



ARGUMENTOS

Coyuntura Electoral

Año 1 N° 6. Julio, 2006

Publicación del Instituto de Estudios Peruanos

Comité Editorial

Martín Tanaka / Romeo Grompone / Natalia González / Roberto Bustamante / Mariel García .

Coordinadora del Número

Natalia González

Diagramación

Rosy Castro

Comunicaciones y sugerencias

Argumentos@iep.org.pe

PRESENTACIÓN

La llegada de un nuevo gobierno democrático en el Perú nos obliga como institución a pensar en la situación en que se encuentra el país, los problemas pendientes, las expectativas de cambio.

Una preocupación que se presenta en la mayoría de los artículos tiene que ver con las vías para asociar el afianzamiento de la democracia, el crecimiento económico y la inclusión social. Es un desafío que cada uno de los candidatos y el presidente electo encararon en la competencia electoral.

Las contribuciones aquí alcanzadas pretenden continuar una discusión, no clausurarla. Evitamos dar respuestas concluyentes, definitivas. Los lectores podrán advertir además que las posiciones que aquí esbozamos no necesariamente coinciden unas con otras. La coherencia que buscamos se encuentra en las preocupaciones compartidas y no en las recomendaciones uniformes de políticas a seguir más adecuadas, si bien cada uno de nosotros no renunciamos a la tarea de buscar lo que nos parecen las mejores salidas. Esperamos, como siempre, que lo aquí escrito ayude a reflexionar y debatir.

En este número...

Julio Cotler, LOS BUENOS AUGURIOS Y LOS FUTUROS RIESGOS DEL GOBIERNO DE GARCÍA. Pág. 2 / Martín Tanaka, LA REFORMA POLÍTICA Y EL NUEVO GOBIERNO Pág. 4 / Romeo Grompone, EL DESAFÍO DE LA GOBERNABILIDAD EN EL NUEVO GOBIERNO. Pág. 7 / Roxana Barrantes, ADMINISTRACIÓN ESTATAL: Políticas sociales, desarrollo de infraestructura y organismos reguladores. Pág. 11 / Carolina Trivelli, POBREZA RURAL: ¿Desarrollo rural o agrícola? Pág. 13 / Carlos Iván Degregori, A TRES AÑOS DEL INFORME DE LA CVR: La persistente exclusión social Pág. 16 / Francesca Ucelli, EDUCACIÓN: ¿ la última rueda del coche? Pág. 18 / Cecilia Blondet, GESTIÓN DEL ESTADO, CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA. Pág. 21 / Fernando Rospigliosi, DEFENSA Y SEGURIDAD: la agenda pendiente. Pág. 23 / Víctor Caballero, POLÍTICAS SOCIALES: Retos y Riesgos. Pág. 26 / Víctor Vich, POLÍTICA CULTURAL: lo último de la fila. Pág. 28 / Maria Isabel Remy, DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN. Agendas pendientes de difícil cumplimiento. Pág. 30 /

LOS BUENOS AUGURIOS Y LOS FUTUROS RIESGOS DEL GOBIERNO DE GARCÍA

Por Julio Cotler

El segundo gobierno de Alan García se inicia con buenos augurios, como los que contó cuando se inauguró su primera gestión en 1985; sin embargo, hoy en día, los motivos de estos pronósticos son diferentes y, aparentemente, más promisorios.

En esa fecha, el Apra ganó las elecciones con un amplio respaldo social y ascendió legítimamente al poder, después de 60 años de bregar, dando lugar a la primera transferencia constitucional después de 40 años; el entusiasmo que supo crear el joven presidente y el respaldo de la mayoría parlamentaria aprista permitieron que García diera rienda suelta a su desbocado voluntarismo presidencial, con las consecuencias conocidas.

El actual escenario político es muy diferente. Como es sabido, los resultados electorales mostraron de manera cruda la división social, étnica y regional del país; mientras el éxito de las proclamas populistas de Humala expresaba el rechazo de los pobres, campesinos y habitantes de la sierra a la institucionalidad por la "exclusión" o, mejor, por la represión a sus derechos ciudadanos, los partidos "tradicionales" costeños salieron de la contienda electoral disminuidos, al tiempo que defendían el orden democrático y dispuestos a impulsar lo que ellos consideran la inclusión social para contrarrestar el peligro populista.

Como el Apra no tendrá mayoría parlamentaria como en el 85, García y los principales dirigentes apristas, haciendo de la necesidad virtud, han asumido posturas conciliadoras con sus tradicionales adversarios sino enemigos y han manifestado interés en construir consensos con Unidad Nacional y el Frente de Centro para obtener su colaboración, al tiempo que estas organizaciones, curándose en salud, han prometido cooperar con el Apra, co-gobernar con dicho partido, o en todo caso, constituirse en una oposición leal, a fin de proporcionarle al gobierno el necesario respaldo parlamentario para llevar adelante las medidas de inclusión social que debería permitirles sobrevivir en un futuro próximo.



Es decir, por primera vez en décadas (¿desde Piérola?) la enemistad entre los partidos políticos históricos parece revertirse en una relación de cooperación que podría otorgar fundamento institucional a la gobernabilidad democrática. Así, paradójicamente, el peligro del populismo serviría para que los debilitados partidos confluyan en la defensa de la desprestigiada institucionalidad democrática, al instaurar las bases de un sistema de partidos y del pluralismo político. (Sin embargo, queda por ver si los cuadros intermedios y las bases sociales del Apra, así como los de los otros partidos, se alinearán con tales cambios o, en su defecto, seguirán fijados en sus tradicionales comportamientos sectarios).

(...) por primera vez en décadas (¿desde Piérola?) la enemistad entre los partidos políticos históricos parece revertirse en una relación de cooperación que podría otorgar fundamento institucional a la gobernabilidad democrática.

A esta insólita convergencia de las organizaciones políticas se suma el hecho que, a diferencia de otras transferencias de poder, el gobierno entrante recibirá una situación económica excepcional, puesto que las variables macroeconómicas y los ingresos fiscales se encuentran equilibrados y en niveles extraordinarios,

tal como lo corroboran economistas de distintas orientaciones,¹ y que en los próximos dos o tres años el país tendrá un importante crecimiento económico.

Es decir, este nuevo gobierno aprista se inaugura con buenas posibilidades de éxito, tanto por el respaldo de los partidos mencionados que contribuirá a mantener la estabilidad política, como por el equilibrio macroeconómico y la bonanza fiscal que facilitaran el cumplimiento de sus promesas de inclusión social; estos son motivos para que cerca de la mitad de la población espere mejorar su situación económica durante el gobierno de García y que algunos comentaristas consideren que, en esas condiciones, el desafío del presidente es lograr un gobierno extraordinariamente bueno para reivindicarse de su gestión pasada.

Para avanzar de manera sostenida en la inclusión social es decir, en el ejercicio de los derechos ciudadanos y humanos de los eternos “perdedores”, el próximo gobierno deberá enfrentar un creciente número de problemas políticos-sociales, por lo que los partidos políticos y la maquinaria estatal deberán ajustar e incrementar sus capacidades de análisis y diagnóstico, de negociación y de eficacia técnica y política en la ejecución de medidas públicas a fin de lograr sus objetivos y remontar los riesgos que encontrarán en el camino.

En la medida que el crecimiento económico seguiría asociado a la desigualdad social y a la debilidad institucional, se multiplicarán diferentes tipos de presiones estimuladas por las promesas electorales propias de la marea populista y las que seguirán con las próximas elecciones regionales y municipales, al punto que pueden llegar a producir verdaderos “desbordes” que podrían hacer peligrar la estabilidad política y económica.

El gobierno tendrá que encarar las naturales demandas de los militantes apristas, así como las de otros partidos, para obtener puestos públicos y otras prebendas oficiales que pueden afectar la capacidad técnica del aparato público y favorecer la corrupción; además, a estas presiones se sumarán las que ejercerán diferentes actores populares y de sectores

1. Humberto Campodónico, Bonanza fiscal, descentralización y vacas flacas, La República 15 de julio 2006 y el Informe de Macroconsult de julio 2006.

En la medida que el crecimiento económico seguiría asociado a la desigualdad social y a la debilidad institucional, se multiplicarán diferentes tipos de presiones estimuladas por las promesas electorales propias de la marea populista y las que seguirán con las próximas elecciones regionales y municipales, al punto que pueden llegar a producir verdaderos “desbordes” que hagan peligrar la estabilidad política y económica.

medios, costeños y urbanos, tradicionalmente “ganadores”, que plantearán demandas corporativas al gobierno.

Por otro lado, los humalistas y los nuevos liderazgos locales y regionales impulsarán movilizaciones y amenazarán con realizar actos de violencia para lograr los objetivos particulares de segmentos no organizados que forman parte del tradicional contingente de “perdedores”, pobres, campesinos, indígenas, serranos. A su vez, la probable aprobación del TLC estimulará la proliferación de nuevas demandas de los que se sientan afectados por tal acuerdo.

A estas presiones internas se sumarán las que resulten de los nuevos factores de la creciente internacionalización de la política: además de la producción de la coca y del narcotráfico, el TLC, los problemas ambientales, las reivindicaciones étnicas, además de la presencia de Hugo Chávez, contribuirán a complicar más la agenda política.

Es muy probable que la resolución de estos problemas acarree conflictos entre los partidos y genere contradicciones entre diferentes voceros políticos y

los gestores de las políticas económicas destinadas a favorecer la inversión privada. En este sentido, es posible que se intensifiquen los conflictos sociales, por ejemplo, entre comunidades y empresas mineras. Para decirlo de manera sintética, en la medida que el crecimiento económico favorezca la penetración del capitalismo, el gobierno de García enfrentará un novedoso y abigarrado conjunto de problemas de difícil solución en el corto y mediano plazo, que pondrán a prueba la estabilidad política y económica, así como la firmeza de las precarias instituciones democráticas.

Es decir, a pesar de los buenos augurios, también existen serios peligros en el horizonte político y social, por lo que se hace necesario prepararse para encararlos eficazmente mediante los mecanismos democráticos. Para esto, entre otras cosas, se deberá fortalecer el cuerpo técnico y político del gobierno para que pueda negociar y regular, en diferentes grados y niveles, los legítimos requerimientos sociales y las posibilidades de inclusión y de inversión a fin de asegurar el manejo eficiente del aparato estatal, la extensión del ejercicio de los derechos ciudadanos, y la ampliación y profundización del mercado.

(...) en la medida que el crecimiento económico favorezca la penetración del capitalismo, el gobierno de García enfrentará un novedoso y abigarrado conjunto de problemas de difícil solución en el corto y mediano plazo, que pondrán a prueba la estabilidad política y económica, así como la firmeza de las precarias instituciones democráticas.

Se dice fácil, pero para lograr tales objetivos surgirán profundas dificultades que pueden agudizar más el polarizado escenario político; mayor motivo para mantenerse en estado de alerta para defender la democracia y la inclusión ciudadana. ■■■

LA REFORMA POLÍTICA Y EL NUEVO GOBIERNO

Por **Martín Tanaka**

El fujimorismo fue eficaz en implantar un fuerte sentido común anti político y anti partido en la población, que es recogido y sostenido irreflexiva (o interesadamente) por los medios de comunicación, y que aprovechan muchos políticos oportunistas. Durante la presidencia de Alejandro Toledo se avanzó algo hacia la construcción de un sistema de partidos, bajo las banderas de institucionalización democrática que promovió el gobierno. El problema es que nunca llegó a debatirse propiamente una reforma política integral, que estableciera claramente un diagnóstico de los problemas de fondo, y de la dirección en la que deberían encaminarse las reformas y los diversos ámbitos en los que deberían darse.



A pesar de que se repite que no puede haber democracia sin partidos, y que la precariedad de los partidos actuales y del sistema político constituye un obstáculo muy importante para la consolidación de la

democracia y el desarrollo del país, no ha habido un debate ni se han tomado decisiones concordantes con la importancia que supuestamente le asignan los actores al tema. Por esta razón, en los últimos años se implantaron algunas reformas parciales, sin mucha convicción, por lo que sus efectos han sido escasos. Así podemos ubicar a la ley de partidos (ley 28094, de octubre de 2003), la ley de barrera electoral (ley 28617, de octubre 2005), y la reciente aprobación de modificaciones al reglamento del Congreso, estableciendo su funcionamiento sobre la base de bancadas. La falta de convicción se hizo patente en las últimas semanas, cuando se discutió sobre el financiamiento público a los partidos. Respecto a este tema, de lo que se trataba era de hacer transparente y fiscalizable ese financiamiento, no descartarlo simplistamente. Si no hacemos nada por fortalecer a los partidos, seguiremos teniendo los que tenemos.

Los límites de la ley de partidos se manifestaron elocuentemente en la gran cantidad de partidos que participaron en las últimas elecciones, el más alto número desde el inicio del actual periodo democrático, y en la patente debilidad de la representación política de los partidos que se expresarán en el Congreso 2006-2011, empezando por la bancada más votada, la de la alianza UPP-PNP. Ello presagia que este congreso pueda ser aún peor que el del periodo 2001-2006. La bancada más grande no cuenta con congresistas con experiencia o clara ascendencia política sobre sus colegas; esto, sumado al hecho de no estar en el gobierno, hace pensar que lo más probable es que se disgregue significativamente en los próximos meses y años.

