Adscriben la CMAN y el CR al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.	2011
22	Decreto ¿Supremo? N° 4100-2011-MININTER	Por el cual se crea y organiza el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, se modifica la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y se dictan otras disposiciones	2011
23	Decreto Supremo N° 051-2011-PCM	Establece el plazo de conclusión del proceso de determinación e identificación de los beneficiarios del Programa de Reparaciones Económicas y la oportunidad de otorgamiento de las reparaciones económicas.	2011
24	Ley N° 29979	Establece criterios de priorización para la ejecución del Programa de Reparación Económica del Plan Integral de Reparaciones (PIR), creado por la Ley 28592.	2013

25	Decreto Supremo N° 017-2013-JUS	Aprueba el Reglamento de la Ley N° 29979 – Ley que establece criterios de priorización para la ejecución del Programa de Reparación Económica del Plan Integral de Reparaciones (PIR)	2013
26	Decreto Supremo N° 001-2016-JUS	Aprueban la transferencia del derecho a la reparación en educación.	2016
27	Decreto Supremo N° 012-2016-JUS	Restablece el proceso de determinación e identificación de beneficiarios civiles, militares y policías del Programa de Reparaciones Económicas, conforme a lo establecido en el artículo 38° del Reglamento de la Ley N° 28592	2016
28	Ley N° 30470	Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000.	2016
29	Resolución Ministerial N° 0363-2016-JUS	Aprueban el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas	2016
30	Decreto Supremo N° 005 – 2017	Incorpora ¿representante del? Ministerio de Vivienda a la CMAN.	2017
31	Decreto Supremo N° 008-2017-JUS	Elimina los plazos de transferencia del derecho a la reparación en educación.	2017
32	Decreto Legislativo N° 1398	Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos Genéticos para la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú	2018
33	Decreto Supremo N° 014-2018-JUS	Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos Genéticos	2018
34	Resolución Ministerial N° 0269-2020-JUS	Crea el Grupo de Trabajo Multisectorial de naturaleza temporal para promover y fortalecer el proceso de búsqueda con enfoque humanitario de las personas desaparecidas durante el período de violencia 1980-2000.	2020

Tabla 04

Tabla 04. Esta tabla muestra la normativa sustancial promulgada a partir del rango de Resolución Ministerial hasta el rango de Ley. Es decir, normas que modificaran de alguna forma no solo la ejecución de las PJT, sino también su forma y/o fondo.

Si hacemos un balance sobre la cantidad de normativa importante, es decir que tenga rango de Decreto Supremo o Legislativo o de mayor jerarquía, promulgada por periodo, encontraremos que durante el periodo de construcción de la política, es decir del 2004 al 2006, se emitieron cerca de 14 normas que sustentaron las PJT en el futuro.

Durante el periodo de García aproximadamente se emitieron 5 normas, durante el periodo de Humala, cerca de 5 normas importantes y durante el gobierno de Kuczynski y Vizcarra, aproximadamente 8. Si bien cada norma que figura en el *Cuadro N°5* tiene una finalidad distinta, es posible aglutinarlas de esa forma debido a que representan medidas sustanciales en el desarrollo de las PJT. De manera similar, cabe resaltar que la Ley N° 30470, Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el período de violencia 1980-2000, fue el resultado directo de la labor parlamentaria de Marisol Pérez Tello y su despacho, y el marco normativo de esta Ley que adecúe su implementación fue el resultado de la gestión de Gisella Vignolo como viceministra.

Ello nos lleva a entender también el porqué de las percepciones positivas del periodo de implementación rápida: considerando que el trabajo normativo suele anteceder a la implementación de una política, la promulgación de las normas de alta jerarquía durante periodos recientes da muestra de que las PJT fueron sometidas a cambios sustanciales, como la creación de la DGBPD cuya labor antes era asumida casi de manera superficial por el Programa de Reparaciones Simbólicas de CMAN.

También es posible percibir, de acuerdo a la cantidad de normas promulgadas por periodo, siendo 8 normas importantes que se promulgaron durante esta etapa, que después del periodo de construcción inicial de las PJT (2004-2006), el periodo de implementación rápida es el segundo lapso con mayor trabajo en normatividad. Ello muestra que durante la Implementación rápida, se hizo más énfasis en adecuar y fortalecer el marco legal que en los periodos antecesores.

No obstante, se muestra que hay una idea clara sobre la insuficiencia de la emisión de una norma; es decir, se entiende que existe una normalización de la necesidad de contar con voluntad política para que una normativa tenga utilidad real, porque si bien esta puede ser promulgada, su implementación depende del órgano encargado y las acciones del órgano encargado están sujetos a la voluntad de su cabeza. El Funcionario 04 cuenta lo siguiente:

Entonces, la propia Comisión de la Verdad y Reconciliación y la propia Ley de Reparaciones señalan la necesidad de hacer un trabajo conjunto, articulado, con participación de las víctimas y sus organizaciones de la Sociedad Civil. Sin embargo, durante mucho tiempo se hizo caso omiso a la propia normativa y se trabajó de espaldas a los beneficiarios, sin tener en cuenta sus apreciaciones, sus inquietudes, hasta que recién en el 2016, 2017, va de alguna manera aperturando sus espacios de diálogo, institucionalizando sus espacios de diálogo. (Funcionario 4, 2020)

Por otro lado, a pesar de esta percepción negativa, se entiende que la normativa es fundamental para la existencia en implementación de una política. Parafraseando a Rose y Davies (1994), la acción gubernamental abarca recursos, personal, un objetivo que cumplir y leyes específicas que le den marco; por lo que es inevitable que un frente de lucha de los funcionarios activistas en el Estado, sea el frente legal. Es decir que el ámbito legal es uno de los ámbitos en el que más énfasis se hizo durante este periodo. La Funcionaria 03 lo describe así:

Antes de dejar la institución, teníamos dos normas listas, casi listas, que ya luego felizmente en la gestión de Daniel, una persona que también tiene esa misma línea, la ha mantenido y por eso saludo mucho las cosas que se han venido haciendo que ya eran parte de cosas que dejamos listas. Por ejemplo, se sacó la resolución mediante la cual las víctimas podían hacer seguimiento a los temas de la CMAN. Todo el tema de Búsqueda de personas también, se emitieron las resoluciones para que se integren los grupos de trabajos con ellas. O sea, si tú quieres institucionalizarlo vas a necesitar necesariamente directivas internas que permitan esa acción. No basta solamente la mesa de trabajo que yo convoque porque mañana me voy y eso queda en nada. (Funcionaria 03, 2019)

Se precisa que las diferencias entre la gestión de Pérez Tello y Gisella Vignolo frente a sus antecesores se dejan ver con facilidad. Por ejemplo, en el *Informe Anual de CMAN 2016*, publicado en diciembre de ese año, tras casi cinco meses de gestión “activista”, se aprecia un rubro en el cuadro de Reparaciones Económicas Individuales que se incluye por primera vez en los balances anuales y que plasma los referenciales de los funcionarios activistas. Este cuadro indica lo siguiente:

Tabla 05

Balance de beneficiarios de las Reparaciones Económicas Individuales.

LISTA	BENEF. ATENDIDOS	BENEF. COBRARON	BENEF. POR COBRAR	BENEF. FALLECIDOS QUE NO HAN COBRADO
1	513	505	8	2
2	504	501	3	1
3	415	409	6	4
4	180	176	4	3
5	263	259	4	2
6	5,274	4,939	335	105
7	4,957	4,735	222	16
8	5,523	5,079	444	39
9	11,718	11,120	598	54
10	12,199	11,362	837	33
11	13,233	12,299	934	34
12	17,604	15,830	1,774	25
13	7,634	5,231	2,403	90
14	3,287	2,928	359	15
15	437	307	130	4
16	406	372	34	1
17	1,014	854	160	8
18	514	433	81	3
19	1,012	0	1,012	0
20	3,449	0	3,449	0
21	232	0	232	0
TOTAL	90,368	77,339	13,029	439

Nota. CMAN (2016, p. 22)

La quinta columna del cuadro, titulada Beneficiarios fallecidos que no cobraron, es el rubro que llama la atención no solo por ser novedad sino por la primera cifra de fracaso que se recoge y se documenta. Los funcionarios activistas son conscientes que trabajan a contra reloj, ya que muchas víctimas merecedoras de reparación son personas de la tercera edad, víctimas del CAI y también de la lentitud del Estado peruano para hacer justicia. Así, para fines del 2016, 439 víctimas fallecieron sin cobrar la reparación a la que habían calificado, constando un 0.49% del total de los beneficiarios atendidos.

Llama la atención que tras la salida de Pérez Tello y Vignolo del MINJUSDH, este rubro no volvió a publicarse. Ello podría entenderse como una muestra de otra característica propia de la gestión: la transparencia. La muestra de estas cifras puede obedecer no solo a motivos internos de monitoreo y evaluación de la política, sino sobre

todo a una cuestión de transparencia para con la ciudadanía y los usuarios. Así lo verían también algunos funcionarios activistas:

“A partir del año 2016 se empieza a fortalecer el programa de reparaciones, a fortalecer la relación Estado-víctimas, a priorizar el dialogo y la transparencia.” (Funcionaria 06, 2019)

“(…) Entonces sí hay estos niveles de coordinación, cooperación con el Estado, por ejemplo, y con algunas organizaciones de la Sociedad Civil, por supuesto en el marco de la legalidad, en el marco de la transparencia y en el marco de la objetividad.” (Funcionario 04, 2020)

Dicho cuadro y la información que lo compone no fue publicado de nuevo en algún otro balance anual de cifras de la CMAN, por lo que podría decirse que dicha muestra de transparencia corresponde más a una característica de la gestión de Vignolo como viceministra y Pérez Tello como ministra.