Los límites de la ley de partidos se manifestaron elocuentemente en la gran cantidad de partidos que participaron en las últimas elecciones, el más alto número desde el inicio del actual periodo democrático, y en la patente debilidad de la representación política

Decía que no contamos hasta ahora con un buen diagnóstico de cuáles son los problemas que debemos enfrentar, y en qué sentido orientar las reformas: de un lado, somos concientes de la necesidad de combatir la fragmentación y la personalización, de consolidar los partidos y un sistema con mucho menos actores, y más representativo; al mismo tiempo, es moneda corriente la idea de que es imprescindible la renovación de la “clase política”, abrir el espacio político y propiciar la incorporación de nuevos actores, así como “acercar al elector el elegido” (por ejemplo, con circunscripciones uninominales), sin repararse en que se trata de objetivos contradictorios, incompatibles, al menos tal como suelen plantearse en el debate público. En efecto, las reformas propiciadas para hacer en teoría “más democrático” el sistema que hemos señalado, promueven la dispersión que se quiere rechazar, ya que a la lista ganadora se le otorga la mayoría de consejeros regionales y regidores municipales cualquiera sea la votación obtenida. Agravando más el problema, se crea un remedo, a nivel regional, de distrito uninominal ya que tiene que haber consejeros provinciales al margen de que estos no necesariamente provengan de esas circunscripciones electorales. Esta legislación asume erróneamente que los ámbitos regionales y locales serían “menos” políticos, y por ello tenemos un sistema contradictorio: con un congreso nacional con representación proporcional, y consejos regionales y municipales con el mencionado “premio a la mayoría”. Este desorden es fuente de inestabilidad y conflictos, y sin embargo no se le ha dado la importancia que merece. Para enfrentar este problema, en los últimos días el Congreso puso a votación el establecimiento de la segunda vuelta en las elecciones regionales, que felizmente fue rechazada por el pleno; esta medida habría reforzado, no limitado la fragmentación, y aumentado los conflictos, al crear mayorías artificiales.

¿Es posible pensar en una reforma política importante en los próximos años? Podría ser. Parecía menos probable en el congreso y gobierno anterior, y algunas reformas fueron aprobadas. Bien visto, los partidos con vocación de tales, y confianza en sus capacidades, podrían estar dispuestos a implantar reformas que establezcan requisitos más exigentes para la acción política, que poco a poco permitan la consolidación de las organizaciones más fuertes y limiten el aventurerismo. En el congreso 2001-2006 fue claro

que si no se pudo avanzar más es porque hay muchas organizaciones políticas sin vocación de construir partido (que supone un programa, algunos referentes ideológicos, comités, activismo en las bases, formación de cuadros, etc.) y de interactuar en un sistema de partidos. A estas organizaciones les basta un soporte electoral a caudillos que acceden a cargos, y hacen política sobre la base de un demagógico rechazo a la política y los partidos “tradicionales”.

¿Dónde está el meollo del problema del sistema político? Los problemas principales se encuentran en la extrema debilidad de los partidos, en la inexistencia de un sistema de partidos; en la extrema volatilidad electoral, en la existencia de organizaciones políticas sin vocación de partido, y por lo tanto particularmente vulnerables a la improvisación, a la influencia de intereses particularistas, a la imposibilidad de control y rendición de cuentas; en la fragmentación extrema del sistema de partidos, en su precario asentamiento nacional, en la desarticulación entre el funcionamiento de ciertas cúpulas en Lima y la distancia entre éstas y los espacios regionales y locales. ¿Qué se deduce de este diagnóstico? Sostengo que de lo que se trata es de perseverar en la línea de la ley de partidos y de la valla electoral; se trata de perfeccionar, mejorar, no de retroceder. Esto implica pensar en mecanismos eficaces de fiscalizar la existencia real de los comités que se acreditan, controlar mejor el financiamiento y los mecanismos de democracia interna; ser mucho más exigente con el proceso de reinscripción que empezará después de las elecciones de noviembre; seguir con la reforma del funcionamiento del congreso, espacio de actuación por excelencia de los partidos: continuar, después del funcionamiento por bancadas, con la eliminación del voto preferencial, y sancionar al transfuguismo, y la reglamentación de la inmunidad parlamentaria para

Los problemas principales están en la extrema debilidad de los partidos, en la inexistencia de un sistema de partidos; en la extrema volatilidad electoral, (...)

(...) en la desarticulación entre el funcionamiento de ciertas cúpulas en Lima y la distancia entre éstas y los espacios regionales y locales.

evitar la impunidad; establecer requisitos más exigentes para la constitución de movimientos regionales y organizaciones locales, para combatir la extrema fragmentación en esos niveles. Por ejemplo, exigir la presentación de candidatos de estos movimientos y organizaciones en varias regiones o provincias, o en una región y al mismo tiempo en las provincias de la misma, o en una provincia y en los distritos, para así acercarnos a lograr mínimas articulaciones; eliminar el “premio a la mayoría”, que crea mayorías artificiales y limita las posibilidades de fiscalización y negociación política.

Estas son solamente algunas sugerencias. El mensaje de fondo es tomar más serio aquello de que “no hay democracia sin partidos”. Los partidos que queremos no surgirán sin un esfuerzo deliberado y perseverante por apoyarlos. ■■■

EL DESAFIO DE LA GOBERNABILIDAD EN EL NUEVO GOBIERNO

Por Romeo Grompone

Tenemos imágenes compartidas sobre problemas que se arrastran desde el largo plazo en la historia del país; en estos días, sin embargo, pareciera que la mayoría está empeñada en emprender análisis de corto alcance. Algunos analistas políticos, ante el inminente cambio de gobierno, parecen estar dedicados a marcar aspas -esto sí, esto no- estilo memorando ejecutivo o formulario administrativo, respecto al gobierno de Toledo. Por un lado, crecimiento macroeconómico, adecuada inserción internacional; por otro, en cuanto a políticas sociales, redistribución, combate al nepotismo y la corrupción, el lapicero corre y el casillero queda en blanco. Parecemos haber olvidado los desafíos de fondo, expresados por ejemplo en las discusiones sobre la vacancia del presidente Toledo, o en el 47% de los votos obtenidos por Ollanta Humala hace poco más de un mes. ¿Ocurre que estos acontecimientos se encuentran tan cerca que no tenemos perspectiva para verlos? ¿Sucederá más bien que queremos expulsar fantasmas y dejar de lado nuestros miedos? No atino a dar la respuesta adecuada. Creo que si de lo que se trata es de garantizar la gobernabilidad democrática del país, resulta necesario emprender un conjunto de cambios de fondo ineludibles.

Los problemas a enfrentar

En un reciente artículo, Eduardo Ballón señala que en este último período de gobierno hemos tenido estabilidad y crecimiento económico de base estrecha; un generalizado descontento social que -me atrevo a agregar por mi cuenta- coloca en nuevos términos los problemas de articulación e integración social; y una incapacidad de la política de proyectarse con credibilidad en la sociedad. Ella se manifestaba, entre otras expresiones, en la incapacidad de autorreforma de los partidos, o en la ausencia de iniciativas consistentes en lo relativo a la reforma del Estado.

Estamos enfrentados ante problemas que afectan la gobernabilidad democrática (dejo por razones de espacio la discusión sobre los orígenes conservadores de esta temática, creo ya superados). La



gobernabilidad tiene que ver con la capacidad de tomar decisiones que motiven aceptación social y sentimientos de obligación de los ciudadanos, y que a su vez logren, eficaz y coherentemente, los efectos buscados. Se trata de condiciones que van más mucho más allá de una buena administración. Como pocas veces en nuestra historia, estas condiciones se encuentran expuestas a radicales controversias, que pueden expresarse en resistencia abierta o soterrada de las élites, o en extendidas protestas sociales, como puede verse en toda América Latina, y en particular en los países andinos.

Si en algo parecen haber coincidido los principales candidatos en las elecciones recientes es que se requiere tanto democracia política como democratización política y social, y que ésta última requiere reformas profundas, incluso en el propio diseño de las instituciones estatales. Como señala bien el sociólogo argentino Antonio Camou, la estabilidad que requiere la gobernabilidad exige encontrar un punto de equilibrio. Este puede alcanzarse porque existe un adecuado balance entre demandas sociales y capacidad política para resolverlas, por la debilidad de los actores políticos que impugnan una distribución que consideran no equitativa para lograr que se haga valer su posición, o finalmente por la vigencia de dispositivos de control que pueden desembocar en situaciones de represión. En la soliviantada sociedad peruana de estos años, los mencionados equilibrios han sido superados por los acontecimientos, y se corren demasiados riesgos si se trata de fijarlos por imposición.

El APRA y la definición de su política de alianzas

El gobierno de Alan García recibe un país con una situación económica que le permite tomar medidas de corto plazo atendiendo a los sectores más postergados y proyectar, dándose tiempo, una política de alcances más vastos. La primera tarea a resolver es una adecuada política de alianzas. Aunque quizás no sea políticamente correcto señalarlo, no parece adecuado buscar una concertación definida rígidamente. El APRA puede sacar partido del hecho de que, si bien es minoría en el congreso, los bloques opositores (el Partido Nacionalista y Unión por el Perú por un lado; Unidad Nacional, Frente de Centro y los escasos votos de Perú Posible y Restauración Nacional por el otro, a lo que se agrega por ahora en otra dirección el fujimorismo), tienen dinámicas centrífugas y muy contadas coincidencias. Una laboriosa tarea de acuerdos tema por tema puede hacer que finalmente prevalezca la voluntad del gobierno, sin que necesariamente tenga que afrontar compromisos costosos en relación a las decisiones tomadas. Daría la impresión que el problema está más en sus contendores que en el propio partido aprista. Los primeros se encuentran enfrentados a adhesiones volátiles, como parece ser el caso del Partido Nacionalista y Unión por el Perú, o han comprobado los límites de su crecimiento, tal como ocurre en Unidad Nacional. Por una u otra razón se encuentran en buena medida limitados a considerar las decisiones del gobierno como ineludible referencia; este será quien determinará las reglas de juego.

Una laboriosa tarea de acuerdos tema por tema puede hacer que finalmente prevalezca la voluntad del gobierno, sin que necesariamente tenga que afrontar compromisos costosos en relación a las decisiones tomadas. Daría la impresión que el problema está más en sus contendores que en el propio partido aprista.

El congreso enfrenta además un problema adicional, recuperar su credibilidad. No se trata únicamente de justificadas apelaciones morales respecto a hacer valer virtudes cívicas y justificar su compromiso ante los electores. En parte por efecto de la valla electoral del 4%, y también porque el partido de gobierno no es improvisado ni aluvional, las organizaciones políticas y los representantes que se encuentran en el parlamento -al margen de las calificaciones profesionales y personales de quienes lo integran- tienen expectativas de emprender o continuar una trayectoria política, a diferencia de lo que ocurría en el período anterior, en donde pronto advirtieron sus escasas o inexistentes posibilidades de salir reelectos. Puede entonces pensarse en un congreso mucho más confrontacional, atendiendo a las posiciones en pugna, y a la vez más cuidadoso con la labor parlamentaria en el trabajo de las bancadas y las comisiones. En otro plano, al margen de los pronósticos sobre una probable dispersión en el Partido Nacionalista -lo que dependerá de su actuación dentro y fuera del congreso-, la presencia en este grupo de líderes sociales emergentes (que no son en la mayoría de los casos caudillos de sus organizaciones, sino que están expuestos al escrutinio cuidadoso de sus seguidores) los obligará a cumplir tareas de representación que requerirán un continuo diálogo con la población, en un estilo que va a ser diferente al de los notables locales. Estos últimos parecen ser, en la mayoría de las organizaciones, para bien o para mal, una especie en extinción.

Las políticas sociales y las políticas de desarrollo

La gobernabilidad se juega también en el impulso y el estilo que se le otorgue a las políticas sociales. En un período histórico inusualmente breve pasamos tanto por el agotamiento de lo que era el pacto populista entre distintas clases sociales, como también por el descrédito de la idea de la conveniencia de no hacer responsabilidad prioritaria del Estado las políticas de salud y educación, delegando esta tarea al sector privado, orientación promovida pocos años atrás por los organismos internacionales. Por razones técnicas pero además de sostenibilidad política y equidad, ya ha pasado el tiempo de lo que Anete Ivo caracterizaba como una falaz tecnificación de la cuestión social, en la que predominaban decisiones que, bajo un supuesto manto descentralizado, descargaba de

responsabilidad a los gobiernos, hacía renunciar a orientaciones universalistas de política social, para centrarse en la llamada focalización del gasto en la atención a la pobreza. Subsisten por cierto, y hasta pueden eventualmente expandirse, prácticas asistencialistas y clientelistas. Sin embargo, una creciente impugnación social impide que ellas puedan constituir la orientación predominante.