Los funcionarios activistas son conscientes de la necesidad de implementar con rapidez las PJT, como se puede apreciar en el siguiente extracto:

Hay mucha gente que hasta ahora tienen a sus seres queridos desaparecidos y yo me imagino que, cuantos años van a pasar, cuántos años han pasado y cuántos van a seguir pasando para no saber que mi ser querido qué le pasó, dónde pasó, de qué murió, por lo menos tener una tumba, ahí descansar y estar yo tranquila. O sea, es una falta muy grave que estuvo desatendida y es contra el tiempo. (Funcionaria 11, 2019)

Se desprende que la idea del envejecimiento y fallecimiento de las víctimas presiona, o incentiva, la labor de los funcionarios. También se desprende la importancia que se le dio a la creación de la DGBPD durante la implementación rápida, lo que muestra que existe una cohesión discursiva con respecto al tema entre los funcionarios activistas, ya que se puede observar la correspondencia entre las palabras de la funcionaria Estacio y el trabajo normativo desplegado para la constitución de la DGBPD, cuyas herramientas legales empezaron a trabajarse el 2016 y ya para el 2018 se contaban con cerca de 5 normas que buscan garantizar el desempeño óptimo de la nueva dirección general. Como se aprecia en el *Cuadro N° 5*, ninguna de las otras políticas del sector contó con tantas normas de rango alto aprobadas en un lapso tan corto, aproximadamente dos años. Ello puede explicarse por la voluntad política manifiesta.

Marisol Pérez Tello fue congresista durante el periodo 2011-2016, en el 2012 fue electa presidenta de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso e instaló la Mesa de trabajo sobre búsqueda de personas desaparecida, así se inició un

proceso que culminaría con la promulgación de la Ley N° 30470 Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000.²⁶ Culminado su trabajo como parlamentaria, Pérez Tello es designada Ministra de Justicia y Derechos Humanos, y continúa con el impulso de la política de búsqueda de desaparecidos desde el Ejecutivo.

Pérez Tello logró, en un lapso de poco más de un año de gestión como ministra, la promulgación de 3 normas importantes que potenciaban la labor de la CMAN, incorporando a las víctimas de la PNP y FFAA al Programa de Reparaciones Económicas, incorporando al Ministerio de Vivienda a la CMAN y eliminando los plazos que dificultaban el acceso a las reparaciones en educación; y también logró el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Se puede afirmar que el esfuerzo por construir normativa es una de las formas más importantes y sustanciales de mostrar voluntad política sobre algún tema. Sobre la designación de Pérez Tello y Vignolo, el ex viceministro Daniel Sánchez recordó que, al iniciar su gestión, ellas ya tenían en claro los objetivos a lograr, como se aprecia en su testimonio:

Venía con muchísimo impulso en materia de Derechos Humanos. Y convocó a Gisella Vignolo, que era hasta ese momento Defensora Adjunta en la Defensoría del Pueblo para materia en Derechos Humanos y tenía por lo menos unos 15 años trabajando el tema desde la Comisión Lanssiers, la Comisión A Doc. Ya tenía claro determinadas ideas con respecto al tema y al salir de la Defensoría me pide que me encargue de la CMAN y le dé un impulso en relación a algunos temas que ya habíamos conversado. Por dónde reimpulsar el tema reparaciones, que no sea visto solo económico sino más bien como un tema de respeto, que es mucho lo que víctimas solicitan. Y tratar de darle un giro a ese espacio de reconocimiento que son las reparaciones. (Funcionario 06, 2019)

Gisella Vignolo, quien fue viceministra de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia durante la gestión Pérez Tello, fungió como la cabeza de las PJT durante este periodo, siendo muy importante por su capacidad de gestión y por poder convocar a varios activistas en DDHH a formar parte de la gestión, como se muestra en la sección 8.4.3 *Las características de una tecnocracia*. Se aprecia en el extracto anterior que la presencia del referencial sectorial que sugiere entender las PJT como una medida de respeto y justicia, y no como una medida de apoyo económico o un programa social que supliera

²⁶ Mayor información del proceso de creación de la política de búsqueda de personas desaparecidas en: https://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis1/secuelas-del-posconflicto-la-busqueda-de-personas-desaparecidas-en-el-peru-como-politica-publica/#_ftn2

necesidades básicas, confirma que los activistas en DDHH, o los profesionales que trabajaron en actividades similares o complementarias al activismo, se llevan consigo sus referenciales y buscan plasmarlos en sus nuevas labores. Pero también se aprecia que, a partir del 2016, este referencial es compartido e impulsado por las cabezas de la política, por lo que se hizo más sencillo promover estos referenciales entre los demás funcionarios que forman parte del sector, ya que eran de menor jerarquía.

Del testimonio del Funcionario 06 también se desprende que los gestos de comunicación son otra muestra de voluntad política, cuando un funcionario con capacidad de decisión está interesado en el progreso de alguna política pública, este acompaña en su labor a los funcionarios que tiene a cargo y hasta puede fungir como un puente de contacto entre su sector y otros sectores, como contaría la Funcionaria 11 recordando al viceministro Sánchez:

No es un tema de carácter netamente presupuestal, es un ánimo de poderte dar apoyo o respaldo para poder coordinar con otro sector. Por ejemplo, si queremos dar un alcance con el tema de educación por PRONABEC, si yo tengo el respaldo de mi viceministro para que él pueda coordinar con ese sector, por lo menos una reunión, entonces se pueden lograr muchas cosas. (Funcionaria 11, 2019)

En efecto, no todas las necesidades de las políticas de reparación tienen que ver con la falta de presupuesto, muchos de los programas de reparación demandan coordinación con otros sectores, como en el caso de las Becas Repared, cuyos recursos son otorgados por el MINEDU. Como menciona la funcionaria, con solo tener la predisposición de parte de la cabeza o contar con su respaldo a través de acciones que faciliten la gestión de sus subalternos puede significar una gran diferencia en la labor de toda el área. El trabajo articulado entre los entes del MINJUSDH y otros sectores es vital para garantizar el carácter integral de las reparaciones. Debido a que la CMAN está ideada para ser un ente coordinador, que articule entre los ministerios y gobiernos subnacionales para sean estos los que implementen las reparaciones, la comunicación multisectorial es muy importante. Así lo expresaría la Funcionaria 03

Lo que hicimos fue hablar con esos sectores (MINSA, MINEDU y El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) y explicarles que era necesario que ellos también se incorporen a esta Comisión para potenciar, fortalecer el trabajo. Cosas que lamentablemente no se hicieron en otras gestiones. Y el conocimiento y la experiencia previa en la Defensoría nos permitió, de alguna manera, poder reunirnos con los sectores, explicarles porque era necesario y ellos se incorporaron porque entendieron perfectamente ese tema. (Funcionaria 03, 2019)

Lo que sorprende de su testimonio, es que estas coordinaciones se hayan realizado recién a partir del 2016, cuando las PJT tenían más de diez años de creadas; siendo una situación que la misma funcionaria califica de “lamentable”. Por otro lado, en su testimonio se vuelve a recalcar la importancia de la trayectoria y los conocimientos adquiridos durante su paso por la Defensoría, los cuales la llevaron a poder coordinar con otros sectores y obtener resultados satisfactorios.

De forma similar, el también ex viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, al que denominamos Funcionario 06, hace hincapié en lo que denota tener voluntad política sobre un tema:

Y eso ayuda mucho a que, desde tú, incluso cosas simples, tu Twitter, página web, notas de prensa, reflejen que tu titular hable del tema. Esa es la voluntad y obviamente ya se transforma, en términos de gestión, esa voluntad en presupuesto, en fortalecimiento de equipos, en mejora de las condiciones, en tener oficinas en el territorio, en despliegue. Eso ya es parte de la gestión, pero lo anterior es necesario: que quieran y crean en avanzar el tema. (Funcionario 06, 2019)

Se entiende que el funcionario hace alusión a la importancia de compartir referenciales con sus pares, sobre todo con los funcionarios con capacidad de decisión. También nos da a entender que, desde su óptica, la voluntad política se plasma concretamente en la consecución de mayores recursos económicos, humanos, tecnológicos y logísticos.

6.1.2. El nuevo empuje de Zeballos y Sánchez.

En setiembre de 2017, Marisol Pérez Tello presenta su renuncia y deja el cargo de ministra, con ella renuncian también la viceministra Vignolo. Meses después, con el indulto otorgado a Alberto Fujimori, muchos funcionarios activistas dejaron sus puestos en medida de protesta al indulto, situación expuesta en el punto “e” de la sección 8.4.3 *Las características de una tecnocracia*. Así, el cargo de Ministro de Justicia y Derechos Humanos fue ocupado por Enrique Mendoza Ramírez hasta abril de 2018 y luego por Salvador Heresi hasta julio del mismo año. Esta situación fue descrita, por una funcionaria activista, así:

Y hemos tenido algunos tropiezos, porque después de Marisol (Pérez Tello) hemos tenido algún cambio, luego vino el indulto. Enrique Mendoza se fue, pero luego vino Heresi y felizmente estuvo 03 meses nada más y luego con Vicente Zeballos. Vicente Zeballos es como Marisol Pérez Tello. Entonces, de hecho, el Viceministro (Daniel Sánchez) era el jefe de CMAN durante la época de Marisol Pérez Tello. Entonces es como que volvimos todos. (Funcionaria 07, 2019)

Se desprende que tanto Enrique Mendoza como Salvador Heresi no compartían los referenciales de los funcionarios encargados de las PJT, por lo tanto tampoco el mismo interés. El testimonio anterior nos da paso a tratar dos temas: primero, cómo es que afecta el cambio de funcionarios, sobre todo decisores, en el desempeño de una política; y, segundo, por qué es que la gestión de Zeballos fue similar a la de Pérez Tello.

Si bien es cierto que hasta antes del 2016 los ministros y viceministros del sector no habían tenido gestiones especialmente resaltantes en la temática, afirmación que se sostiene en las cifras presupuestales presentadas anteriormente y en el hecho de que los funcionarios activistas no los tuvieran tan presentes en sus relatos tanto como a Pérez Tello y Zeballos, a la salida de Pérez Tello se sintió cómo es que el cambio de un funcionario decisor puede afectar la implementación de una PJT. La percepción de la secretaria ejecutiva de la CMAN y del ex secretario técnico del CR plasman dicha situación así:

Afecta mucho el cambio de funcionarios, ya que este año se ha tenido tres ministros de vivienda, cuatro diferentes directores de la Dirección de Vivienda y con cada uno se ha tenido que comenzar desde cero. Los acuerdos adoptados en algún momento, tenían que volver a atrás. Asimismo, se ha dado este cambio en el sector de Educación con los acuerdos de PRONABEC, que con cada cambio dejan de ser válidos. Por ello, lo que se está intentado es que cada sector tenga sus propios instrumentos de gestión para que no haya inconvenientes en los temas de interpretación. Este año ya se tiene el Plan Multianual de Vivienda y se está negociando para que el sector lo interiorice y lo haga suyo, y esto se quiere hacer con todos los sectores. (Funcionaria 09, 2019)

Esa mesa ha tenido dos sesiones, pero no existe una norma que la formalice, por lo cual depende por completo de la voluntad de los funcionarios. Por ahora hay voluntad, en esta gestión hay voluntad pero quién sabe, cambian funcionarios y eso queda ahí. Mira en ese punto se pelea mucho con una resistencia permanente del Estado que no se si cambiará ahora que el fujimorismo está de capa caída porque ahí el miedo siempre fue esto va a ser cuestionado. (Funcionario 02, 2019)

Se comprende que el cambio de funcionarios no solo puede afectar negativamente el desempeño de una política por las diferencias entre los nuevos referenciales que llegan con los nuevos decisores, sino también porque en un Estado precario, con entes poco institucionalizados, los acuerdos adoptados dependen de quiénes los suscriben y si estos son removidos, el trabajo de coordinación que implica llegar a un acuerdo resulta ser en vano. En razón de ello, como explica la Funcionaria 09, la labor de CMAN se abocó en fortalecer la institucionalidad de las reparaciones que le corresponde implementar y/o gestionar a través de la promulgación de normativas e instrumentos de

gestión; dichos documentos serían cruciales para dotar de objetividad los procesos de implementación de la política pública, generando así incentivos implementar a pesar de la falta de voluntad política. En esa línea, se entiende que los esfuerzos por la consecución de recursos también apunta a generar y/o fortalecer la institucionalidad de las PJT; dicha idea se puede apreciar en los testimonios de los ex viceministros, Funcionaria 03 y Funcionario 06.

Sin embargo, cabe precisar que no todo cambio de funcionario es negativo. Cuando el funcionario entrante cuenta con una trayectoria adecuada y las capacidades requeridas para su desempeño óptimo en el cargo, el cambio puede ser positivo para la política; sobre si el funcionario entrante posee el mismo referencial sectorial que el funcionario entrante, o sea si sigue la “misma línea” de trabajo.

Sobre la gestión de Vicente Zeballos, quien asume el cargo de Ministro de Justicia y Derechos Humanos en julio de 2018, puede decirse que fue similar a la de Marisol Pérez Tello debido a que cuenta con voluntad política con respecto a las PJT y porque en su gestión se convocaron nuevamente a varios funcionarios activistas. Como menciona líneas arriba la secretaria técnica del CR, Marlene Román, con el regreso de Daniel Sánchez al MINJUSDH regresan también los funcionarios activistas, accionando la red de contactos descrita en el punto “f” de la sección 8.4.3 *Las características de una tecnocracia*.

Sobre cómo fue convocado, el viceministro Sánchez cuenta lo siguiente:

Entonces cuando sale Salvador Heresi y llega el ministro Zeballos, yo no lo conocía y me llama un día, el día de mi cumpleaños todavía, el 23 de julio. Y me pide conversar; alguien le habría dado mi nombre. Me invita a conversar y me dice “¿Qué piensas de este tema?” Y le dije mis tres grandes ideas en relación al tema, y le dije: “Yo tengo un plan de 3 meses, normado, creado y lo quería en relación al Viceministerio”. Y me dijo: “¿Y por qué tres meses?”. “Porque es lo dura un viceministro” le dije, “en este país no dura mucho” (entre risas). Le dije: “Quiero hacer esto, esto, esto”. Me dijo: “Ya, empecemos a trabajar juntos.” Le dije “Ministro, este un tema en que muchas veces los ministros tienen miedo porque si se le escapó a alguien decir ‘Conflicto Armado Interno’ ¡ay! Ya quieren botar a ese funcionario porque no es políticamente correcto decir ‘conflicto armado interno’, nos van a acusar de terroristas, pro terrucos todo el tiempo”. “No” –me dijo– “yo creo en esto”, tenía su posición firmemente en el tema, siempre se cuestionó esta idea. Y lo decía en público, que él venía de Moquegua y lo que había hecho durante ese tiempo. Había sido autoridad y tenía una sensibilidad muy especial que me gustó mucho. Yo creo que su dinamismo hizo que muchas cosas avanzaran. (Sánchez, 2019)

Del relato anterior se pueden desprender varios puntos de análisis. Primero, resalta la idea de que los viceministros suelen durar unos pocos meses en el cargo, ello da muestra de la poca sostenibilidad que pueden tener las políticas públicas en el Estado peruano, ya que, prácticamente, quedan sujetas a la voluntad de las autoridades de turno. Con ello, se entiende el porqué de la importancia de fortalecer la institucionalidad de las PJT. Segundo, es interesante comprender que, a pesar de no haber sido activista, el ex ministro Zeballos compartió la posición que Sánchez le plantea. De las palabras de Sánchez se puede deducir que no es necesario compartir los referenciales sectoriales para impulsar las PJT, sino solo basta contar con una sensibilidad hacia el tema; es decir que para tener una dinámica laboral fructífera es necesario compartir, por lo menos, el referencial global de la política. Si bien Zeballos no había tratado la temática de manera directa antes de ser cabeza del MINJUSDH, sí había tenido cierto contacto en su paso por el Congreso en los periodos 2011-2016 y 2016-2019, por lo que contaba con una postura política marcada y coincidente en muchos puntos a la de los funcionarios activistas; por ejemplo, este renunció a su bancada, la oficialista, cuando se dio el indulto al ex presidente Fujimori, al igual que muchos de los funcionarios activistas.

De forma similar a la gestión Pérez Tello, durante la gestión de Vicente Zeballos se dieron muestras de voluntad política en favor de las PJT, como aduce el ex viceministro Sánchez en el siguiente fragmento:

Pero se la juegan, en todas las reuniones insisten, están planteando el tema, te dicen “¡Ya, susténtalo en consejo de ministros!”, entonces los ministros escuchan, mueven el tema, el presidente toma alguna idea en relación a esto. Escuchas a un premier que te dice “sí, vamos por el tema de desaparecidos. Pasas de 01 millón de soles de una dirección que tenía, cuando yo llegué de Búsqueda de Personas Desaparecidas, a 04 millones. O sea, para generar equipos, armar el tema, entonces ahí se manifiesta que las cosas quieran avanzar. (Sánchez, 2019)

Como ya se había señalado líneas arriba, la voluntad política se muestra en forma de respaldo a la labor que se realiza; este respaldo es ejemplificado en la atención que el luego presidente del Consejo de Ministros le prestó al tema, lo que permitió que en su gestión se promulgaran otras tres normas importantes en favor de la búsqueda de personas desaparecidas. El énfasis que se puso en el desarrollo de la DGBPD durante su gestión puede explicarse a través de la labor de Daniel Sánchez, como principal gestor de este periodo. En efecto, Sánchez se propuso continuar la línea de Pérez Tello y Vignolo,

impulsando los referenciales sectoriales y globales de las PJT, por lo que, en palabras de algunos funcionarios bajo su cargo, sería recordado de la siguiente forma:

Porque yo creo que ahí sí hay voluntad política y voluntad en esta gestión. Por lo menos ahí sí en el tema de justicia han habido actores que “se han comido el pleito” y que están comprometidos con este proceso ¿no? Desde el mismo viceministro, Daniel Sánchez. ¿Quién es Daniel Sánchez? Un hombre que tiene trayectoria en Derechos Humanos, conoce el tema desde que trabajó en la Defensoría del Pueblo muchísimos años, es alguien que conoce el tema y obviamente apuesta por avanzar. (Funcionaria 10, 2019)

Un real compromiso, el compromiso. La humanidad que tiene para manejar su trabajo, este tipo de trabajo, sabe escuchar. Aprende también, busca soluciones siempre, nos dice que siempre hay soluciones. Si no funciona es porque hay tal cosa, no puede darse porque ya, ok; no se puede por acá vamos por allá; búscame una solución, tiene que haber una solución, él es presto a escuchar. Recuerdo cuando estaba, "Daniel no se puede hacer esto", "Por Qué?", "Por esto, por esto, por esto"; "Ya ¿Y? Búscame una solución". Él igual trabaja con sus jefes, él no va a quejarse, él va a decir "sabes qué, por aquí no se puede, pero he pensado que puede ser esta, esta, esta. Si tú tienes un real compromiso como sí lo percibo en él, como sea buscas soluciones, de repente no logrando lo óptimo que pensabas lograr, pero logrando algo por lo menos; para él siempre hay posibilidades de poder lograr algo. Ese es el chip, bueno a mí me ha quedado eso, yo manejo lo mismo con mi equipo de trabajo: soluciones, soluciones. Y por eso creo yo, que ha habido mayor avance. (Funcionaria 11, 2019)

Pero luego hay cosas que se han hecho y hay también gestiones, yo destaco mucho la de Daniel, por ejemplo, porque hay gestiones nuevas que te pueden traer otras ideas que pueden ayudar a contribuir a seguir avanzando, no todos los cambios son malos, te pueden ayudar a inyectarle más dinamismo, pero también darle enfoques, miradas, priorizando ciertas cosas. Por ejemplo, entiendo que ahora se está priorizando mucho el trabajo de búsqueda porque eso es lo que tenemos que potenciar ahora; en mi caso era cómo solucionábamos varias dificultades en temas de las mismas normas y todo el marco en el tema de las víctimas, las leyes. Una vez que se crea la oficina lo que tienes que potenciar es por ahí, lo que está haciendo. (Funcionaria 03, 2019)

Como se puede apreciar, la gestión de Sánchez destacó por su dinamismo en cuanto a la gestión de recursos y el cumplimiento de objetivos. La insistencia que mostró para lograr avances en las PJT es reconocida por sus subalternos, que no solo destacan su capacidad de gestión sino también sus actitudes y valores, su “humanidad”. La administradora general de la CMAN, la Funcionaria 11, señala la humanidad de Sánchez para dirigir las PJT, destacando su capacidad de escucha.