Será necesario vincular las políticas sociales con las de desarrollo productivo. En este sentido, cobran vigencia políticas los incentivos para las zonas más pobres de la sierra, donde se manifiesta la oposición más enconada al gobierno. En estas medidas se asistirá inevitablemente a la coexistencia de cálculos políticos con legítimas preocupaciones por reducir los niveles de desigualdad existentes. Importa en este acercamiento buenas definiciones de lo que se pretende alcanzar. El problema aquí, como se señala apropiadamente en otro artículo de este número, es no tanto técnico, vinculado a cultivos y actividades alternativas, sino de conocimiento de los mercados nacionales y externos. La experiencia muestra que, encontrado un determinado nicho de mercado, los campesinos no sólo son receptores de asistencia, sino activos protagonistas del proceso. Queda pendiente la pregunta, en éste como en otros temas, sobre si el partido aprista cuenta con los técnicos adecuados para asumir esta responsabilidad, o capacidad de convocatoria para llamar a profesionales independientes que además no pretendan imponer su propia agenda, tal como parece haber ocurrido en el país en los últimos quince años.

La conflictividad social y el fortalecimiento de las instituciones.

No es por cierto aventurar un pronóstico arriesgado afirmar que seguirán, como ha ocurrido en el conjunto de los países andinos, episodios de protesta de alta conflictividad. Proseguirá el cuestionamiento a las autoridades locales, por problemas sociales en los espacios locales, y también por una imperfecta construcción institucional, tanto en lo relativo a la atribución de competencias entre las diversas autoridades, como por el juego que se establece entre mayorías y minorías en los municipios y gobiernos regionales.

La discusión sobre los efectos ambientales de la minería y sobre los contratos que regulan esta

No es por cierto aventurar un pronóstico arriesgado afirmar que seguirán, como ha ocurrido en el conjunto de los países andinos, episodios de protesta de alta conflictividad.(...)

(...) Lo que no podemos conjeturar es si este conjunto de movimientos sociales tendrá un liderazgo unificado, acaso con Ollanta Humala, o si surgirán otros dirigentes en colaboración o competencia entre ellos.

actividad es un tema pendiente de discusión en el país, donde daría la impresión que existen argumentos simplistas en quienes sostienen una u otra posición. En los conflictos cocaleros interviene un abigarrado conjunto de actores de la sociedad, estatales y organismos internacionales con orientación diversa, en donde se juegan estrategias que parecen trascender la discusión sobre la erradicación de este cultivo, la viabilidad del desarrollo alternativo y el combate a poderosas redes delincuenciales; ingresan también intereses geopolíticos. El conflicto sindical cobrará una mayor relevancia, aún cuando la mayoría de los gremios se encuentran debilitados y en ocasiones aislados.

Lo que no podemos conjeturar es si este conjunto de movimientos sociales tendrá un liderazgo unificado, acaso con Ollanta Humala, o si surgirán otros dirigentes en colaboración o competencia entre ellos. Lo que parece más probable es el afianzamiento de un discurso de identidad que trate de articular lo étnico con la condición de postergado, en donde aparecerán organizaciones relativamente consolidadas así como manifestaciones esporádicas que cuestionen al sistema democrático. Ante las transgresiones a la ley en ocasiones se buscará imponer la autoridad, y en otras habrá oportunidades de negociación; en

cualquiera de estos dos planos, todo indica que Alan García se conducirá con mayor habilidad que Alejandro Toledo. No bastará, sin embargo, el más que probable protagonismo presidencial. El ejercicio de la ley o la negociación política remite otra vez a la gobernabilidad, y ésta al funcionamiento regular de las instituciones, que otorguen un marco no sólo de legitimidad, sino de inteligibilidad a los procedimientos de resolución de los conflictos que se desaten. Se trata de que jueces, fiscales, presidentes regionales, alcaldes, policía, ministros, la Contraloría General de la República, actúen dentro de lo que son sus competencias. Esta pretensión elemental parece poco realista a quienes les toca ser protagonistas de estos procesos, cualquiera sea su posición. La situación exige pasos decisivos para evitar que pedir lo mínimo sea pedir lo imposible.

El desconocimiento de las víctimas de la violencia

Impartir justicia en un país que vivió una guerra sangrienta surge de inmediato como una tarea a acometer sin vacilaciones y sin subterfugios. La Comisión de la Verdad y Reconciliación planteó un conjunto de recomendaciones de reforma institucional que acaso pueden ser tema de discusión. Se presentan también prioridades ineludibles. Entre ellas, reparación a quienes padecieron este conflicto, y la necesidad de judicialización de casos para los casos en que existen pruebas de violación a los derechos humanos. En este tema los cálculos de corto plazo, como lo demuestra la experiencia de América Latina,

terminan siendo contraproducentes. Los responsables finalmente son identificados y sancionados, y con frecuencia demasiado tarde para quienes padecieron las consecuencias de largos años de impunidad. Un vice-presidente que parece entender el conflicto que vivió el país desde la sola lógica de represión, así como siniestros cálculos alternativos sobre el número de muertos en la guerra interna señalados por algunos voceros del nuevo gobierno son expresiones desalentadores. No han entendido lo que ha ocurrido o no lo quieren entender.

La construcción de la democracia

Faltan temas, habrá oportunidad de exponerlos, y es un tanto inútil hacer ahora un listado. Por otra parte el autor de estas líneas no sería competente para tratar la mayoría de ellos. Esperemos que en los años que nos esperan la democracia no se encuentre en peligro. Quedan dudas de si gobierno y sociedad podremos satisfacer la propuesta democrática de libertad e inclusión que debe ser expansiva, y asumida como una construcción que no cesa y nos concierne a todos. Al final de cuentas en nuestra insistencia en la gobernabilidad no hicimos más que dar cuenta, con un énfasis que no altera la naturaleza del problema planteado, de la aspiración de la revolución americana de Madison. Un gobierno que tenga capacidad para cumplir su cometido, y una sociedad en condiciones y con derechos para controlar a quienes ejercen el poder. ■■■

Alerta bibliográfica Fondo Editorial del Instituto de Estudios Peruanos



Escuela y participación en el Perú. Temas y dilemas
(263 pp.)

Carmen Montero (editora)

¿Es la participación un aporte significativo al mejoramiento de la calidad de la educación peruana? ¿En qué medida ella se traduce en más y mejores aprendizajes? Este libro estudia la tensión entre una educación que promueve el aprendizaje de prácticas democráticas y otra que convoca a la participación y al compromiso social para el mejoramiento de la calidad. Sin ser opciones excluyentes, el sistema reclama sumar esfuerzos para elevar la calidad educativa.

ADMINISTRACIÓN ESTATAL: Políticas sociales, desarrollo de infraestructura y organismos reguladores

Por Roxana Barrantes

Después de la intensa campaña para la segunda vuelta electoral, estamos a escasos días del cambio de gobierno. Los equipos de transición ya se han instalado y hemos escuchado varias críticas por parte de la nueva administración y respuestas firmes de la administración saliente. En cualquier caso, a pesar de las bombas de tiempo,¹ y de cara a la rabia inmediata expresada en el voto por Humala que indica bastante impaciencia con promesas de cambio, el gobierno entrante mirará su programa de gobierno, pero también podría escuchar algunas de las sugerencias que, desde la Academia, nos permitimos ofrecer. En esta nota, nos centramos solamente en tres temas: políticas sociales, desarrollo de infraestructura y organismos reguladores.

1. ¿Cómo hacemos que el Estado llegue allí donde se le necesita? El éxito de la recaudación tributaria durante el último quinquenio deja claro que el Estado ahora tiene más recursos que hace cinco años. La evidencia disponible muestra que, si bien los índices de pobreza han disminuido con el crecimiento económico de los últimos cuatro años, prácticamente a uno de cada dos peruanos no le alcanza siquiera para cubrir sus necesidades básicas. Las tasas de crecimiento podrían duplicarse y todavía demoraríamos varios lustros en bajar el número de pobres a la mitad, o cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero, sobre todo, hacer que nuestros compatriotas vivan mejor. Tenemos entonces recursos, el problema es cómo hacer que lleguen allí donde realmente se los necesita y de manera rápida. Notemos que las necesidades se suelen concentrar en las áreas donde es más caro atender a los ciudadanos. Una manera rápida de que el Estado llegue allí donde más se le necesita es a través de instituciones que ya tengan presencia en esas zonas. ¿Por qué no se puede encargar la



administración de programas sociales a organismos privados con prestigio? Concretamente, ¿por qué asociaciones privadas no pueden hacerse cargo de las escuelas? ¿Por qué otras organizaciones del mismo tipo no se hacen cargo de llevar ayuda alimentaria a la población en extrema pobreza en la sierra rural o en la selva? La tarea de los funcionarios públicos responsables sería organizar concursos transparentes, que fijen el objetivo de atención (digamos, el distrito de Acostambo en Huancavelica) y se asignaría la atención a las instituciones en función del menor monto pedido en subsidio para cumplir con el objetivo. Implementar esta sugerencia haría ganar en efectividad en la atención.

Una manera rápida de que el Estado llegue allí donde más se le necesita es a través de instituciones que ya tengan presencia en esas zonas. ¿Por qué no se puede encargar la administración de programas sociales a organismos privados con prestigio?

1. Suena irónico realmente que después de haber dejado el caos en 1990, los mismos políticos que estuvieron a la cabeza de ese descalabro, nos adviertan de bombas de tiempo en la actualidad. Aunque quizá sí, tienen razón, ellos no dejaron bombas de tiempo: para el 28 de julio de 1990, la mayoría de las posibles bombas que ellos dejarían ya habían explotado (incluyendo la elección de Fujimori y lo que vendría después).

2. ¿Cómo hacemos para ampliar la infraestructura? La red de carreteras, los puertos y aeropuertos requieren importantes inversiones. En varios casos, estas

inversiones no son rentables, independientemente de las buenas intenciones de los políticos. Si no son rentables, es muy difícil que sean asumidas por el sector privado. Pero en aquellos casos cuando las inversiones en infraestructura son rentables, el Estado se equivoca al tratar de llevarlas a cabo directamente. Existe en el aparato del Estado una institución que se ocupa de llevar a cabo de manera profesional los procesos de concesiones. Además, buena parte de los marcos legales y regulatorios necesarios ya han sido emitidos. Claro, se pueden mejorar pero las posibles mejoras no pueden hacer demorar la implementación de procesos que ya están en curso.

La Administración entrante deberá cuidar de reducir al mínimo los esquemas de subsidios cruzados que hoy caracterizan algunos de los procedimientos de concesión, o bien hacerlos transparentes para los ciudadanos. En las concesiones de infraestructura vigentes, los concesionarios pagan al Estado una retribución. En otros casos, en adición a la retribución, una fracción de la tarifa que pagamos los consumidores es destinada directamente como ingreso propio de alguna empresa pública.² De este modo, los usuarios de la infraestructura mejorada financian parte de las expansiones en la infraestructura que queda en manos públicas por baja rentabilidad.

3. ¿Cómo fortalecemos al Estado sin hacerlo crecer con debilidad? Al mismo tiempo que el gobierno entrante representa prácticamente al único partido político organizado en el Perú, cuyos militantes tienen una expectativa razonable de implementar su programa de gobierno dirigiéndolo directamente, también es cierto que ya existen en el Perú áreas profesionalizadas de la Administración Pública. Estas son claramente el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Bancos, los organismos reguladores de servicios públicos, la SUNAT, etc. Estas instituciones han invertido en la formación de personal, que viene realizando un trabajo profesional y que reciben remuneraciones acordes con la calificación, especialización, incentivos al desempeño, y mercado que regulan. Varias de ellas han establecido programas de extensión universitaria que permiten atraer a los mejores jóvenes que egresan

de las universidades y que logran ingresar a trabajar a través de aprobar con excelencia cursos de alto nivel. Una alternativa sencilla para mantener la profesionalización en estas instituciones y evitar que la Administración Pública crezca de manera inorgánica es dejarlas trabajar, evitando interferir en sus mecanismos de convocatoria y selección de personal. Evidentemente, esta recomendación incluye mantener al personal, no cambiándolo de la noche a la mañana y menos reduciéndoles el sueldo, que es una manera velada de decirles que se vayan.

Una alternativa sencilla para mantener la profesionalización en estas instituciones y evitar que la Administración Pública crezca de manera inorgánica es dejarlas trabajar, evitando interferir en sus mecanismos de convocatoria y selección de personal.

Esta recomendación claramente incluye conservar el sistema establecido, de sustitución escalonada anual, de miembros de los consejos directivos de los organismos reguladores. Este es un mecanismo importantísimo para evitar la politización de la fijación de tarifas de servicios públicos. Ya se ha dado pasos adelante en el marco de elección de los consejeros para asegurar la profesionalización y convocar a quienes tienen la mejor experiencia y honestidad posibles.

Estas recomendaciones implican un gasto mínimo, si no nulo, a la Administración entrante y tienen la consecuencia, beneficiosa, de asegurar el esquema de incentivos para profesionales competentes en la Administración Pública.

Las sugerencias ofrecidas irrogarían un reducido costo al Estado, le evitan tener que despedir trabajadores, o contratar nuevos, tendrían consecuencias positivas sobre los niveles de crecimiento económico y pueden ser un instrumento muy efectivo de alivio a la pobreza extrema. ¿Se animará el gobierno entrante a implementarlas? ■■■

2. El caso más claro es el de la Tarifa por Uso del Aeropuerto Jorge Chávez para los pasajeros de vuelos internacionales: el 20% va directamente a Corpac.