Dicho rasgo inspiró a otros funcionarios activistas a plasmar humanidad en su labor. Por ejemplo, la entrevistada cuenta que aprovechó un espacio sin uso en el local de

la CMAN para convertirlo en una especie de “sala de espera” infantil; pensando en el bienestar de los usuarios y sus hijos que se acercan a la oficina de CMAN, se implementó este espacio sin la necesidad de ser una obligación ni un pedido ni por parte de los funcionarios ni por parte de los usuarios. Podría decirse que la humanidad es parte del referencial global de los funcionarios activistas y, por inspiración de la cabeza de la política, se vuelve parte del referencial sectorial, influyendo en la implementación de la misma. En sus propias palabras:

Además que al fondo hay un patiecito que he logrado con donaciones de empresas privadas que me donen juguetes y de aquí mismo, la misma gente que tiene hijitos, en buen estado, de sus ahijados, sobrinos, me traen juguetes. Sobre todo, en verano es bastante práctico porque vienen muchos niños, entonces en los patios internos les pongo pisitos de colores de corospum y ahí les dan todos los juguetes, las chicas de limpieza dicen "señora pero se van a malograr", que jueguen. Es justamente para que sus papás puedan atenderse con calma. Ese tipo de comodidades son cosas que dentro de lo que me toca en este momento, puedo hacer y lo hago; si me dan carta abierta, un presupuesto para mejorar este tipo de cosas, las hago. (Funcionaria 11, 2019)

Finalmente, el mismo Sánchez considera que los avances efectuados durante este periodo no habrían sido posibles sin contar con una cabeza del sector interesada en el tema. Es decir, sin un ministro interesado en potenciar las PJT, el avance hubiera sido muy difícil, o tal vez no hubiera sido posible. En palabras del ex viceministro:

Yo creo que su dinamismo hizo que muchas cosas avanzaran, no todo lo que quisiéramos por los límites estatales, que siempre son difíciles, pero pedidos de disculpas, que nunca se habían hecho por temas vinculados a abortos terapéuticos que el Estado no había hecho en su momento. Que Juana Carrión, una víctima de desaparecidos, estuviera en Palacio de Gobierno, y que el Presidente de la República pudiera decir que en nombre de Mama Angélica, que en el gobierno anterior había sido acusada de terrorista, firmaba ese decreto legislativo del Banco de Datos Genéticos, y por Arquímedes, el hijo de Mama Angélica, que Mama Angélica esperó para morir. Era como ¡Wow! Aquí hay un compromiso en algunos temas, las transferencias que se hicieron para la Hoyada²⁷ recientemente, incluso la cantidad de alcaldes que movimos para que se comprometieran con este

²⁷ La Hoyada es un espacio físico contiguo al cuartel Los Cabitos del Ejército del Perú, donde se hallaron restos óseos de personas desaparecidas y un horno donde se cremaban dichos restos. En la actualidad, en este espacio se encuentra en construcción un Santuario de la Memoria que pueda rendir homenaje a las víctimas del CAI y, sobre todo, que funja como una muestra de justicia a las víctimas de los actores estatales del Conflicto. Dicha construcción es la última etapa de un proceso que inició con el hallazgo de los restos óseos en el terreno del Ejército Peruano (Ministerio de Defensa), y siguió con la identificación de las víctimas, la presión de la Sociedad Civil para que el espacio se vuelva un lugar de Memoria y la gestión del Ministerio de Justicia para la sesión, saneamiento y habilitación del terreno para la construcción de dicho Santuario. Cabe recalcar que algunos funcionarios activistas entrevistados en la presente investigación (Funcionaria 03, Funcionario 04 y Funcionario 06) participaron de dicho proceso desde la sociedad civil y, posteriormente, desde el MINJUSDH.

tema. Entonces, creo ahí que se generó una dinámica bien interesante de confluencia de voluntad política con equipos técnicos. Confluencia que, con todo lo que falta, hemos dado un paso alrededor de este tema, era un poco lo que motivaba. (Sánchez, 2019)

La importancia de compartir una posición ante un mismo tema sale a relucir cuando se trata de dar muestras simbólicas de voluntad para con la temática. Como se percibe en sus palabras, para Sánchez fue muy importante que las máximas autoridades del Estado pidan perdón a las víctimas de forma directa. Se puede entender que para el referencial sectorial de los funcionarios activistas, los gestos simbólicos son tan importantes como construcción de herramientas de gestión, como por ejemplo la promulgación del Decreto que constituye el Banco de Datos Genéticos. Los funcionarios activistas son conscientes de que una reparación integral implica actos simbólicos como las mencionadas líneas arriba, por lo que se valora la predisposición de las cabezas del Estado para con la temática.

El relato de los funcionarios coincide con la asignación presupuestaria de la CMAN, principal ente encargado de planificar y ejecutar las Reparaciones; así, es posible apreciar que en el año previo a la incorporación, o reincorporación, de los funcionarios activistas hay una decaída de la cantidad del presupuesto.

Tabla 06

Tabla comparativa de Presupuesto Institucional Modificado de la CMAN 2012-2020

Porcentaje de ejecución de presupuestos por año					
AÑO	PIM	PRESUPUESTO EJECUTADO	% PORCENTAJE DE EJECUCIÓN ANUAL	% DE GASTO EN REPARACIONES	% DE GASTO EN GESTIÓN ADMINISTRATIVA
2012	124,175,866.00	S/ 119,867,787.00	96.53	97.91	2.09
2013	75,456,530.00	75,161,499.00	99.61	95.98	4.02
2014	103,605,384.00	103,017,533.00	99.43	97.07	2.93
2015	20,357,687.93	20,266,664.28	99.55	83.6	13.40
2016	44,690,310.00	44,643,502.26	99.90	93.66	6.44
2017	59,480,828.00	59,018,668.00	99.22	95.30	4.70
2018	25,730,427.90	25,220,594.54	98.02	88.56	11.44

2019	68,068,210.00	67,307,948.96	99.88	93.78	6.22
2020	38,764,457.00	38,570,116.00	99.50	90.67	9.33
Total	560,329,700.83	553,074,313.04	98.98	92.95	6.73

Nota. En la tabla se desglosa el PIM anual de la CMAN, cuyos datos son comparados por año. Se resalta de un color naranja los años previos inmediatos a los años de ingreso de funcionarios activistas con la finalidad de mostrar rápidamente las diferencias.

Por ejemplo, en el año 2015, a un año del fin del gobierno de Humala, por la cartera de Justicia pasaron cuatro responsables, siendo el año en el que más ministros de Justicia hubo, ya que desde el inicio del gobierno habían pasado tan solo tres ministros. Es decir, casi hubo un ministro por año hasta que en el 2015 hubo cuatro. La inestabilidad que ello generó es evidente, en el 2012 el presupuesto de las reparaciones rondaba cerca de los 124 millones de soles, en el 2013 cerca de los 75 millones, el 2014 cerca de 103 millones y el 2015 esta cifra descendió a cerca de 20 millones de soles, una quinta parte de lo que fue el año anterior.

Si bien podría decirse que el progresivo descenso del presupuesto era lo esperado en las PJT, ya que, una vez reparada económicamente la víctima no le correspondía volver a ser beneficiaria del mismo programa de reparación, el presupuesto del año siguiente se aumentó en más que el doble. De tal forma, en el 2016 el presupuesto de las reparaciones ascendió a 44 millones y para el 2017, a cerca de 59 millones. Para cuando los funcionarios activistas ingresaron al Estado casi duplicaron el presupuesto de las reparaciones y para cuando varios de ellos se fueron, por el indulto a Alberto Fujimori, dejaron el presupuesto en casi el triple de como lo habían encontrado. De manera similar, según los datos de CMAN, presentados en líneas arriba en la *Tabla 14*, la cantidad de beneficiarios de las Reparaciones Económicas Individuales en el 2015, 1522, casi se triplicó en el 2016, 4686; en el 2017 esta cifra ascendió a 6821 y el 2018 descendió a 879, cayendo en más del 600% con respecto al año anterior.

En el año 2018, caracterizado por la agudización de las consecuencias de la crisis política, la renuncia de un presidente y la asunción de su vicepresidente; el sector quedó en manos de Enrique Mendoza y Salvador Heresi, ministros que no estaban empapados con el tema y, por ende, no contaban con la voluntad política para impulsarla. Las consecuencias en el presupuesto se hicieron notorias, cayendo en un 43% con respecto al año anterior (en 2017 el presupuesto rondaba los 59 millones de soles, en el 2018 el presupuesto cayó a cerca de 25 millones de soles).

Con la llegada de Marisol Pérez Tello como titular del MINJUSDH y, con esta, Gisella Vignolo como viceministra de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, el presupuesto casi se triplicó para el 2017, ascendiendo a un 264% con respecto al del año anterior a su llegada (en el 2015 el presupuesto ejecutado de la CMAN era S/. 20,266,664.28, en el 2016 esa cifra ascendió a 44,643,502.26 y el 2017 a 59,018,668.00).

Lo que muestra como es que la voluntad política se manifiesta en la asignación presupuestaria y hasta en la ejecución de dicho presupuesto, siendo los años en los que supuestamente no se contaban con voluntad política, aquellos con menor presupuesto ejecutado: 99.55% en 2015, 99.90% en 2016 (año caracterizado por la llegada de funcionarios activistas a las PJT) y 98.02% en 2018 y 99.88% en el 2019 (año en el que se reincorporaron varios funcionarios activistas), según la data de CMAN presentada en la *Tabla 06*.

6.2. El fortalecimiento de la relación Estado – ciudadanía

En la sección anterior se da a entender cómo la capacidad de escucha es un atributo valorado por los funcionarios activistas. Este atributo, extendido a las políticas públicas, se convierte en una “política de puertas abiertas” que permite el diálogo entre la ciudadanía, encarnado en los usuarios y organismos que forman parte de la sociedad civil, y el Estado, compuesto por los funcionarios que conforman las PJT. Así, una funcionaria activista ejemplifica esta medida:

Desde la secretaria ejecutiva de la CMAN, y bueno, desde mi propia posición y decisión es la política de puertas abiertas. O sea, en cualquier hora, cualquier momento ellos pueden solicitar cualquier cosa o pedir alguna información, y de acuerdo a lo que nosotros podemos se hacen continuas coordinaciones. Por lo menos desde el programa que yo tengo nos reunimos dos veces al mes con los familiares de víctimas, con las organizaciones de víctimas. (Funcionaria 10, 2019)

Esta medida afianzó la relación cordial que se generó entre las víctimas del CAI y los entes encargados de implementar las reparaciones, como afirma otra funcionaria activista:

A nosotros como Defensoría del Pueblo nos paseaban, a pesar de tener la normativa ahí. Eso es lo que no estamos haciendo ahora, creo que sí hay un cambio radical en la relación Estado-ciudadanos, entendiéndose como ciudadanos nuestro público objetivo: las víctimas del periodo de violencia. Y yo creo que eso revela la confianza que tienen ellas en nosotros ahora. Antes hacían marchas reclamando, protestando; ahora van de la mano con nosotros, acompañando los procesos,

opinando, insistiendo también en algunos temas que ya son un poco más difíciles de atender. (Funcionaria 07, 2019)

La importancia de incluir la participación de las víctimas en la implementación de las PJT, como se explicó en el punto “a” de la sección 8.4.1 *Los valores que conforman el referencial*, no solo responde a la necesidad de legitimar la política ante sus usuarios; sino también a que los mismos usuarios pueden hacer sugerencias útiles para la implementación. Los funcionarios activistas describen así la medida:

La tendencia desde el sector Justicia desde el 2016, es de fortalecer el enfoque participativo en todos los procesos porque ahí (está) la legitimidad de las políticas públicas que se implementan ¿no? Tú no puedes tratar de implementar una política pública si no ha contado con el mínimo consenso de los actores a los que va esa política pública a influir. (Funcionaria 07, 2019)

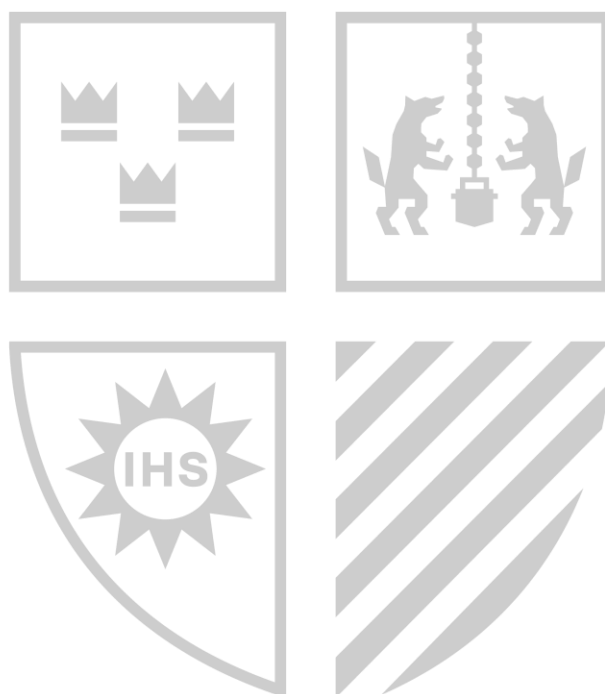
De alguna manera podemos decir, por ejemplo, al nivel de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel que implementa las políticas de reparación, hay mesas de trabajo integradas por víctimas, organizaciones de víctimas, dirigentes, sociedad civil y el Estado, donde se discuten, debaten de qué manera pueden ir mejorando las políticas de reparación o cuales son los aspectos o puntos que se tienen que ir trabajando. (Funcionario 04, 2019)

Complementariamente, durante el periodo de implementación rápida, desde las PJT se buscó acercarse a un mayor número de personas para atenuar la polarización que provoca un tema que ya debería ser aceptado por toda la ciudadanía, como es el caso del CAI y sus consecuencias. Debido a ello, se tomó la siguiente medida:

En general este tema suele llevar la polarización, pues desde la gestión de Daniel Sánchez se fue trabajando para cambiar ese sentido, ya que siempre se tuvo entendido que solo servían a víctimas civiles y eso era el talón de Aquiles para los grupos que querían atacar el Plan de Reparaciones. Desde entonces se hizo lo posible para cambiar esa mirada e integrar a esas otras víctimas, como militares y policías. Por esta razón, hay mucho cuidado cuando se habla de víctimas civiles, policiales y militares. (Funcionaria 09, 2019)

Incluir a miembros de la Policía Nacional del Perú y Fuerzas Armadas que sufrieron alguna afectación durante el CAI fue una medida que permitió acallar muchas de las críticas de diversos sectores políticos. Como menciona la funcionaria, el atender solo a víctimas civiles del CAI se convirtió en una suerte de debilidad o punto flojo para las PJT, en respuesta a ello, ampliar el universo de víctimas y lograr que las víctimas civiles (muchas de estas a causa del accionar de las FFAA o PNP) y las víctimas castrenses se reunieran en mismo frente, reconociéndose y reconciliándose entre sí; fue un logro importante para las PJT, ya que permitió que estas políticas se legitimaran en un

sector mucho más amplio de la sociedad. La relevancia de ello radica en que esta mayor legitimidad conseguida influye positivamente en el fortalecimiento de la institucionalidad de las PJT ante la opinión pública y, sobre todo, ante otros funcionarios que no comparten el enfoque en DDHH.



CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES

- Al analizar las PJT, resalta que la influencia de la Sociedad Civil fue fundamental para que se llevara a cabo el proceso de puesta en agenda, diseño, implementación y hasta evaluación de estas políticas. Esta investigación profundizó en una de esas formas de influencia: la formación de cuadros técnicos. Con el pasar de los años, los activistas de la sociedad civil se fueron convirtiendo en funcionarios públicos que plasmaron en su labor en el Estado, todos los conocimientos e ideas, o sea los referenciales adquiridos en su paso por las ONGs pro derechos humanos, la CVR y la Defensoría del Pueblo. Así, sin evidencia de que ello fuera uno de los fines de los organismos de la sociedad civil, estos se convirtieron en entes formativos de un grupo tecnócrata en la justicia transicional: los funcionarios activistas.

- Este grupo de funcionarios especializados en temas de justicia transicional y derechos humanos se diferencia notoriamente del resto de miembros del sector público. Denominamos a este grupo como “funcionarios activistas” y aducimos que conforman una tecnocracia ya que cuentan con características propias de las tecnocracias. Tomando la caracterización de Haas (1992) sobre comunidades epistémicas y la de Grompone y Gálvez (2017), y Vergara y Encinas (2016) sobre tecnocracias, esta caracterización está compuesta por: la posesión de referenciales que los distinguen (es decir la promoción del enfoque en Derechos Humanos), los espacios de formación similares y hasta compartidos, la posesión de una formación técnica especializada y, en varios casos, compartida, la autonomía para ejercer su capacidad de decisión en el sector, la investidura de una especie de “espíritu de cuerpo” y la construcción y conformación de una red laboral de contactos.

- Como se ha mostrado en esta investigación, se puede afirmar que los funcionarios activistas han transcurrido por organismos de la sociedad civil similares, coincidiendo en estas, en la mayoría de casos, por su interés en la

temática; de manera parecida, y sumándole el factor de la expertise que este sector demanda y que los funcionarios activistas poseen, estos transitaron por las PJT y aún laboran ahí, como es el caso de los Funcionarios 02, 04, 06, 07, 09, 10 y 11; terminándose de redactar la presente investigación a fines de 2023. Ello muestra que, más allá de la motivación económica, la afinidad por la temática es determinante para el óptimo desempeño del funcionario público.

- Si bien no es posible determinar que durante el periodo 2016-2020 se dieron más avances en las PJT en comparación a los periodos anteriores debido a la naturaleza misma de las PJT, donde los beneficiarios de alguna reparación no pueden volver a ser “reparados” y al progresar el trabajo del CR, la lista de beneficiarios va decreciendo paulatinamente; sí es posible afirmar que los años siguientes al ingreso de los funcionarios activistas al Estado, las cifras presupuestales crecieron notoriamente y la cantidad de normativas promulgadas también, por lo que existe una correspondencia entre el discurso y capacidades que estos poseen con los recursos gestionados en los entes de las PJT. Lo que se explica gracias a la conjunción de autoridades de alto rango, decisores del primer y segundo círculo de la política pública, que poseen una manifiesta voluntad política a favor del tratamiento de la problemática y un cuerpo burocrático especializado y, sobre todo, comprometido con el tema. Al tener referenciales sectoriales y globales compartidos entre los distintos círculos de decisión de la política de reparaciones, la consecución de recursos y la implementación de la política fue facilitada.

- De acuerdo a las percepciones de las víctimas, recogidas a través de entrevistas abiertas a miembros de las organizaciones y otras fuentes²⁸, y los testimonios de los funcionarios activistas; al compartir un esquema ideal basado en valores, creencias y conocimientos, logró que las coordinaciones entre los organismos de la sociedad civil y los entes encargados de ejecutar las PJT fuese mucho más fluida, dándose una suerte de trabajo articulado que garantizó la participación de las víctimas del CAI en el proceso de implementación de las

²⁸ Se saluda la designación de Daniel Sánchez como viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia por parte de la oenegé SERVINDI. Rescatado de: <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/30/07/2018/designan-daniel-sanchez-como-viceministro-de-derechos-y-acceso-la>
La UNESCO reconoce el trabajo del CR y la CVR. Rescatado de: http://www.ruv.gob.pe/noticias_123.html

Reparaciones y, por ende, una mayor aceptación de los beneficiarios. Los valores que distinguen a estos funcionarios son: La necesidad moral y práctica de incluir a las víctimas en el ciclo de las PJT, la empatía con las víctimas y sus sufrimientos, el compromiso con el alcance de justicia para con las víctimas, el sentido de pertenencia a una red de profesionales y por último, la perseverancia que los mantiene laborando en la temática durante varios años.