POBREZA RURAL: ¿Desarrollo rural o agrícola?

Por Carolina Trivelli

La campaña electoral pasada ha permitido que algunos temas, usualmente poco atendidos en estas coyunturas, aparezcan hoy otros en los cuales hay consenso respecto a la urgencia de su atención. La pobreza en general, pero sobre todo la rural y la de la sierra sur, son hoy temas obligados en cualquier discusión sobre políticas públicas. Un gran logro.

Hoy en el Perú se reconoce que el grupo que enfrenta las peores condiciones y mayores trabas para iniciar un proceso de desarrollo es el de los pobladores de la sierra sur, sobre todo los que viven en el campo o en las ciudades pequeñas. La pobreza rural afecta a 3 de cada 4 hogares de la sierra rural, donde la mayor parte es pobre extremo. Es ahí donde hay urgencia de medidas que permitan a esta gran cantidad de peruanos y peruanas mejorar sus condiciones de vida. Todos de acuerdo.

¿En respuesta a este consenso que se nos propone? Básicamente dos cosas: más y mejor infraestructura y bienes y servicios públicos (camino sobre todo, mejores escuelas, más acceso a servicios de salud, etc.) con las que nadie está en desacuerdo pero todos esperamos ver sobre todo las mejoras en calidad y cobertura, en particular en los lugares más pobres. Se propone también el programa "Sierra Exportadora" que ha de potenciar al sector agropecuario de la sierra integrándolo con mercados más grandes sobre la base de productos de alto valor, nuevos en su mayoría. Esta propuesta, busca reproducir lo que hemos visto en la costa, en la sierra y para ello propone inversiones importantes a nivel de las parcelas (en asistencia técnica, riego, etc.) y estrategias de conexión de los productores con nuevos productos y con sus mercados. Todos están de acuerdo también en la importancia de integrar a la sierra con los mercados mundiales, todos encantados de ver en los menús de los principales restaurantes del mundo nuestros choclos, aguaymantos, orégano, papas nativas, pimientos y alcachofas. Pero ¿este tipo de programa tendrá impactos sustantivos en la pobreza y opciones de integración y de desarrollo de los pobladores rurales?

Personalmente creo que hay que apoyar iniciativas exportadoras, pero en su escala y con metas más



(...) hay que apoyar iniciativas exportadoras, pero en su escala y con metas más modestas. El medio rural serrano es muy diverso y complejo, tanto en sus condiciones geográficas como en sus actividades económicas y sociales.

modestas. El medio rural serrano es muy diverso y complejo, tanto en sus condiciones geográficas como en sus actividades económicas y sociales. Probablemente iniciativas como "Sierra Exportadora" tengan un éxito interesante en zonas integradas ya a mercados nacionales o con condiciones favorables como accesibilidad, presencia de servicios privados complementarios, entre otros. Me imagino el éxito de este programa, por ejemplo, en el valle del Mantaro o en el Valle Sagrado; en ambas zonas los niveles de pobreza rural son significativamente menores al promedio de la sierra. Allí, ya existe exportación y es necesario apoyar su expansión; también hay crédito, servicios de asistencia técnica, caminos, agricultores con buena tierra, etc. En estas zonas el éxito de un grupo de productores en el mercado externo, permite además que algunos de los que no lograron o quisieron dar el salto tengan mejores opciones (menos competencia al menos) para abastecer los mercados internos.

Pero el tema es el resto. ¿Cuántos pobladores rurales de otras zonas -y de esas mismas- tienen lo mínimo para integrarse con los mercados mundiales? Muchos piensan que son bastantes, pero que su principal problema es que no conocen los cultivos más rentables o con mayor potencial de mercado, por lo que opinan que la solución está en enseñarles y por ello la política pública debe orientarse a cambiar la cédula de cultivo y la tecnología de producción. Pero esto no es así de simple. Hemos tenido decenas de experiencias en el país en las cuales un personaje “ilustrado” convence a los productores de cambiar de cultivo y luego no hay mercado para este nuevo cultivo y el productor se queda igual o peor que antes. Más bien lo relevante parece ser abrir oportunidades de mercado y que los productores reciban información sobre estas oportunidades. Existen increíbles experiencias que nos muestran que los productores de la sierra reaccionan muy rápido ante nuevas demandas, que logran sacar recursos de debajo de las piedras para adecuarse a nuevos cultivos, procesos y mercados. Claro, unos más rápido y de manera más eficiente que otros, pero todos con resultados más sostenibles, pues el cambio en la oferta es para aprovechar una demanda que ya existe, en vez de cambiar la oferta y luego ir a buscar un mercado que no se sabe si existe o existirá.

Pero esta discusión sigue siendo insuficiente, pues se limita a las actividades agrícolas de los pobladores rurales. Debemos recordar que las condiciones de la sierra para hacer agricultura son más bien limitadas: falta de buena infraestructura de riego, tierras en pendientes sujetas a procesos erosivos de gran envergadura, insuficiente cantidad de tierra cultivable, altos riesgos de eventos climáticos (heladas, sequías, etc.), etc. En realidad como nos mostró José María Caballero a inicios de los años ochenta, la sierra no tiene un gran potencial agrícola. Esto no quiere decir que la agricultura no es central en la vida de los pobladores rurales de la sierra. Lo es. Cerca de la mitad de los ingresos de los pobladores de la sierra rural provienen de actividades agropecuarias, éstas generan un gran número de encadenamientos hacia y desde otras actividades productivas y además son fuente fundamental de alimento para estas familias y sus comunidades. Sin embargo, hay un conjunto de otras actividades (rurales no agrícolas) que suceden en el medio rural y que deben ser atendidas, apoyadas y promovidas desde las políticas públicas, pues son justamente estas

(...) la sierra no tiene un gran potencial agrícola. Esto no quiere decir que la agricultura no es central en la vida de los pobladores rurales de la sierra. Lo es. (...)

actividades no agrícolas las que permiten a los hogares rurales integrarse más y mejor con las ciudades, con los mercados locales (distritales y provinciales, pero también con los nacionales y mundiales), con sus territorios y son las que suelen traer liquidez de manera menos estacional y menores niveles de vulnerabilidad. Hoy en día la pequeña ganadería y las transformaciones de productos lácteos (quesos y yogures sobre todo), la piscicultura, la producción de artesanías y actividades de turismo rural por ejemplo son claves, al igual que un creciente número de microempresas rurales que impulsan emprendimientos que proveen servicios, pequeñas manufacturas, etc. Hay una gran diversidad de casos, donde se comprueba que la pobladores rurales encuentran como responder a oportunidades que el (su) mercado les ofrece.

Esto no es nuevo, hoy en día se reconoce que lo rural es más amplio que lo exclusivamente agrícola y que hay grandes ventajas de promover procesos de desarrollo más amplios que solo apoyar el desarrollo del sector agropecuario. El Perú cuenta con una buena Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, aprobada en el 2004, que se basa justamente en este tipo de análisis. Una estrategia moderna de consenso entre sectores del Estado, de la sociedad civil, etc. El nuevo gobierno tiene una buena oportunidad de implementar esta estrategia, que ya existe, que ya está aprobada y en la cual sus propuestas concretas de más y mejor infraestructura y de Sierra Exportadora podrían muy bien insertarse e incluso potenciarse. Para ello deben partir por conocer, analizar, difundir y apropiarse de la Estrategia, impulsar un esquema institucional que permita implementarla (pues hoy el Desarrollo Rural parece no ser responsabilidad de nadie) y recoger las iniciativas que ya vienen desarrollando los pobladores rurales, sus organizaciones, sus municipios, para que en el marco de la mencionada

(...), hoy en día se reconoce que lo rural es más amplio que lo exclusivamente agrícola y que hay grandes ventajas de promover procesos de desarrollo más amplios que solo apoyar el desarrollo del sector agropecuario. El Perú cuenta con una buena Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, aprobada en el 2004,(...)

estrategia se potencie un cambio en las oportunidades de desarrollo de la mayor parte de pobladores rurales.

Mientras tanto, la sociedad civil y los demás partidos políticos deberíamos no solo discutir el contenido y la relevancia de estas nuevas maneras de ver el medio rural y el rol de lo agrícola, sino también discutir y difundir la existencia y contenido de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural y seguir de cerca las acciones del nuevo gobierno en esta materia para exigirles aprovechar lo avanzado, lo que ya existe, lo que ya dio buenos resultados. Un buen primer paso para esto sería cambiar la política 23 del Acuerdo Nacional, y que esta señale simplemente que se acuerda implementar la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural. ■■■

Seminario Internacional

Más allá de la “democracia electoral” y del “Consenso de Washington”: Política, economía y sociedad en la nueva “coyuntura crítica” en los países andinos

El objetivo del seminario es explorar los nuevos escenarios que se abren en los países andinos en el momento actual, considerando que estamos ante una nueva “coyuntura crítica”, una encrucijada, en la que termina un ciclo y se abre otro, en la que las acciones y omisiones de los actores tendrán consecuencias mediano y largo plazo. Esta coyuntura crítica está marcada en lo político por los crecientes problemas de legitimidad de las democracias en nuestros países, limitadas a una “democracia electoral” que no ha sido capaz de enfrentar con éxito los desafíos de la desigualdad y la pobreza, como ha sugerido recientemente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; y en lo económico por el agotamiento de las políticas orientadas al mercado, siguiendo los lineamientos del “Consenso de Washington”, cuando menos lo que diversos autores llamaron las reformas de “primera generación”. Esta coyuntura se expresa elocuentemente en un conjunto de protestas sociales, algunas de las cuales incluso derribaron presidentes y forzaron renuncias o destituciones, en una aguda inestabilidad política e institucional, así como en los inciertos resultados de los procesos electorales por los que están pasando los países de la región en el periodo 2005-2006.

Participan:

Martín Tanaka (IEP), Felipe Botero (Universidad de los Andes, Bogotá), Carlos De la Torre (FLACSO Quito), Carlos Meléndez (IEP), Roxana Barrantes (IEP), José Manuel Puente (IESA-Caracas), Juan Ponce (FLACSO Quito), Miriam Kornblith (Universidad Central de Venezuela, IESA), Simón Pachano (FLACSO Quito), Fernando Mayorga (Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba), Mauricio Archila (Universidad Nacional de Colombia), Roberto Laserna (CERES), Patricia Zárate (IEP), Arlene Tickner (Universidad de los Andes, Bogotá), Alberto Zelada (Universidad Andina Simón Bolívar), Francine Jácome (Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos), Scott Mainwaring (Universidad de Notre Dame, Indiana), Michael Coppedge (Universidad de Notre Dame, Indiana), Augusto Varas (Fundación Ford), Cynthia Samborn (Universidad del Pacífico), Julio Cotler (IEP) y Romeo Grompone (IEP).

El Seminario se llevará a cabo en el Instituto de Estudios Peruanos, los días 15 y 16 de agosto 2006.

A TRES AÑOS DEL INFORME DE LA CVR: La persistente exclusión social

Por Carlos Iván Degregori

El 28 de julio, Alan García asumirá por segunda vez la presidencia de la República. Exactamente un mes después, se cumplen tres años de la entrega del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), encargada de reconstruir la historia del conflicto armado interno que asoló el país entre 1980 y 1999, y proponer recomendaciones con el fin de que el episodio más sangriento de nuestra historia no volviera a repetirse.

Al margen de limitaciones y temas debatibles, el Informe es una base indispensable para enfrentar las secuelas dejadas por el conflicto desatado por Sendero Luminoso.

¿Otra bomba de tiempo?

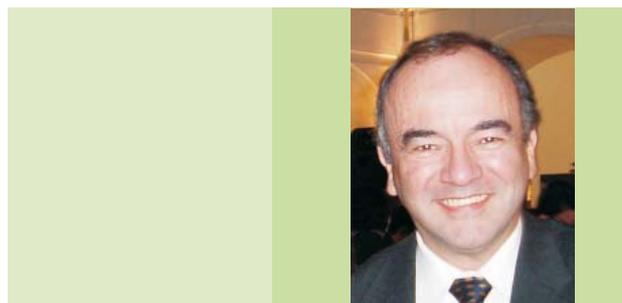
El gobierno de Alejandro Toledo termina, sin embargo, con un fuerte déficit en lo relativo a la implementación de las recomendaciones de la CVR. No haré un balance de los avances, que los hay; ni de los vacíos, que son grandes, en la actuación del gobierno en los campos de la justicia y la reparación a las víctimas de la violencia, las reformas institucionales y la reconciliación nacional.

Solo quiero señalar algunas de las causas que explican este enorme déficit frente a acontecimientos tan dolorosos de nuestra historia.¹

1. La violencia vesánica de Sendero Luminoso, única en América Latina, que llevó a amplios sectores a aceptar el discurso según el cual las violaciones a los Derechos Humanos eran el costo necesario para derrotar a dicho grupo.