- Por otro lado, este estudio nos muestra que es posible determinar qué tan comprometido está un profesional con algún tema en específico, mediante el análisis de las trayectorias de los funcionarios activistas se puede deducir que el contacto con las víctimas y el conocimiento a profundidad de los casos de violencia y de la temática los han dotado de una sensibilidad especial y de ciertos saberes expertos, siendo ello el motor que impulsó la eficiencia de estos cuando se convirtieron en funcionarios públicos. De hecho, esa transición, de activista a funcionario público, corresponde a dos factores que no son necesariamente excluyentes, sino hasta complementarios: Primero, el factor moral-ideológico, el cual funge como la motivación que los funcionarios activistas manifiestan, o sea el compromiso con las víctimas y con la necesidad de promover la justicia y los Derechos Humanos en la sociedad peruana. Y segundo, el factor material, el cuál los lleva a buscar nuevas opciones laborales tras el progresivo decline de los recursos y alcances de los organismos de la sociedad civil, invitándolos a plasmar sus saberes expertos en los entes estatales que los demandaban.

- Estudios como los de Arias et al (2015) y Guerra y Cortez (2012) sobre los voluntariados en organizaciones sin fines de lucro, apuntan a entender la importancia de la labor voluntaria en la transformación de las sociedades y la mejora misma del perfil integral del voluntario, ya que este adquiere habilidades y un compromiso especial para con la sociedad. El estudio de Granthon (2016) sobre los voluntariados empresariales también da a entender las habilidades laborales que los voluntarios adquieren y señala que estos adquieren un compromiso moral-ideal con la empresa que los acoge. En esa línea, la presente investigación muestra que el compromiso adquirido en la labor voluntaria de la Funcionaria 05, la Funcionaria 07, el Funcionario 08 y la Funcionaria 09 en diversas organizaciones sin fines de lucro les otorgó un compromiso que, prácticamente definió su vida laboral. Ese mismo compromiso fue adquirido por

todos los funcionarios activistas durante su paso por organizaciones sin fines de lucro a pesar de que ser labores remuneradas.

- Finalmente, es posible afirmar que hay una similitud entre la labor en una organización sin fines de lucro y una labor de voluntariado: el compromiso que la organización carga a quién ejerce dicha labor. A su vez, a lo largo de esta investigación se ha mostrado que dicho compromiso ha sido un valor sumamente positivo en el desarrollo de las PJT, por lo que, extrapolando esta experiencia, podría decirse que el compromiso es una cualidad presente en un funcionario competente en una temática definida. Esta cualidad llevó a los funcionarios activistas a adquirir saberes expertos y capacidades necesarias para el desarrollo óptimo de las PJT, por lo que, en otros temas y en otras problemáticas, un funcionario comprometido podría ser también un funcionario competente.

- Estos hallazgos invitan a profundizar en el estudio de los referenciales cognitivos de los funcionarios públicos y cómo estos influyen en el desempeño de una política. Una posible investigación que siga esta línea podría abordar la relación entre el desempeño laboral, las motivaciones propias y las trayectorias laborales de los miembros de políticas enmarcadas en la promoción de ciudadanía o cuidado del medio ambiente. Así, de lograrse confirmar el nexo proporcional que esta tesis plantea (“a mayor trayectoria en la temática desde organismos sin fines de lucro, mayor motivación; y a mayor motivación, mejor desempeño laboral del funcionario”) en otras investigaciones, se estaría acercándose a descubrir una forma de cuantificar el compromiso de un funcionario público con su labor.

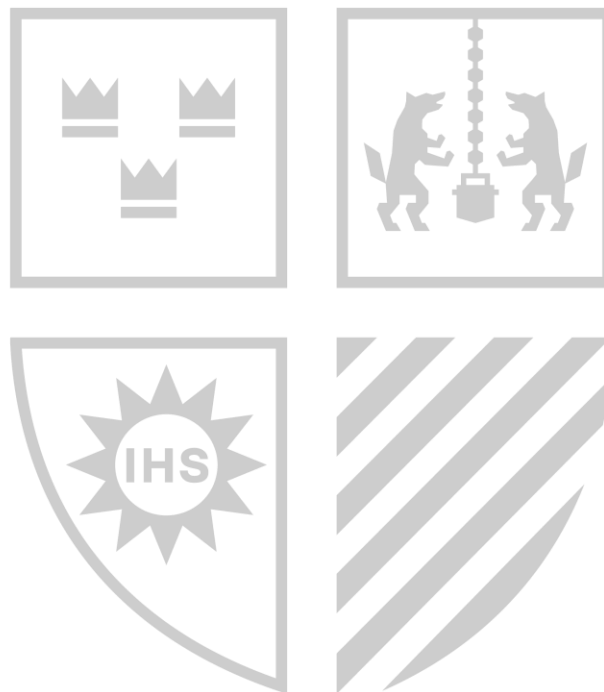
RECOMENDACIONES

• En tanto a la realización de investigaciones en la temática, cabe resaltar que las PJT son estudiadas desde distintas disciplinas y las publicaciones, en su mayoría, se circunscriben a su determinada disciplina; siendo muy pocas las investigaciones que incluyan un enfoque multidisciplinario que evalúe los resultados de las PJT. Frente a ello, el presente trabajo abordó a las PJT desde las ideas que poseen los funcionarios que laboran en estas políticas, para ello se hizo uso de estudios jurídicos, análisis presupuestarios, y herramientas propias de las ciencias sociales. En favor del desarrollo científico del tema, se recomienda optar por enfoques multidisciplinarios, ya que permiten un entendimiento más próximo de la realidad compleja que constituye una política pública.

• Se recomienda para el estudio de políticas públicas que incluyan, o deban incluir, la participación activa del usuario, que la opinión de los estos sea fundamental. Sin embargo, se insta al investigador a priorizar entender a los funcionarios públicos por sobre los demás actores partícipes de una política pública, como hizo la presente investigación, debido a que, primero, muy pocos estudios en el Perú se dedican a analizar a los burócratas de oficina y de calle del Estado peruano; y, segundo, el contraste entre la opinión de quienes implementan y de quienes reciben la política facilita la detección de errores y la mejora de la política.

• La presente investigación encuentra que en el desarrollo de una política pública, existe una relación proporcional entre el desempeño óptimo de un funcionario público y su interés propio sobre los fines de dicha política. Es decir, a mayor interés posee el funcionario en el desarrollo de los objetivos de una política, mejor será su desempeño en esta. Si bien ello parece una obviedad, el mérito de la presente investigación, a opinión propia del autor, se encuentra en la forma que se plantea para determinar este interés: Los temas resaltantes en la trayectoria laboral remunerada y voluntaria, por sobre todo, muestran el interés real que una persona

posee en una problemática determinada; ese interés es la causa de que la persona se dote de diversas habilidades, aptitudes y conocimientos que lo convierten en un experto en dicha problemática. Debido a ello, se recomienda que los procesos de convocatorias laborales orienten sus estándares de aceptación a priorizar el interés real por la problemática a tratar que tiene un aspirante por sobre sus grados académicos.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agüero, J. C. (2015) *Los rendidos. Sobre el don de perdonar*. Lima: IEP.
- Aghón, G. (1997) Fortalecimiento de las finanzas municipales, dificultades y nuevos desafíos para los países de la región. En Aghón, G. y Edling, H., *Descentralización fiscal en América Latina, nuevos desafíos y agenda de trabajo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Aguilar L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2000), *El estudio de las políticas públicas*, Ciudad de México: Porrúa.
- Ames, R. (2005). Violencia, verdad... ¿Reconciliación en el Perú? En I. I. Humanos, *Verdad, justicia y Reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social* (pp. 205-228). Santiago de Chile: Sanabria S. A.
- ANFASEP (2015) *Hasta cuándo tu silencio*. Lima: ANFASEP.
- APCI. (2016). *Situación y Tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2011-2014*. Lima: Agencia Peruana de Cooperación Internacional.
- APRODEH (2003) *Conclusiones y recomendaciones del Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima: APRODEH.
- Arias, B., Boni, A., Ortega, L., & Rosado, I. (2015) *El voluntariado transforma si sabemos cómo*. Madrid: ONGAWA.
- Bardach, E. (1977) *The Implementation Game*. MIT Press, Cambridge.
- Boisier, S. (1990). La Descentralización: un tema difuso y confuso. Santiago: ILPES/CEPAL
- Boisier, S. (1994). La construcción social del regionalismo latinoamericano (Escenas, discursos y actores), *Revista Reforma y Democracia*, julio, pp. 191-22.
- Brueckner, J. (2008). Partial Fiscal Decentralization. *Regional Science and Urban Economics*. 29 (1), pp. 23-32.
- Burt, J. (2009). *Violencia y autoritarismo en el Perú: bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori*. Lima: IEP.

- CAJ. (2014). *Una Comisión de la Verdad para el Perú: Documento de Trabajo*. Obtenido de Biblioteca Virtual de la Verdad y Reconciliación Perú: https://www.verdadyreconciliacionperu.com/admin/files/articulos/1335_digitalizacion.pdf
- Campbell, T. (2003) *The Quiet Revolution*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh.
- Cano, G., & Ninaquispe, K. (2006). El papel de la sociedad civil en la demanda y promoción de justicia. En L. Magarrell, & L. Fillipini, *El legado de la verdad. La justicia penal en la transición peruana*. (pp. 61-85). Lima: IDEHPUCP.
- Cardozo, M. (2013) Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación. *Andamios*. 21, pp. 39-59
- Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva Sociedad* (276), pp. 49-61.
- Cavarozzi, M. (1995). Más allá de las transiciones a la democracia en América latina, *América latina a fines de siglo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica,
- Centeno, M. (1993). The new Leviathan: The dynamics and limits of technocracy. *Theory and society*.
- Centro Internacional para la Justicia Transicional & Instituto de Defensa Legal (Noviembre de 2010) *¿Cómo cuantificar el dolor?*, Lima: IDL.
- Cloninger, C. (1987). A systematic method for clinical description and classification of personality variants. *Archives of General Psychiatry*, 44, pp. 73-88.
- Cohen, J. (1985) Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements. *Social Research: An International Quarterly*. 53 (1), pp. 663-716.
- Cohen, J., & Arato, A. (2002). *Sociedad Civil y Teoría Política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica..
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003) *Informe Final*. Tomo IX. Lima: CVR.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2003). Conclusiones y recomendaciones. *Informe Final*. verdadyreconciliacionperu.com/admin/files/libros/498_digitalizacion.pdf
- Conaghan, C. (2005). El ascenso y la caída de los neoliberales en los países de los Andes centrales. En *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Unibiblos.
- Contraloría General de la República (2014) *Estudio del proceso de descentralización*. Lima: Marena Morel.
- Contreras, C. (2000). *Centralismo y Descentralismo en la Historia del Perú Independiente*. Lima: IEP
- Coraggio, L. (1971) *Centralización y concentración en la figura espacial argentina*. Buenos Aires: CONAFE.