2. El perfil de la mayoría de víctimas, mayoritariamente pobres, rurales, indígenas, con

1. Incluso si la cifra de víctimas mortales no fluctuara entre 62 mil y 76 mil compatriotas, como señala la CVR, las más de 30 mil víctimas consignadas con nombre y apellido siguen configurando una cifra apabullante para cualquier gobierno y cualquier sociedad civilizada y que quiere construir un futuro democrático.



escaso capital simbólico y dificultad de hacerse sentir y escuchar, en un país donde el racismo subsiste, al punto de que el primer ministro Kuczynski puede referirse de modo discriminatorio y sin condena social a sus compatriotas de los Andes de la siguiente manera: “esto de cambiar las reglas, cambiar los contratos, nacionalizar, que es un poco una idea de una parte de los Andes, lugares donde la altura impide que el oxígeno llegue al cerebro, eso es fatal y funesto”. (Perú21, 15 de julio del 2006)

El perfil de la mayoría de víctimas, mayoritariamente pobres, rurales, indígenas, con escaso capital simbólico y dificultad de hacerse sentir y escuchar, en un país donde el racismo subsiste, al punto de que el primer ministro Kuczynski puede referirse de modo discriminatorio y sin condena social a sus compatriotas de los Andes (...)

3. La concomitante indiferencia frente al sufrimiento de esos compatriotas por parte de amplios sectores sociales, y la abierta hostilidad de algunos sectores políticos y de las elites económicas, así como de una cúpula militar que cerró filas en defensa de sus compañeros de armas presuntamente vinculados a violaciones a los Derechos Humanos (DD.HH.)

4. La debilidad de las organizaciones de víctimas para ejercer presión sobre el gobierno, los partidos y los medios, entre otras causas debido a su condición social y a su ubicación, en provincias y en zonas rurales, con enormes dificultades para una movilización sostenida y coordinada, a diferencia de, por ejemplo, las Madres de la Plaza de Mayo, en Argentina.

Sin embargo, mientras estos temas no se enfrenten de manera seria, regresarán a la agenda política por más que el país oficial se empeñe en enterrarlos, y regresarán de maneras inesperadas, como sucedió de manera dramática durante la reciente campaña electoral.

En esos meses, por voluntad de los principales candidatos y de los medios de comunicación, el tema CVR no existía, excepto ocasionalmente para denigrar el Informe. Hasta que Ollanta Humala comenzó a avanzar en las encuestas de opinión. Cuando llegó al primer lugar en la intención de voto, la prensa descubrió que el “outsider” estaba presuntamente implicado en violaciones a los derechos humanos en el Huallaga durante el conflicto y, de repente, por razones tácticas en la mayoría de los casos, medios y voceros partidarios se convirtieron en defensores de los DD.HH., reivindicando de manera vergonzante el Informe Final de la CVR.

Demasiado poco, demasiado tarde. En las elecciones de abril, el mapa electoral coincidió de manera impresionante con el mapa de la violencia. Derrotado Humala en una segunda vuelta donde temores cruzados jugaron un papel desproporcionado en el denominado “año de la consolidación democrática”, hoy todo parece volver a la normalidad, ¿estamos acaso esperando que la acumulación de inequidades, exclusiones y broncas que operaron en la década de 1980 y siguen allí empozadas y macerándose, vuelvan a aflorar?

En las elecciones de abril, el mapa electoral coincidió de manera impresionante con el mapa de la violencia. Derrotado Humala en una segunda vuelta donde temores cruzados jugaron un papel desproporcionado en el denominado “año de la consolidación democrática”, hoy todo parece volver a la normalidad, ¿estamos acaso esperando que la acumulación de inequidades, exclusiones y broncas que operaron en la década de 1980 y siguen allí empozadas y macerándose, vuelvan a aflorar?

Solución: ¿del Dr. Jekyll o Mr. Hyde?

Después de haber estado a la defensiva cuando la CVR inició sus trabajos, el APRA cambió de posición cuando se dio cuenta que la voluntad de dicho organismo no era satanizar a ningún partido. Hacia el final, el propio Alan García acudió a testificar ante la CVR y se presentó en la Audiencia Pública de mayo de 2003, en la cual los partidos políticos dieron su versión sobre los años de la violencia y sus responsabilidades. Luego de presentado el Informe Final, el APRA fue el único partido que saludó el Informe, elaboró un folleto sustentando un punto de vista sobre el mismo y envió incluso una delegación a la comunidad de Chuschi, donde Sendero Luminoso dio inicio a la violencia, a manera de reparación simbólica.

Sin embargo, en años recientes el APRA produjo un viraje, que coincidió con el estancamiento de la reforma de las Fuerzas Armadas y el convencimiento

de que “el pueblo quiere mano dura”, en un contexto de incremento de la inseguridad ciudadana. El viraje culminó con la designación (no hubo consulta interna) como candidato a la vicepresidencia del Almirante Gianpietri, responsable de la represión sangrienta a los presos del Frontón en 1986.

Más allá de la elección racional de un compañero de plancha, la explicación de dicha decisión entra en el campo del psicoanálisis, los actos fallidos; y en el de la literatura de culpables que regresan al lugar del crimen. El vicealmirante no le añadió votos al APRA y mantuvo un perfil bajísimo durante una campaña en la cual García trató de reciclarlo como experto en pesquería, coincidiendo sin embargo con sus posiciones, al afirmar que el informe de la CVR responsabilizaba únicamente a las FF.AA. de las violaciones a los DD.HH., cuestión absolutamente

falsa, como lo sabe muy bien el flamante presidente electo.

La pregunta es: cuál de los dos cañones, si es que alguno, usará el nuevo gobierno para enfrentar este tema. Ojalá sea el cañón inteligente, y vaya más allá de la lucha contra la pobreza en las zonas que fueron azotadas por la violencia, para encarar otros problemas, igual de apremiantes, como el reconocimiento, la ciudadanía plena, la justicia y las reparaciones que lleven a superar la desconfianza de la mitad del país con el sistema. Desconfianza que fue una de las causas del espasmo de violencia que alcanzó su pico durante el primer gobierno de García y cuyo crecimiento es consecuencia de no haber sacado las conclusiones correctas de lo sucedido en esos años que, por el bien del país, no deben repetirse. █

EDUCACIÓN: ¿ la última rueda del coche?

Por Francesca Ucelli

En la última campaña electoral, a diferencia de otras, el tema educativo no fue una estrategia proselitista importante entre los principales candidatos ni representó un punto medular en el debate presidencial ni técnico de la segunda vuelta. Las discusiones sobre el tema educativo se centraron en generalidades en las que la mayoría de candidatos estaba de acuerdo, pero fueron pocos y no por cierto el partido ganador- los que desarrollaron diagnósticos finos con propuestas concretas y claras para atender los principales problemas que afectan la educación pública.

Esto nos pone en un escenario muy preocupante, ¿es acaso que los partidos y movimientos políticos actuales y el APRA en particular- desconocen el valor que la ciudadanía otorga a la educación en el país? ¿Es que acaso las políticas sociales para atender la exclusión, de la que tanto hablan los políticos hoy, no pasan por mejorar la calidad y equidad de la escuela pública? Si bien es cierto que el uso político durante la campaña no asegura un compromiso real cuando se asume el gobierno el gobierno de Toledo es claro ejemplo de ello- queda la duda de qué pasará ahora, cuando la mejora de la escuela pública no ha sido siquiera promesa electoral.



En este contexto, la agenda educativa del próximo gobierno es bastante incierta, y de pronto somos sorprendidos con propuestas como la municipalización de la educación que no fue mencionada durante la campaña electoral. ¿Habrá más sorpresas para el sector? ¿Querrá el APRA mostrar “nuevas” ideas para solucionar los viejos problemas de la escuela pública? ¿Cómo se entiende que el APRA tenga una propuesta de Sierra Exportadora sin una propuesta de mejora para la escuela rural?

Es cierto que el sector educación concentra problemas de calidad, pertinencia y equidad que datan de varias décadas atrás y que no son fáciles de revertir en cinco

años. Al respecto, una de las grandes tensiones de la inversión en educación es que los principales resultados sólo se ven en el largo plazo. Sin embargo, es cierto también que el Ministerio de Educación ha sido históricamente el primer botín a rifar por el gobierno de turno -para pagar alianzas y deudas políticas electorales o post-electorales- y que ha faltado voluntad política para comprometerse por la educación.

¿Querrá el APRA mostrar “nuevas” ideas para solucionar los viejos problemas de la escuela pública? ¿Cómo se entiende que el APRA tenga una propuesta de Sierra Exportadora sin una propuesta de mejora para la escuela rural?

Es cierto que el sector educación concentra problemas de calidad, pertinencia y equidad que datan de varias décadas atrás y que no son fáciles de revertir en cinco años. Al respecto, una de las grandes tensiones de la inversión en educación es que los principales resultados sólo se ven en el largo plazo.

Así el trabajo al interior de este Ministerio en los últimos años ha mostrado dos tendencias antagónicas: por un lado una serie de iniciativas improvisadas, de control de la protesta magisterial o tan volátiles como el ministro de educación de turno; y por el otro la conformación de equipos técnicos entre los que destaca la Unidad de Medición de la Calidad Educativa- comprometidos por contribuir a la mejora

de la calidad y equidad de los aprendizajes en la escuela pública.

La identificación de aquellos equipos y proyectos que vienen desarrollando un buen trabajo a favor de logros de aprendizaje será uno de los principales retos del próximo gobierno, para que se pueda continuar con la experiencia y conocimiento acumulados. Al respecto, el Proyecto Educativo Nacional (PEN) ha señalado el rumbo de la agenda educativa y el gobierno actual debería seguir construyendo en dicha ruta, propiciando la participación y propuesta descentralizada vía los Proyectos Educativos Regionales (PER).

En relación con las políticas educativas necesarias son varias y a distintos niveles; considero que se requiere combinar políticas de corto plazo que apunten a solucionar problemas urgentes, con políticas de mediano y largo plazo que se enfoquen en una transformación del sistema educativo y de la gestión del sector para lograr mayores niveles de eficiencia y eficacia en los aprendizajes que traigan como consecuencia reales y mejores oportunidades para sus estudiantes.

La experiencia de investigación acumulada, sugiere algunas políticas urgentes para atender la equidad y calidad de la escuela pública:

- **Focalización en competencias básicas:** El logro de competencias de comprensión lectora y resolución de problemas aritméticos es sin duda un tema prioritario que requiere de una política específica de atención integral desde el Ministerio de Educación, los Órganos Intermedios, y las escuelas mediante capacitación y seguimiento de docentes, ofreciendo tanto actualización en contenidos como didácticas por áreas temáticas.

- **Corrupción del sector:** Afrontar este problema requiere de mecanismos para combatir la corrupción y lograr una gestión más transparente en los órganos intermedios y en la sede central, en particular en el manejo de contratos y nombramientos docentes.

- **Incentivos al Magisterio:** Una debida atención estatal al magisterio que devuelva dignidad y prestigio a la profesión, que simultáneamente renueve el marco legal y lo haga más justo, exige una carrera pública magisterial que permita dar

incentivos significativos para docentes destacados, incentivos reales para docentes y retirar a aquellos que no se comporten como tales.

- **Educación Rural:** El tratamiento de la exclusión y de las brechas educativas pasa necesariamente por una política específica y prioritaria a favor de los niños y las niñas del campo que atienda la pobreza, el aislamiento y la diversidad cultural que caracterizan a las zonas rurales.

En relación con políticas de mediano y largo plazo es preciso tomar medidas a favor de la:

- **Modernización y descentralización del sector educación:** Desde la sede central, órganos intermedios y centros educativos se necesita una gestión más eficiente y transparente centrada en el logro de aprendizajes de los y las estudiantes. Para ello urge un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión orientada por resultados. Asimismo, es indispensable la definición clara de funciones y competencias de las distintas instancias, y la implementación de su transferencia considerando las necesidades y capacidades regionales y locales.

- **Formación Docente:** Se cuestiona la calidad educativa en las escuelas, y muchas veces se culpa de ello al magisterio, pero ese magisterio ha sido formado mayoritariamente en escuelas e institutos pedagógicos públicos, o si no, en pedagógicos privados de dudosa calidad cuyo funcionamiento permite el sector. La calidad de la educación mejorará si formamos bien a los futuros maestros y capacitamos a los actuales, articulando la formación inicial con la formación en servicio, y asegurando que los docentes estatales provengan de las mejores instituciones de formación docente del país.

- **Primera Infancia:** La atención a la población menor de 6 años en aquellas zonas más pobres del país es todavía una meta a largo plazo que requiere de un presupuesto sostenible y de una política educativa intersectorial que considere los contextos sociales, culturales y económicos donde se desarrollan los menores. Por tanto es preciso que una política educativa para la primera infancia tome en consideración un enfoque intercultural que responda a las necesidades de las familias de los niños y niñas que quiere atender.

La tarea de docentes, padres y madres de familia, investigadores, educadores, funcionarios, congresistas e instituciones de la sociedad civil es demandar que la educación pública se establezca como una prioridad de la agenda pública.