- Cortés, L. & Guerra, E. (2012) *El voluntariado transforma si sabemos cómo*. Ciudad de México: CEMEFI.
- Dargent, E. (2012). *Technocracy under democracy: Assessing the Political Autonomy of Experts in Latin America*. Dissertation: University of Texas at Austin. <http://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/ETD-UT-2012-05-5000/DARGENT-DISSERTATION.pdf?sequence=1>
- Decreto Supremo N° 051-2011- PCM. Decreto Supremo que establece el plazo de conclusión del Proceso de determinación e identificación de los beneficiarios del Programa de Reparaciones Económicas y la oportunidad de otorgamiento de las reparaciones económicas. *Diario Oficial el Peruano*, Lima, jueves 16 de junio de 2011.
- Degregori, C. I (2008) Los procesos nacionales de reparaciones: Colombia y Perú. En Jave, I. *Las reparaciones a las víctimas de la violencia en Colombia y Perú: Restos y perspectivas*. Lima: IDEHPUCP.
- Díaz, I. & Molina, N. (2017) Comisiones de la Verdad en América Latina. La esperanza de un nuevo porvenir. *Logos, Ciencia & Tecnología*, 8(1), 05-23. <https://www.redalyc.org/journal/5177/517752177003/html/#:~:text=Resumen%3A%20Este%20art%C3%ADculo%20presenta%20la,surgieron%20como%20producto%20de%20acuerdos>
- Durand, F. (2012). El debate sobre la captura del Estado peruano. *DESCO, Perú Hoy, La gran continuidad*. (pp. 19-56). Lima.
- Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en el Perú*. Lima: OXFAM.
- Durand, F (2019). La captura corporativa del Estado en América Latina. *trAndeS Working Paper Series*. Berlin: Freie Universität Berlin
- Dye, Thomas R. (2008): *Understanding Public Policies*. New Jersey: Pearson/Prentice Hall.
- EducarChile. (27 de octubre de 2016). *Historia de América Latina siglo XX*. <http://www.educarchile.cl/ech/pro/app/detalle?ID=133400>
- Elmore, P. (1978) Organizational models of social program implementation. *Public Policy*, 26 (2), pp. 185-228.
- Estrada, Á. J., & Puello, S. J. (2009). Élités, intelectuales y tecnocracia: Calidoscopio contemporáneo y fenómeno latinoamericano actual. *Colombia Internacional*, pp. 101-119.
- Finot, I. (1999). Elementos para una reorientación de las políticas: descentralización y participación en América Latina. *Reforma y Democracia*. 15 (1), pp. 71-110.

- Gamarra, R. (2006). *Derechos Humanos, Justicia y Transición Democrática: el balance institucional en El legado de la verdad. La justicia penal en la transición peruana*. Lima: IDEHPUCP
- Gamio, G. (2004). ¿QUÉ ES LA SOCIEDAD CIVIL? Espacios públicos y ética cívica. *Palestra. portal de asuntos públicos de la PUCP*. <http://textos.pucp.edu.pe/pdf/2088.pdf>
- Gatti, G. (2017). *Un mundo de víctimas*. Barcelona: Anthropos.
- Gatti, G. & Irazusta, I. (2017) El ciudadano-víctima sobre vidas vulnerables (España, Siglo XXI). *Athenea Digital*, 17(03), pp. 93-114. <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.1808>
- Gatti, G. (2016) Reparaciones equivocadas (o de la moralidad transicional o de algunas de sus consecuencias sobre quienes repara). En Galain, P. (Ed.) *¿Justicia de Transición?* (pp. 331-350).
- Gonzales, E. (2002). *Centralización y descentralización en el Perú*. <http://macareo.pucp.edu.pe/~egonzal/Descentralizacion%20apoyo.pdf>
- Goodenow, C., & Grady, K. (1993). The relationship of school belonging and Friends' values to academic motivation among urban adolescent students. *Journal of Experimental Education*, pp. 60-71.
- Granthon, R. (2016) *Capacitación empresarial y trabajo voluntario en el Perú*. Lima: UP.
- Grompone, A., & Gálvez, A. (2017). *Burócratas y tecnócratas. La infructuosa búsqueda de la eficiencia empresarial en el Estado peruano del siglo XXI*. Lima: IEP.
- Guilis, Graciela (2006) *El concepto de reparación simbólica*. Lima: Equipo de salud mental del CELS. http://cels.org.ar/common/documentos/concepto_reparacion_simbolica.doc
- Guillerot, J. (2019). *Reparaciones en Perú: 15 años de reparación*. Belfast: Queen's University Belfast.
- Haas, P. M. (1992) Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization* 46(1).
- IDEHPUCP. (29 de Noviembre de 2019). Seguimiento de casos de violaciones de Derechos Humanos. *Instituto de la Democracia y Derechos Humanos*. http://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_proyectos/seguimiento-de-casos-de-violaciones-de-derechos-humanos/marco-del-proyecto/subsistemasnacionales/?tab=poder-judicial
- Jaramillo, I. (1992). *El nuevo sistema financiero de las entidades territoriales, en Estado y nuevo régimen territorial*. Bogotá: FESCOL.
- Jave, I. (Ed.) (2008) *Las reparaciones a las víctimas de la violencia en Colombia y Perú: retos y perspectivas*. Lima: IDEHPUCP.
- Jelin, E. & Hershberg, E. (1996) *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Buenos Aires: Nueva Sociedad.

- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives and Public Policies*. Boston: Longman.
- Lerda, J. (2008) *Notas de clase de Finanzas Públicas y Descentralización 2008*. Santiago: Universidad de Chile.
- Levine, D. y Molina, J. (2007) La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina hoy*. 45(2), pp. 17-46.
- Ley N° 28592 Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones – PIR. *Diario Oficial el peruano*, Lima, Perú, 29 de julio del 2005 (modificada el 14 de septiembre del 2011).
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel Sage Foundation.
- Llorca, C., García, R. y Sáez, J. (2007) Pobreza y descentralización fiscal. Un análisis empírico mediante panel de datos de países. *El trimestre económico*. 84 (335), pp. 611-643.
- Lora, E. (2007) *State reform in Latin america: a silent revolution*. Washington DC: Stanford University Press.
- Macher, S. (2007) *Recomendaciones vs realidades: avances y desafíos en el Post- CVR Perú*. Lima: IDL.
- March, J. y Olsen, J. (1997) *El redescubrimiento de las instituciones*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Méndez, T. (2017) *Representaciones sociales sobre las reparaciones simbólicas en profesionales que trabajan en Ayacucho*. (Tesis para optar por el título de Licenciada en Psicología). Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Meynaud, J. (1968). *Technocracy*. Londres: Faber and Faber.
- Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2012) *Población Desplazada en Cifras Estadísticas*. Lima: MIMP.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una descentralización y participación en América revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista Eure*. 93, pp. 77-88.
- Morris, A. (1992): *Decentralization in Latin America: an valuation*. New York: Praeger Publishers.
- Nyberg, j., Córdova, P., Gonzales, A. & Strannard, S. (2010) *Contribuyendo a la verdad, justicia y reparación*. Lima: ASDI
- O'Donnell, G., y Oszlak, O. (1976) *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Cedes.
- O'Donnell, G. (2011). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Prometeo.

- Oelschlegel, A. (2006). El Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en el Perú. Un resumen crítico respecto a los avances de sus recomendaciones. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, pp. 1335-1368.
- Oszlak, O. (1980), Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudio cedes.80* (2).
- Palier, B. (2009). Path dependence (dependencia de la trayectoria recorrida) . En L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet, *Diccionario de Políticas Públicas* (pp. 326-334). Universidad Externado de Colombia.
- Pérez, A. (2007) *El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes*. Pittsburgh: Universidad de Pittsburgh
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2001). *Modificación del nombre de la Comisión de la Verdad por Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Obtenido de Comisión de la Verdad y Reconciliación: <https://www.cverdad.org.pe/lacomision/nlabor/decsup02.php>
- Puello-Socarrás, J. (2005). Élités, elitismo, neolitismo: perspectivas desde una aproximación politológica del debate actual. *Espacio crítico*.
- Ramírez, J. y Martínez, E. (2011, junio) Descentralización política y democracia en América Latina. *Instituto de Estudios Políticos*. 25 (1), pp.165-178.
- Repetto, F. (2005) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala: INDES
- Resolución Ministerial N° 0160-2015-JUS, PIR. *Diario Oficial el peruano*, Lima, Perú, martes 02 de junio del 2015.
- Rivas, J. (2011). *Reparaciones: Balance 2006-2011*. Biblioteca Virtual de la Verdad y Reconciliación. Perú (1980-2000): https://www.verdadyreconciliacionperu.com/admin/files/articulos/1526_digitalizacion.pdf
- Robinson, R., y D. Stiedl (2001) Decentralization of Road Administration: Case Studies in Africa and Asia. *Public Administration and Development*, 21(1), pp. 53-64.
- Rojas, J. (2007) La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos en materia de reparaciones y los criterios del proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. *American University International Law Review*. 23 (2), pp. 91-126.
- Rodríguez, M. y Soriano, E. (2017) *La aplicación del Plan Integral de Reparaciones a las mujeres víctimas de violencia y violación sexual durante el Conflicto Armado Interno*. (Tesis para optar el grado de Magister en Gerencia Social). Pontificia Universidad Católica del Perú
- Ruv.gob.pe. (10 de Mayo de 2018) *Consejo de Reparaciones, Registro Único de Víctimas*. <http://www.ruv.gob.pe/registro.html>