Estos son algunos de los temas que considero más importantes de tomar en cuenta en la agenda educativa del próximo gobierno, sin embargo es la voluntad política y los equipos de profesionales seleccionados los que mejorarán (o no) la marcha del sector. La tarea de docentes, padres y madres de familia, investigadores, educadores, funcionarios, congresistas e instituciones de la sociedad civil es demandar que la educación pública se establezca como una prioridad de la agenda pública. Las preocupaciones por la exclusión que afectan a las poblaciones más pobres del país requieren de un tratamiento integral, en donde la escuela pública es un eje fundamental. ■■■

GESTIÓN DEL ESTADO, CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA

Por Cecilia Blondet

La corrupción en el Perú no comienza con Fujimori y Montesinos, pero no hay duda que el final de ese gobierno (2000) marcó un hito en la historia. Los cientos de videos mostrando a empresarios, generales, periodistas, banqueros, jueces y fiscales desfilando ante el siniestro personaje del SIN para intercambiar respaldo mediático, político y militar, favores judiciales y recomendaciones por billetes han dejado una huella indeleble en la conciencia de buena parte de los peruanos. La sensación de estupor y rechazo ante tales violaciones demandaba una acción inmediata del Estado y una invocación de fondo a la sociedad para reordenar el sistema estatal alterado en sus mismos fundamentos. En ese sentido, el gobierno de transición del Presidente Paniagua convocó a un conjunto de personas y bajo la Iniciativa Nacional Anticorrupción, se diagnosticó la gravedad del problema y se plantearon una serie de propuestas que fueron ofrecidas al Presidente Toledo a inicios de su mandato, en julio del 2001.

La falta de “voluntad política” -una frase muy utilizada para señalar el desinterés del gobierno saliente para hacer las necesarias reformas del Estado, ejecutar las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y liderar la lucha contra la corrupción -, nos ha llevado al punto en el que estamos hoy (...)

La falta de “voluntad política” -una frase muy utilizada para señalar el desinterés del gobierno saliente para hacer las necesarias reformas del Estado, ejecutar las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y liderar la lucha contra la corrupción -, nos ha



llevado al punto en el que estamos hoy, con efectos sumamente preocupantes. La Ley, la institución de control, la seguridad pública, la autoridad en sí, son algunas de las instituciones que están desapareciendo del imaginario social. Estamos entre la desidia, la complicidad y la justicia por propias manos. Si el aparato estatal es en gran medida ineficiente, incompetente y corrupto, la sociedad se ha acomodado a esa realidad y actúa en consecuencia, aprovechándose de la situación o reventando sin más. ¿Es inevitable la corrupción? ¿Estamos condenados a ser una sociedad corrupta?

No. Ni es inevitable ni estamos condenados, pero el cambio no vendrá solo, ni de un día para el otro. Por eso la importancia de lo que haga o deje de hacer el nuevo gobierno para combatir la corrupción en el Estado y formar a la población en nuevas prácticas. A continuación proponemos algunas medidas muy básicas que en nuestra opinión, debieran ser ejecutadas de inmediato para comenzar a revertir la situación.

(...) el cambio no vendrá solo, ni de un día para el otro. Por eso la importancia de lo que haga o deje de hacer el nuevo gobierno para combatir la corrupción en el Estado y formar a la población en nuevas prácticas.

1. Hay que dar señales muy claras de que se reconoce y se está enfrentando el problema. Para eso, antes que nombrar un Zar anticorrupción, que puede parecer reiterativo de lo que ofreció y nunca cumplió el gobierno anterior, es preciso hacer cambios inmediatos para fortalecer el Sistema Nacional de Control, especialmente su corazón que es la Contraloría General de la República. Esto quiere decir: garantizar su autonomía, reordenar su marco normativo, asegurar su excelencia profesional y dotarla del presupuesto adecuado para funcionar eficientemente a nivel nacional.

Actualmente la CGR actúa a través de 752 Órganos de Control Institucional (OCIs) coordinados por 15 Oficinas Regionales de Control (ORCs) que tienen la responsabilidad de controlar 3,520 entidades públicas y órganos desconcentrados. Podríamos pensar que 15 oficinas regionales controlen tal cantidad de instituciones si tuvieran un sistema altamente especializado, informatizado y con equipos técnicos calificados para garantizar su labor. Pero esto es un decir. Por ejemplo, de las 752 OCIs, solo 181 cuentan con jefes designados por la CGR, el resto depende administrativamente del titular de la entidad pública a la que deben fiscalizar. Y en cuanto a la capacidad de sanción, esta está mediatizada por la investigación que hace una comisión de procesos administrativos (también de la entidad en cuestión) sobre el informe de irregularidades de la OCI. ¿De qué autonomía podemos hablar hoy si para mantener su trabajo muchas veces los fiscalizadores deben convertirse en cómplices ya que si cumplen con su labor pueden ser removidos de su puesto sin contemplaciones?

Para cambiar esta situación proponemos algunas recomendaciones entre las muchas que se deben hacer. Una, la labor fiscalizadora debe ser entendida como una inversión del Estado para asegurar la disciplina y la eficiencia de la gestión pública y no como un gasto que se puede evitar. Los fondos otorgados a la CGR, por lo tanto, deben estar en función de las necesidades de control existentes. Serán mayores mientras se reordene el sistema e irán reduciéndose conforme el funcionario vaya internalizando los mecanismos de control y la corrección sea parte de su ejercicio cotidiano. Dos, es fundamental contar con un equipo humano sumamente calificado que pueda ejercer con respeto, autoridad y orgullo su función. El desaliento, el abuso

y el “controlismo” pueden llegar a anular la función fiscalizadora o bloquear la gestión pública. Tres, es fundamental que la CGR actúe con transparencia e informe periódicamente de las denuncias que recibe, el ranking de las instituciones con mayor cantidad de problemas de corrupción, la suerte de las denuncias presentadas, así como las instituciones con registros de probidad. La sanción no debe ser únicamente administrativa o penal, el control social juega un papel importante en una institución. Cuatro, es muy importante que se diseñe un plan estratégico de acción conjunta en el que se articule la labor de la CGR con las Procuradurías Públicas Anticorrupción, la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial para darle eficiencia al proceso de control.

2. Además de las reformas en el Sistema Nacional de Control, es muy importante re-institucionalizar el país, llevando a la práctica la tan mentada reforma del Estado.

En primer lugar, es preciso ordenar los asuntos vinculados con el personal. Necesitamos equipos calificados que respondan a un plan de acción y que puedan formular políticas de Estado, especialmente ausentes en los casos de los ministerios sociales y en las entidades regionales y locales. La Ley de Carrera pública o del Empleo es fundamental para que ahora que se inicia un nuevo gobierno el partido que asume el poder no cope las plazas y haya criterios previamente definidos de acuerdo al perfil del funcionario que las debe ocupar. En la medida en que se fortalezcan las instituciones, el compadrazgo, el amiguismo, el nepotismo y en general, la corrupción irá perdiendo fuerza. Dejaremos de ser un Estado patrimonial para ser un Estado moderno, fuerte y eficiente.

En segundo lugar, es imprescindible simplificar los procedimientos administrativos para que los ciudadanos que requieren del Estado, que son millones, no prefieran “sacarle la vuelta”, porque actuar de acuerdo a la ley es complicado o infernal. Conforme uno se va alejando de Lima, las instituciones comienzan a desdibujarse y se convierten en cascarones con personajes todopoderosos, sean presidentes regionales, consejeros, regidores, maestros, enfermeras o jueces y policías, que no desempeñan su labor correctamente.

El primero de Junio, ante la insistencia de analistas políticos y exigentes críticos de las propuestas de los candidatos, el Partido Aprista Peruano publicó un Compromiso de Lucha contra la Corrupción. Estaremos atentos para velar por su cumplimiento.

Muchas veces no se trata de desgano, desinterés, menos aun “de falta de oxígeno” como se ha dicho, sino que las dificultades con las que tienen que lidiar diariamente los llevan a situaciones absurdas. Por

ejemplo, sacar la copia de una denuncia en una comisaría de Nauta en Loreto es cientos de veces más caro y complicado que hacerlo de la comisaría de Miraflores en Lima. Mientras en Lima pagar el recibo del Banco de la Nación cuesta tan solo tres soles, en Nauta, como no hay oficina del Banco, para hacer el pago hay que viajar hasta Iquitos. Esto hace que el policía tenga, necesariamente, que hacer “arreglos” con el perjudicado usuario del servicio. Estos mismos casos se encuentran en todos los lugares del Perú y en todos los sectores. Lo sufren los maestros y todos los que tienen que hacer trámites. En consecuencia, la modernización del Estado tiene que continuar y debe llegar a los últimos rincones del país.

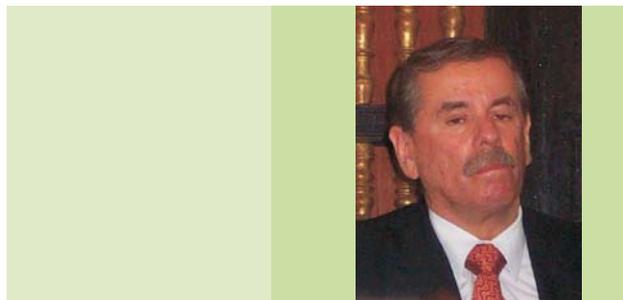
El primero de Junio, ante la insistencia de analistas políticos y exigentes críticos de las propuestas de los candidatos, el Partido Aprista Peruano publicó un Compromiso de Lucha contra la Corrupción. Estaremos atentos para velar por su cumplimiento. ■■

DEFENSA Y SEGURIDAD: la agenda pendiente

Por **Fernando Rospigliosi**

El gobierno aprista (1985-1990) hizo dos cosas importantes en Interior y Defensa, creó la Policía Nacional del Perú y el Ministerio de Defensa. En el primer caso, la situación era insostenible pues las tres

El gobierno aprista (1985-1990) hizo dos cosas importantes en Interior y Defensa, creó la Policía Nacional del Perú y el Ministerio de Defensa. En el primer caso, la situación era insostenible pues las tres ramas policiales (Guardia Civil, PIP y Guardia Republicana) no sólo no cooperaban entre sí, sino que se enfrentaban a balazos entre ellos en las calles.



ramas policiales (Guardia Civil, PIP y Guardia Republicana) no sólo no cooperaban entre sí, sino que se enfrentaban a balazos entre ellos en las calles.

La creación del Ministerio de Defensa tampoco fue fácil. Hubo resistencia de la Marina de Guerra y sobre todo de la Fuerza Aérea, que suponían que el nuevo Ministerio iba a ser controlado por el Ejército, como de hecho sucedió.

También el Apra equipó en ciertas áreas a la policía, que en la segunda mitad de la década de 1980 no sólo se enfrentaba con la delincuencia, sino también con el terrorismo.

Sin embargo, no fueron más allá en reformas indispensables. En Defensa, el recién creado ministerio fue solamente un apéndice de las fuerzas armadas. El ministro siempre fue un general del ejército, que actuaba ante el gobierno como un representante de las fuerzas armadas, y no como debería ser, como un miembro del gobierno que ejercía la autoridad democrática sobre las fuerzas armadas, como ocurre con los otros ministros en sus sectores. Las FF.AA. siguieron manteniendo elevados niveles de autonomía y, dentro de ellas, cada instituto siguió conservando igualmente su tradicional independencia respecto a los otros.

En el caso de Interior, se acusó al Apra de haber creado el Comando Rodrigo Franco, dirigido desde ese ministerio, e integrado por civiles apristas y policías. El Apra negó siempre esas acusaciones, pero hay muchas versiones que las confirman.¹

¿Qué se puede esperar del Apra ahora? Muy poco. Hasta donde han expresado sus puntos de vista, al parecer siguen anclados en el pasado. Mantienen, al igual que casi todos los políticos, las ideas antiguas y conservadoras sobre temas militares y de seguridad. Por tanto, es poco probable que emprendan las reformas que requieren las instituciones.

¿Qué se puede esperar del Apra ahora? Muy poco. Hasta donde han expresado sus puntos de vista, al parecer siguen anclados en el pasado. Mantienen, al igual que casi todos los políticos, las ideas antiguas y conservadoras sobre temas militares y de seguridad. Por tanto, es poco probable que emprendan las reformas que requieren las instituciones.

El gobierno de Alejandro Toledo tuvo el mérito de comenzar cambios fundamentales en ambos sectores. En Defensa, nombró por primera vez un ministro civil, y luego, con Aurelio Loret de Mola, puso en práctica las recomendaciones de la comisión de reforma militar que presidió el Premier Roberto Dañino. En síntesis, se trataba de establecer el control civil sobre las fuerzas armadas. El instrumento para ello era crear un auténtico Ministerio de Defensa que no fuera un simple apéndice de las FF.AA.

Loret de Mola preparó la ley del nuevo Ministerio de Defensa, la llevó al Congreso y consiguió que la aprobaran. Luego, el proceso comenzó a empantanarse. La puesta en práctica del nuevo MINDEF se hizo cada vez más lenta, hasta que Loret de Mola renunció porque el gobierno no le aumentaba el presupuesto.

Allí empezó una involución. Toledo volvió a lo tradicional y puso al general EP (r) Roberto Chiabra como ministro. Obviamente un militar no era la persona adecuada para establecer el control civil. No obstante, Chiabra es un militar moderno, abierto a ideas renovadoras y avanzó en algunos temas. Luego vino la vuelta total al pasado, con el general EP (r) Marciano Rengifo en el MINDEF, un militar antiguo, conservador, que privilegió sus círculos de confianza personal y los del partido de gobierno al margen de la consideración de calidades profesionales.

En suma, la reforma se frustró básicamente por el poco interés del Presidente de la República que la toleró pero nunca la entendió. Y cuando encontró algunas resistencias, volvió rápidamente al “sentido común” usual entre los políticos: permitir en los militares altos niveles de autonomía, negociar con ellos el presupuesto, y tratar de manipular en parte los ascensos y los cargos.

Hay que anotar que la sociedad y los políticos permanecieron básicamente indiferentes a un asunto tan importante como la reforma militar. Y cuando esta se empezó a desmoronar, casi nadie dijo nada.

En lo que respecta al Ministerio del Interior, un equipo civil y policial emprendió una reforma profunda, que avanzó más que la de Defensa porque se extendió en tres períodos ministeriales 27 meses- y

1. Una reciente investigación periodística matiza las denuncias. Ver Ricardo Uceda, *Muerte en el Pentagonito*, Planeta, 2004.

hubo un grupo más numeroso que puso en práctica cambios importantes.²

En el caso de la Policía Nacional se trataba de avanzar hacia una policía comunitaria, al servicio de la población, que mejorara sustancialmente sus niveles de eficiencia y honestidad. Uno de los problemas que la ciudadanía percibe con mayor preocupación es el de la creciente inseguridad. Para ello reclama mayor presencia policial, y al mismo tiempo critica los problemas de esa institución, fundamentalmente la corrupción.

En este caso, los logros que se alcanzaron fueron también revertidos cuando el presidente Toledo decidió controlar directamente el MININTER con sus amigos. Al igual que en Defensa, Toledo nunca se interesó en la reforma policial (tampoco la obstaculizó), y la abandonó sin remordimientos.

Así, el MININTER quedó esencialmente en manos de la policía, que no puede reformarse así misma y carece de planteamientos modernos para mejorar la seguridad ciudadana. Las ideas principales de la policía son dos: se requiere de más recursos y leyes más duras. Esas son también las ideas que ha expresado hasta el momento el Partido Aprista y las que están más enraizadas en la sociedad.

1. Para la reforma policial, ver el *Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú, 2002*. Y para una evaluación de la misma, Gino Costa y Carlos Basombrio, *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior*, IEP, 2004.

Esa manera de plantear las cosas es equivocada y llevará al fracaso, que en este caso se traducirá en un aumento de la inseguridad ciudadana. Las leyes son muy duras ahora, el problema es que no se aplican. Para ponerlas en práctica se requiere de una reforma del Poder Judicial y del Ministerio Público, que son ineficientes y corruptos. Y del sistema penitenciario, que con los últimos cambios efectuados por el gobierno de Toledo ha empeorado aún más.

Recursos se requieren, pero de nada servirán si la policía sigue funcionando como está ahora. Será un barril sin fondo, donde se echará más dinero sin los resultados esperados, como de hecho ya ocurrió en este gobierno con el Poder Judicial y la educación, cuyos presupuestos aumentaron sin ninguna mejora de la calidad de los servicios.

Hasta ahora el Apra no ha dado señal alguna que continuará las reformas frustradas en el quinquenio que termina o que emprenderá algún cambio. Lo más probable es que continúen aferrados a las ideas tradicionales.

En resumen, en Defensa y Seguridad hay propuestas claras que se empezaron a poner en práctica al comienzo del gobierno de Alejandro Toledo y luego se frustraron. Se demostró también que es posible avanzar, que los cambios no son impracticables. A pesar de que en un primer análisis vemos que es improbable que el Apra retome el camino de las reformas, esperamos que esta vez esté a la altura de las circunstancias. ■■■

POLITICAS SOCIALES: Retos Y Riesgos

Por Víctor Caballero

El debate político y la reciente campaña electoral le han dado una importancia crucial a la consideración de temas vinculados a la inclusión social. Las políticas sociales son fundamentales para tratar de dar las respuestas primeras a este problema, dirigiéndolas a los más pobres, libre de clientelismos y con criterios de focalización basados en diagnósticos concretos.

El Partido Aprista comenzó a abordar el tema de la pobreza en el Perú desde donde menos se esperaba: el cuestionamiento de las cifras del Instituto Nacional de Estadística que mostraban una reducción del porcentaje de pobres y pobres extremos durante el quinquenio 2001 - 2006.

El Partido Aprista comenzó a abordar el tema de la pobreza en el Perú desde donde menos se esperaba: el cuestionamiento de las cifras del Instituto Nacional de Estadística que mostraban una reducción del porcentaje de pobres y pobres extremos durante el quinquenio 2001 - 2006.

Las críticas al INEI se refieren a la metodología utilizada para medir las Necesidades Básicas Insatisfechas. Estas señalan que la población en condiciones de pobreza pasó del 53.3% al 48.0%; mientras que la población en condición de pobreza extrema cayó del 24.1% al 18.1%, en el periodo mencionado. Sin embargo, no se ha demostrado que sus argumentos sean lo suficientemente sólidos para negar esas cifras y es cierto también que el propio INEI aún no publicita formalmente las cifras de la pobreza del 2005. Por tal razón, mal haríamos en centrar el tema de las políticas sociales en un debate sobre las técnicas y métodos de medición de la pobreza.



El problema es otro: a pesar de que existen algunos indicadores económicos positivos, lo que se evidencia es la exclusión de los beneficios de este crecimiento en la mayoría de las regiones de la sierra y el mantenimiento de altos índices de pobreza y desnutrición de las poblaciones rurales y urbano-marginales.

Otro problema de similar preocupación es la carencia de una estrategia sólida y coherente que integre los numerosos programas sociales. Ocurre que los actuales programas sociales alimentarios tienen pocos resultados que mostrar; al igual que los de inversión social. Una de las razones es que estos han estado desvinculados de las iniciativas que los gobiernos regionales y locales ejecutaban en sus respectivas circunscripciones.

En el marco de la descentralización, se suponía que el proceso de transferencia de estos programas sociales a los gobiernos locales culminaría el 2005. No fue así. Tanto el Consejo Nacional de Descentralización como el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social incumplieron sus propios plazos. Se pueden encontrar numerosas explicaciones por esta falta: examinando el CND, podemos comprobar los cada vez más engorrosos e incomprensibles planes de transferencias. El MIMDES, por su parte, ha elaborado un conjunto de reglamentos y planes cada cual más irrealistas en lo relativo a la condicionalidades que impusieron a las municipalidades para que los municipios calificaran como receptores de estos programas sociales. Al punto que la mayoría de la mayoría de municipalidades, sobre todo de Lima Metropolitana y de las capitales departamentales, han optado por no recibir la gestión del Programa Nacional de

Asistencia Alimentaria (PRONAA) y del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES).

Esta situación exige al nuevo gobierno una necesaria reestructuración del sector social. Hay puntos críticos no superados.

La asignación presupuestal, sobre todo del PRONAA, debería guardar relación con los índices de pobreza, la tasa de desnutrición y los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas, lo que actualmente no sucede. Persisten todavía prácticas asistencialistas en la gestión de estos programas. Ello ha traído como consecuencia que se hayan marginado estrategias y experiencias novedosas desarrolladas por proyectos estatales, como MARENAS, Proyecto Corredor Cusco Puno y Proyectos de Microcuena, entre otras que han promovido la gestión de microempresas o emprendimientos familiares y fortalecido la autoestima de las familias de zonas rurales. Sería un grave error que el APRA pasara a manejar estos programas como lo hiciera en su gestión anterior, donde construyó organizaciones vinculadas a su partido y sustentadas en el asistencialismo y el clientelismo.

En cuanto al manejo técnico de los programas, actualmente se mantienen los niveles de dispersión de la inversión social sin objetivos definidos ni metas establecidas. Lo que existe son programas alimentarios con altos índices de filtración que benefician a poblaciones no pobres, básicamente de las ciudades capitales de departamento y Lima Metropolitana.

En cuanto al manejo técnico de los programas, actualmente se mantienen los niveles de dispersión de la inversión social sin objetivos definidos ni metas

establecidas. Lo que existe son programas alimentarios con altos índices de filtración que benefician a poblaciones no pobres, básicamente de las ciudades capitales de departamento y Lima Metropolitana.

El Programa Juntos: los retos y los riesgos

El gobierno saliente ha puesto en ejecución el proyecto piloto del Programa Juntos. Este no supone un cambio de estrategia en la lucha contra la pobreza, ni es producto de la reestructuración de los programas sociales actualmente en ejecución. Es, por el contrario, un programa más que se suma a los ya existentes.

Juntos se sustenta en experiencias que han tenido éxito en México y Brasil, entre otros países de la región. Se inserta en una nueva generación de programas sociales promovida y auspiciada por el Banco Mundial y por el Banco Interamericano de Desarrollo. Para que tengan éxito en el Perú, es necesario superar algunas debilidades. En efecto, es un programa que se sustenta en el funcionamiento concertado de diversos sectores sociales del Estado, entre ellos, Educación, Salud y del MIMDES. Esta coordinación actualmente no está funcionando; ya sea porque estas instancias no cuentan con el presupuesto para la ampliación del personal, o porque los funcionarios no han sido debidamente informados y capacitados, lo que podría incidir en que los beneficiarios no se comprometan con los objetivos planteados en el programa.

Este programa se está ejecutando en zonas que han sido afectadas por la violencia política y en donde todavía está pendiente una política no cumplida por el Estado relativa a las Reparaciones a las Víctimas de la Violencia. Esto genera una lamentable distorsión respecto a la focalización de los beneficiarios de la entrega de subsidios en dinero y los que deberían ser los beneficiarios del Plan Integral de Reparaciones propuesto por la CVR. Esta confusión desnaturaliza los objetivos centrales de un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, tal como se aplican en otros países.

Por último, creemos necesario que la reforma o reestructuración de los Programas Sociales debe ser parte de la Reforma del MIMDES. Actualmente el MIMDES es el órgano rector de las políticas sociales y

se mantiene lo que no debiera ocurrir - como instancia de ejecución de Programas Sociales. Otro obstáculo en contra de una política social integrada es que el Programa Juntos está anexo a la Presidencia del Consejo de Ministros, sin que este sector tenga relación directa con las políticas sociales. Es decir, el órgano rector de las políticas sociales no tiene vinculación ni responsabilidad directa en este nuevo programa.

Al nuevo gobierno le corresponderá ineludiblemente enfrentar estos problemas relativos a un adecuado diseño político e institucional de estas políticas sociales. ■■■

POLÍTICA CULTURAL: lo último de la fila

Por Víctor Vich

Lo *primero* que un gobierno tiene que hacer en materia de política cultural es tomarla en serio, darse cuenta de que ningún cambio político que no vaya acompañado de una intervención cultural será efectivo y logrará asentarse debidamente en el Perú. Ello debe ser una responsabilidad tanto del gobierno como de la sociedad. La democracia, ya lo sabemos, aunque algunos no tanto, no es solo cuestión de instituciones y de leyes escritas sino que tiene que ver con las representaciones que los ciudadanos tienen de sus vínculos con los demás. Por tanto, el combate contra la exclusión social y la construcción de una ciudadanía más efectiva está relacionado tanto con la política como con la cultura. El racismo existente, por ejemplo, no se soluciona solo con leyes y multas: es un problema de política cultural y el nuevo gobierno debería decidirse a actuar, de una vez por todas, en el asunto. Apostar por la política cultural es reconocer la necesidad de entender e intervenir en la estructura misma de las relaciones entre los peruanos.

Segundo: el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación es, sin duda alguna, el documento que debería establecer los lineamientos fundamentales para definir una política cultural que produzca los cambios que el Perú requiere. Sus recomendaciones son urgentes en la necesidad de construir mayor ciudadanía en el Perú. Ninguna política cultural que se respete puede dejar de tener una posición afirmativa frente a lo que ahí se dice, se denuncia y se propone: reformas institucionales profundas, reparaciones materiales y simbólicas, combate radical al racismo existente, inclusión social, autocrítica, garantías de derechos para todos. Es entonces tarea de la política cultural difundir el informe, perfeccionarlo,



Lo *primero* que un gobierno tiene que hacer en materia de política cultural es tomarla en serio, darse cuenta de que ningún cambio político que no vaya acompañado de una intervención cultural será efectivo y logrará asentarse debidamente en el Perú. Ello debe ser una responsabilidad tanto del gobierno como de la sociedad.

seguir sus recomendaciones y construir una nueva narrativa nacional asentada siempre en la memoria de lo sucedido - que resignifique la identidad del país.

Tercero: es claro que la administración de la cultura en el país no puede seguir dependiendo del Ministerio

Segundo: el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación es, sin duda alguna, el documento que debería establecer los lineamientos fundamentales para definir una política cultural que produzca los cambios que el Perú requiere.

de Educación. Es un consenso que la figura debe ser exactamente al revés: más bien, la política educativa debe “desprenderse” de lineamientos establecidos por la política cultural. Se necesita, entonces, la creación de un organismo autónomo en decisiones y en financiamientos. Debe producirse un estudio serio sobre las posibilidades y límites de la creación de un Ministerio de Cultura. Un Ministerio pequeño en burocracia pero con mucha fuerza política es sustancial para movilizar iniciativas y difundir recursos materiales y simbólicos.