- Scott, D. (Setiembre de 1998) La política informal en el Perú: respuestas locales en Ayacucho. *Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*. Congreso llevado a cabo en Chicago. <https://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Politica%20informal%20en%20Peru.pdf>
- Scott, D. y Mares, D. (2012) *Poder, instituciones y liderazgo en la paz y la guerra: aprendizajes de Perú y Ecuador (1995-1998)*. Quito: FLACSO.
- Silva, P. (2006). Los tecnócratas y la política en Chile: Pasado y presente. *Revista de Ciencia Política* vol. 26, pp. 175-190.
- Simon, H. (1957) *Models of man, social and rational*. New York: J. Wiley.
- Simon, H. (1972) *El comportamiento Administrativo*. Madrid: Aguilar.
- Skidmore, T. y Smith, H. (1996) *Historia contemporánea de América Latina*. Barcelona: Crítica.
- Subirats, J., Larrue, C., Kniepfel, P. & Varonne, F. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Thoenig, J. (1997) *política y acción pública*. http://www.aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/11713/1/DOCT2064257_ARTICULO_2-VOLVINUM1.PDF
- Tiebout, C. (octubre de 1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 64 (1), pp. 416 – 424.
- Uceda, R. (2004). *Muerte en el Pentagonito*. Lima: Planeta.
- Uffe, M. (2013). *¿Y después de la violencia que queda? víctimas, ciudadanos y reparaciones en el contexto post-CVR en el Perú*. Buenos Aires: CLACSO.
- Valencia, L. y Velandia, A (2013) Percepciones y motivaciones sobre el voluntariado. *Eleuthera*, 9(2), pp. 116-131.
- Vargas, B. (2004) *Políticas públicas locales y desarrollo*. Lima: ESAN.
- Vela, E., Becerra, M. G., García, S., Roca, P., & Ruiz, G. (2014). Tecnocracias sociales: El surgimiento de una tecnocracia en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. *Politai: Revista de Ciencia Política*, pp. 83-104.
- Velarde, P. G. (2022) *La lucha por quienes faltan: articulación e incidencia de la sociedad civil para la aprobación de la Ley de Búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia (1980-2000) entre los años 2011 y 2018*. (Tesis para optar el grado de Licenciada en Ciencia Política y Administración). Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Véliz, C. (1984) *La tradición centralista en América Latina*. Barcelona: Ariel.

Vergara, A., & Encinas, D. (2016). Continuity by surprise. Explaining Institutional Stability in Contemporary Peru. *Latin American Research Review Vol. 51, No. 1*, pp. 159-180.

Weber, M. (2014) *¿Qué es la burocracia?* Ciudad de México: Coyoacán.

Wiesner, E. (2003) *Fiscal federalism in Latin America, from entitlement to markets*. Washington, D.C.: IDB.

WOLA; CEJIL; DPLF. (26 de diciembre de 2017). Washington Office on Latin America. <https://www.wola.org/es/2017/12/organizaciones-internacionales-condenan-indulto-expresidente-alberto-fujimori/>

Youngers, C., & Peacock, S. (2002). *La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú: Un Estudio de Caso de Construcción de una Coalición*. Lima: WOLA.



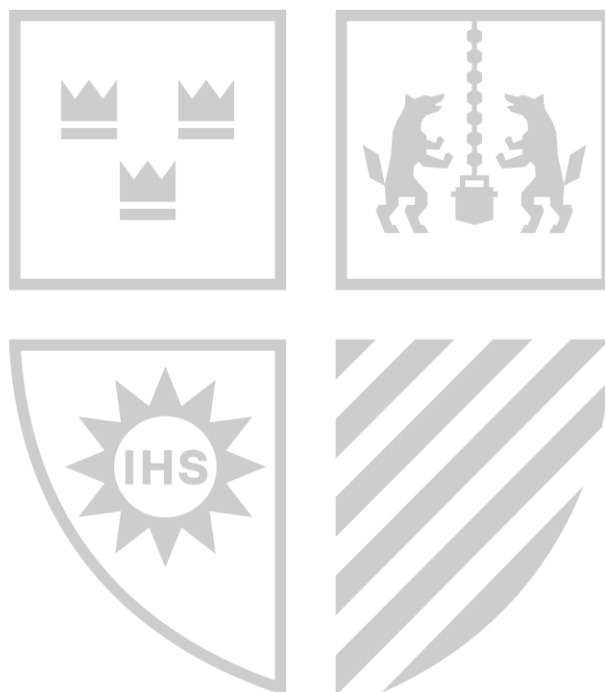
ANEXO N°1: LISTA DE DENOMINACIONES DE FUNCIONARIOS ACTIVISTAS ENTREVISTADOS

Tabla 07 Lista de denominaciones de funcionarios activistas entrevistados

Funcionarios activistas entrevistados	
Denominación	Nombres y Apellidos
Funcionario 01	Jaime Urrutia Cerruti
Funcionario 02	Jairo Rivas Ganosa
Funcionaria 03	Gisella Rosa Vignolo Huamaní
Funcionario 04	Yuber Alarcón Quispe
Funcionaria 05	Gissell Emperatriz Canales Becerra
Funcionario 06	Daniel Sánchez Velazques
Funcionaria 07	Marlene Román López
Funcionario 08	Filemón Salvatierra Garamendi
Funcionaria 09	Katterine Valenzuela Jimenez
Funcionaria 10	Gisela Astocondor Salazar
Funcionaria 11	Mariella Estassio Aguirre

ANEXO N°2: FUNCIONARIOS Y ACTIVISTAS ENTREVISTADOS

Tabla 4 Funcionarios y activistas entrevistados



Tipo de actor	Nombre completo	edad	Sexo	Lugar de procedencia	Lugar de residencia	nivel educativo	Cargo publico	Principal contacto activista	Fase	Dia de la entrevista
Funcionario - activista	Yuber Alarcon Quispe	46 M		Apurimac	Lima	Magister en Derecho Penal	Coordinador regional de la CMAN	APRODEH, Defensoría del Pueblo	exploratoria	25/09/2019
Funcionario - activista	Jaime Urrutia Cerruti	M		Ayacucho	Lima	Doctor Honoris Causa	Secretario Técnico de la CMAN	Comisión de DDHH Ayacucho	exploratoria	30/09/2019
Funcionario - activista	Marlene Román López	38 F		Lima	Lima	Maestría concluida en Ciencias Penales	Secretaría Técnica del CR (RUV)	APRODEH, Defensoría del Pueblo	campo	4/10/2019
Funcionario - activista	Jairo Rivas Ganosa	49 M		Lima	Lima	Antropólogo	Secretario Técnico del CR (RUV)	RPDH, Defensoría del Pueblo	campo	4/10/2019
Funcionario - activista	Gisela Astocondor Salazar	39 F		Lima	Lima	Maestría concluida en Derecho Penal	Coordinadora del Programa de Restitución de Derechos en CMAN	COMISEDH / APRODEH	campo	5/10/2019
Funcionario - activista	Gissell Emperatriz Canales Becerra	39 F		Lima	Lima	Maestría concluida en Derecho Penal	Analista en el Consejo de Reparaciones (RUV)	Amnistía Internacional	campo	7/10/2019
Activista	Felix Palomino Quispe	52 M		Ayacucho	Lima	Sociólogo	Facilitador en CULTURA	SER	campo	8/10/2019
Tomador de decisión	Daniel Sánchez Velazques	40 M		Lima	Lima	Doctorando en Derecho Constitucional	Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia	CVR y Defensoría del Pueblo	campo	16/10/2019
Funcionario - activista	Katherine Valenzuela Jimenez	35 F		Pasco	Lima	Antropóloga	Secretaría Ejecutiva de la CMAN	Taller universitario en UNMSM	campo	17/10/2019
Funcionaria	Mariella Estassio Aguirre	55 F		Lima	Lima	Economista y Administradora	Coordinadora administrativa de la CMAN	Programa de Apoyo al Repoblamiento PAR y CVR	campo	21/10/2019
Funcionario - activista	Marisella Quispe Córdova	56 F		Ayacucho	Ayacucho	Maestría en Antropología Social y Psicología comunitaria, socióloga.	Analista del PIR y Atención a los Usuarios en CMAN	IPAZ	campo	25/10/2019
Funcionario - activista	Filemón Salvatierra Garamendi	37 M		Ayacucho	Ayacucho	Ingeniero Agrónomo y estudios de maestría concluidos en Gestión Pública	Encargado de las Reparaciones Económicas Individuales CMAN - Ayacucho	ANFASEP, Paz y Esperanza, CORAVIP	campo	25/10/2019
Activista	Javier Tineo Vargas	35 M		Ayacucho	Ayacucho	Ingeniero Industrial y estuadiante de Derecho	Presidente de CORAVIP	ANFASEP y CORAVIP - CONAVIP	campo	26/10/2019
Activista	José Coronel Aguirre	72 M		Ayacucho	Ayacucho	Maestría en Sociología, antropólogo	Coordinador de Regional-Zonal de la CVR	programa de Apoyo al Repoblamiento PAR, CVR, IPAZ y UNICEF	campo	27/10/2019
Funcionaria	Gisella Rosa Vignolo Huamani	49 F		Lima	Lima	Abogada	Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia	Defensoría del Pueblo	campo	29/10/2019
Funcionario - activista	Silvia Revilla	F		Lima	Lima	Psicóloga	Apoyo Psicoemocional a usuarios de la DGBPD	CERUM en Ayacucho, Wifastin ONG	campo	30/10/2019
Funcionario - activista	Jorge Abregó	40 M		Lima	Lima	Maestría en Derechos Humanos, abogado	Protección a Defensores en DDHH en MINJUSDH	CVR, Defensoría del Pueblo y Aproveh	campo	31/09/2019