Cuarto: el Estado no es el único agente encargado de la política cultural y debe posicionarse como un gran promotor capaz de articular y facilitar iniciativas que vengan tanto del mercado como de la sociedad civil; debe vincularse a ambos actores en la mayor cantidad de proyectos posibles. El Estado es el actor encargado de crear un marco institucional y legal- adecuado para promover las iniciativas y hacer circular mejor y más democráticamente los productos culturales. A mayor articulación entre estos tres actores (el Estado, la empresa privada, la sociedad civil), habrán mejores resultados.

Quinto: Sin embargo, el Estado tiene, en sí mismo, responsabilidades para con la cultura a la que debe entender como una inversión y nunca como un gasto. Por razonar de manera inversa es que el panorama nacional es tan precario. Dichas responsabilidades deben comenzar con la creación de un Fondo Nacional para la creación cultural destinado a promover diversas iniciativas que fomenten la producción cultural y que abran nuevos canales de distribución y consumo.

Sexto: la articulación entre Estado y la empresa privada ocurre creando facilidades para el mecenazgo (otorgando beneficios tributarios) pero sobre todo a través de una política integral y coherente respecto de la gestión y promoción de las industrias culturales. El Estado necesita intervenir en la producción y distribución de los mercados simbólicos nacionales (libros, música, radio, cine, televisión nacional) para facilitar las dinámicas del mundo popular y para neutralizar las desigualdades de acceso a la cultura en el medio de una globalización altamente monopólica. La cultura no solo es un factor sustancial en la construcción de mayor ciudadanía, de una narrativa del país, sino que, bien gestionada, se trata de un importante agente de desarrollo económico.

Séptimo: un país sin un cine nacional es un país que carece de imágenes para confrontarse a sí mismo. El cine se ha vuelto una de las expresiones culturales más importantes en el mundo contemporáneo y los países latinoamericanos que hoy cuentan con una sólida tradición fílmica nunca lo hicieron al margen del Estado. Este tiene que ser un socio fundamental en la construcción de un cine nacional. Por tanto, debe promover concursos, financiamientos y redes internacionales de intercambios destinadas a neutralizar la imposición de sólo un modelo de cine y la inercia asfixiante de los distribuidores actuales. Es una vergüenza el desinterés y la poca capacidad de negociación del Estado peruano respecto del convenio Ibermedia. El Perú que viene debe posicionarse mejor en ese lugar y debe fomentar intercambios más dinámicos que ofrezcan alternativas diferentes al circuito de las transnacionales.

Octavo: la articulación entre el Estado y la sociedad civil en materia de política cultural sólo es posible teniendo como marco el tema de la participación ciudadana. Los gobiernos regionales y las municipalidades deben ser actores centrales en este proceso. La política cultural debe decidirse “desde abajo” y para ello es necesario que la gente encuentre espacios donde opinar y proponer. En ese sentido, articularse con los diferentes “movimientos sociales” es indispensable si no se quiere caer en una posición “tutelar” que ya ha fracasado y que no consigue efecto alguno.

Noveno: ninguna política de conservación del patrimonio nacional que no destine fondos económicos hacia la investigación es seria. No tiene sentido conservar el patrimonio nacional sino se investiga sobre él y, menos aún, tiene sentido generar fondos con el si ello no revierte en nuevos estudios académicos y de difusión general. Es responsabilidad de la política cultural que las investigaciones sobre patrimonio lleguen hasta el aula escolar. Es urgente construir una política más integral respecto de la organización y funcionamiento de los museos en el país.

Décimo: el turismo debe dejar de considerarse un factor de desarrollo puramente económico si bien este aspecto tiene que considerarse- y debe integrarse en el marco de la política cultural. El Estado debe acompañar y promover la producción de una “nueva narrativa” del país que no caiga en el exotismo que el mercado mundial impone, que respete la diferencia cultural, que aliente la interculturalidad y que reconozca la violencia histórica a la que han estado sometidas las identidades subalternas.

Décimo primero: el Estado debe ofrecer la infraestructura más adecuada en las diferentes escuelas de arte del país; integrarlas y

descentralizarlas al mismo tiempo. El abandono en el que la mayoría de ellas se encuentran es realmente vergonzoso. No es posible que una entidad como Prom Perú disponga de fondos millonarios destinados a construir una imagen realmente cuestionable del país si tomamos en cuenta la verdadera realidad en la que nos encontramos.

Duodécimo: Insisto: ni el TLC (a la Toledo) ni muchos de los arreglos de ese tipo garantizan una mejor convivencia entre los peruanos. La reconstrucción de la cultura nacional de los vínculos, de las representaciones que hay que cambiar, de las formas en las que regulamos nuestras diferencias- es fundamental para la construcción de un país más sensato. La corrupción, por ejemplo, es un problema que tiene una índole cultural, el racismo también lo es, la discriminación en todos sus aspectos, igual. No es solo en la escuela donde los peruanos nos “educamos” y somos constituidos como ciudadanos. Además, o sobre todo, nos formamos y constituimos en los espacios públicos, con la televisión, con la radio, con el cine, con las revistas, con los libros, con la publicidad, en las calles. Corresponde a la política cultural proponer y desarrollar contundentes iniciativas en todos estos lugares. ■■■

DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN.

Agendas pendientes de difícil cumplimiento

Por **Maria Isabel Remy**

La descentralización fue una de las pocas reformas institucionales, de la amplia agenda de democratización pendiente tras el fin del régimen autoritario de Fujimori, producida por el Gobierno y el Congreso que terminan sus funciones. Respecto de la descentralización, el Gobierno que se instala el 28 de julio puede hacer una de dos cosas: una es mantener los términos en los que se inició este proceso; la otra impulsar cambios significativos. Efectivamente, la descentralización no sólo fue una de las pocas reformas, sino que fue de las peor diseñadas e implementadas. Entre la prisa de Toledo por tomarse una foto convocando elecciones de gobiernos regionales aún sin ley orgánica, el desorden



legislativo (nunca se dio la ley de reforma del Estado que debía ser el primer paso, según la ley de bases de descentralización; se dio tan tarde la ley de incentivos a la integración de regiones que se cruzó con la de

transferencia de competencias, etc.) y la ausencia de voluntad política de llevar adelante una reforma en serio y siquiera apoyar los pasos fragmentarios que se iban dando (el CND, por ejemplo, nunca implementó un plan de desarrollo de capacidades), lo que tenemos es un enorme desorden de competencias, ejercidas por 25 gobiernos regionales en ámbitos departamentales entre los que se dispersan 25 veces los gastos de gestión, sin que se ahorre nada a nivel del gobierno central. Más “supercaldes” orientados por el presupuesto de inversiones (en obras físicas), muchas veces en conflicto con los alcaldes provinciales. Gestores de políticas sectoriales promocionales aplicadas a sus particularidades territoriales, los presidentes regionales vienen terminando, sin pena ni gloria el primer periodo de gobierno del por llamarlo de alguna manera “diseño” actual de la regionalización.

A juzgar por el plan de gobierno que presentó el partido Aprista Peruano a los electores en los recientes comicios, su opción debiera ser la segunda: reformar la reforma. Su plan propone hacer lo que no se hizo: reformar el Estado, dar una nueva ley orgánica del poder ejecutivo y modernizar el aparato estatal. Pero además propone dos cosas centrales en el proceso: una es “definir en una Ley de Competencias el rol que corresponde a cada uno de los tres niveles de gobierno”, es decir, poner orden en la transferencia de competencias. La otra es “constituir regiones”, es decir impulsar procesos de integración de departamentos de los que resulten regiones relativamente sólidas (que generen por lo menos el 7% del PBI) y que cuenten con “una o más ciudades de 200 mil habitantes, con facilidades de transportes, comunicaciones y servicios que permitan el establecimiento de la sede administrativa regional”.

A juzgar por el plan de gobierno que presentó el partido Aprista Peruano a los electores en los recientes comicios, su opción debiera ser la segunda: reformar la reforma.

Tener iniciativas sobre estos dos elementos centrales del proceso de descentralización: las competencias y el ámbito de ejercicio de gobierno, y hacerlo en los

términos en los que está arriba reseñado, parece ser una excelente propuesta. El punto es que, con la legislación vigente a nivel de las disposiciones constitucionales reformadas, la ley de bases de descentralización y la ley orgánica de gobiernos regionales, es decir, el marco normativo al cual la representación parlamentaria aprista colaboró a montar sin manifestar ninguna posición de crítica, no es posible.

Sobre ambos temas, los legisladores que terminan, entre ellos varios del nuevo partido de gobierno que han sido reelegidos, mantuvieron las restricciones que el fujimorismo había impuesto en la Constitución: que la transferencia de competencias no supone un previo plan que elabore la consistencia de cada nivel de gobierno (nacional, regional y local) y las funciones y competencias que le corresponden a cada uno y que ejerce con autonomía constitucional. Se realiza en cambio a la manera de una feria, en la que “ofrecen” los ministerios y las que “demandan” los gobiernos regionales, previa “calificación” de las capacidades de los “demandantes”. El resultado no es sólo el desorden actual, sino el hecho de que todas las competencias siguen siendo ejercidas por el nivel central y por lo tanto no termina de transferirse el presupuesto para su ejercicio descentralizado.

Sobre la conformación de los espacios de gobierno, las regiones, también hay continuidad: es decir la Constitución y el marco legal establecen la formación de gobiernos regionales en los ámbitos departamentales, pero también señalan que se deben integrar departamentos para constituir regiones. Por supuesto, no tiene sentido pensar en la permanencia de 24 gobiernos ejerciendo funciones de política sectorial y de planeamiento de desarrollo, en paralelo. Sin embargo, la iniciativa de integración de departamentos en regiones es encomendada a los actores regionales. Suena muy bien, pero con iniciativas tan dispersas no es posible prever que todo el territorio será reestructurado en regiones, y menos que éstas serán de la escala suficiente para producir el 7% del PBI, contar con una gran ciudad y un puerto cuando menos (salvo, curiosamente, el actual departamento de La Libertad, que sólo podría estar cumpliendo todos los requisitos).

El APRA para cumplir con su plan de gobierno tendría que proponer desde un cambio constitucional, hasta el desmontaje de buena parte del

marco legal que su bancada colaboró a construir. ¿Por qué lo haría? ¿Ha descubierto que se equivocó? Pero más importante que eso, ¿con quién lo realizaría?. Ni fujimoristas ni previsiblemente la bancada de Unidad Nacional serían los aliados del partido de gobierno para emprender una reforma del marco de la descentralización que permita la construcción de regiones sólidas y que ejerzan competencias claras con autonomía. Nada, por otro lado, sucederá probablemente antes de las elecciones regionales y municipales de noviembre en las que uno de los competidores fuertes será el propio partido de gobierno y es más bien probable que espere a ver qué resultado logra en las elecciones y quiénes serán los Presidentes Regionales con quienes compartirá el espacio, antes de anunciar cambios. Así, a pesar del gesto de ofrecer la presidencia del CND a Yehude Simons, que no podía aceptarla, el riesgo de la opción conservadora, de mantener el diseño actual con pequeñas modificaciones y enviar “al largo plazo” las reformas, es bastante alto.

El APRA para cumplir con su plan de gobierno tendría que proponer desde un cambio constitucional, hasta el desmontaje de buena parte del marco legal que su bancada colaboró a construir. ¿Por qué lo haría? ¿Ha descubierto que se equivocó?

Pero si bien era esperable encontrar en el plan de gobierno del partido aprista algunas propuestas regionalistas importantes, aunque su viabilidad legal no esté discutida, sí es sorprendente encontrar que, si cumple con su plan, el gobierno del partido aprista

tendrá como primer punto de su propuesta de reforma del Estado, el fortalecimiento de “la democracia representativa y participativa”. Sorprendente. Precisamente la ley orgánica de regiones, como la de municipalidades, tuvieron problemas en su aprobación porque la bancada del partido aprista no aceptaba los mecanismos de democracia participativa. De hecho, la participación ciudadana en los CCR y CCL está restringida a una posición minoritaria, a pesar de su carácter deliberativo, porque de lo contrario la bancada no lo habría aceptado.

A pesar de su raigambre populista, el APRA siempre perdió frente a la Izquierda, la representación gremial en el país, y el movimiento de ONGs nunca le fue cercano. Los dos principales actores de la sociedad civil, claves en los procesos participativos, tienen pocos vínculos con el partido aprista y por ello era previsible su relativa oposición a mecanismos participativos. Pero... ¿este entusiasmo por la democracia participativa? Es poco probable que se refieran a la profundización de la participación ciudadana como democracia directa y que veamos una iniciativa del Presidente García ante el Congreso proponiendo que los congresistas sean sujetos de revocatoria por iniciativa ciudadana o que se disminuya la altísima valla para la presentación de iniciativas ciudadanas de referéndum. Acaso se refieran a mecanismos de concertación de políticas públicas como el Acuerdo Nacional o el Consejo Nacional del Trabajo, pero es poco probable que, a pesar de ser su propuesta N° 1, la democracia participativa sea vista por el nuevo partido de gobierno como una de las claves de la gobernabilidad.

Si es el plan de gobierno, la tradición partidaria o las nuevas alianzas lo que defina la política del gobierno que se inicia el 28 de julio en materia de descentralización y participación, está aún por verse. Los tres elementos, el plan, el aparato y los aliados, por el momento, no parecen consistentes en este tema.

