



Los nudos críticos de la gobernabilidad.

Propuestas para un buen gobierno



Documento de síntesis

Colectivo

“Ciudadanos por un Buen Gobierno”

Violeta Bermúdez

Élmer Cuba

Raúl Ferrero

Juan José Gorriti

Susana Pinilla

Carlos Roca

Raúl Salazar

Juan Carlos Valdivia

Cecilia Blume

Juan De la Puente

Pedro Francke

Nicolás Lynch

Rómulo Pizarro

Rafael Roncagliolo

Javier Tantaleán

Verónica Zavala

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2004

Las publicaciones de International IDEA no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de International IDEA, de su Junta o de los Miembros del Consejo.

Solicitud de permisos para reproducir o traducir toda o alguna parte de esta publicación se deben hacer a:

Information Unit
International IDEA
SE - 103 34 Stockholm
Sweden

International IDEA favorece la divulgación de sus trabajos y responderá a la mayor brevedad a las solicitudes de traducción o reproducción de sus publicaciones.

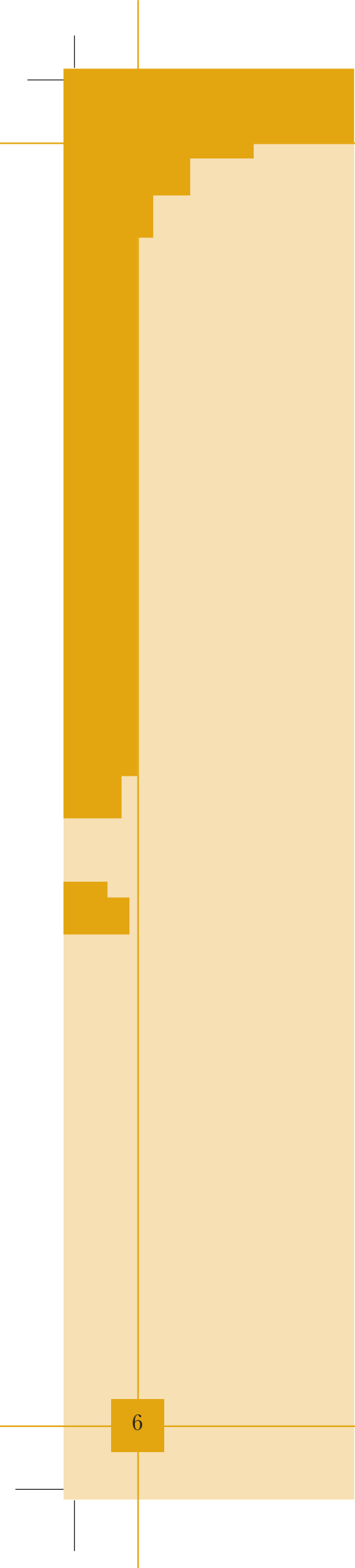
La presente obra representa la opinión de los autores y los miembros del colectivo, no necesariamente la de los editores. La misma se basa en fuentes bibliográficas así como en los aportes de las diferentes reuniones de consulta del colectivo.

Diseño gráfico: Héctor Cuya
Pintura de carátula: Diana Cuya
Impresión: Gráfica DELMI SRL

ISBN: 91-85391-15-8
Depósito legal: 1501162004-8359

CONTENIDO

7	Prólogo
9	Introducción
12	Primer nudo: ¿Cómo institucionalizar un sistema de partidos representativos?
16	Segundo nudo: ¿Cómo fortalecer una sociedad civil comprometida con la gobernabilidad?
20	Tercer nudo: ¿Cómo asegurar que medios de comunicación libres contribuyan con la gobernabilidad?
26	Cuarto nudo: Cómo alcanzar un crecimiento económico sostenido
30	Quinto nudo: Ausencia de políticas sociales contundentes de lucha contra la pobreza
35	Sexto nudo. La reforma del Estado, para lograr una administración pública eficiente
39	Séptimo nudo. Descentralización gradual y eficaz



El colectivo “Ciudadanos por un Buen Gobierno” es un grupo plural de peruanos creado para buscar consensos frente a los desafíos principales de la construcción democrática y contribuir a la cultura del diálogo y del consenso. Lo integran: Violeta Bermúdez Valdivia, Cecilia Blume Cillóniz, Élmer Cuba Bustinza, Juan De la Puente Mejía, Raúl Ferrero Costa, Pedro Francke Ballve, Juan José Gorriti Valle, Nicolás Lynch Gamero, Susana Pinilla Cisneros, Rómulo Pizarro Tomasio, Carlos Roca Cáceres, Rafael Roncagliolo Orbegoso, Raúl Salazar Olivares, Javier Tantaleán Arbulú, Juan Carlos Valdivia Valencia y Verónica Zavala Lombardi.

El presente documento, elaborado por Susana Pinilla Cisneros, resume las propuestas presentadas en los informes y reuniones del colectivo en sus dos años de trabajo.

Prólogo

Durante los años 2001 y 2002 el Perú fue habitado, quizás más que nunca antes, por la promesa de una vida democrática duradera y fecunda. Después del trauma electoral del año 2000 y de las revelaciones sobre la corrupción rampante durante la década previa, habíamos tenido elecciones impecables e iniciado, desde el Gobierno de Transición, un trabajo ejemplar de limpieza y sanción a los corruptos. El 28 de julio del 2001 se había inaugurado un gobierno democrático que se proclamó “de todas las sangres”. Y el 22 de julio del 2002 se había firmado un “Acuerdo Nacional”, con propuestas compartidas para darle rumbo al país hasta el año 2021, en que se conmemorará el bicentenario de la independencia nacional.

En 1995 se había fundado en Estocolmo IDEA Internacional, Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, con el mandato de contribuir al fortalecimiento de las democracias. El Instituto había elegido a la Guatemala post bélica para iniciar sus actividades nacionales en América Latina, y había producido allá un informe sobre el estado de la democracia que hasta el día de hoy sigue siendo un hito de referencia para entender los progresos y avatares de la democracia guatemalteca.

Distinguidos funcionarios y consultores de IDEA Internacional, entre los que destacan primero Rafael López Pintor y luego su dinámico director para América Latina y el Caribe, Daniel Zovatto, habían asumido que si en esos años existía un país en el que era crucial para la región entera fortalecer la democracia, ese país era el Perú. Recuerdo en particular una sesión del Consejo de IDEA que tuvo lugar en Córdoba, España, a fines de la década pasada y también los primeros eventos y estudios en y sobre el Perú, en los que IDEA, ya bajo la batuta de Daniel Zovatto, se asoció con TRANSPARENCIA.

Resultó natural que, terminado su trabajo guatemalteco, IDEA decidiera establecer una oficina en el Perú, que pasaba a ser su única oficina nacional latinoamericana. Fue así como, a comienzos del 2002, llegó a Lima, para dirigirla, la colombiana Myriam Méndez Montalvo, quien luego fue sucedida, durante el año 2003, por quien suscribe estas líneas y, a partir de enero del 2004, por la norteamericana Kristen Sample, que ya era la responsable regional de programas de género en IDEA Internacional.

IDEA se abocó a la tarea de impulsar un informe sobre el estado de la democracia en el Perú, como ya se había hecho en Guatemala, Burkina Faso y varios otros países. Se contaba con un preinforme elaborado en el 2001 por Rolando Ames, Enrique Bernal, Sinesio López y Rafael Roncagliolo. Entonces, bajo la inspiración de Daniel Zovatto y la conducción directa de Myriam Méndez, se optó por auspiciar a un grupo plural de peruanos, con o sin partido, para asumir autónomamente la tarea. Es así como nace el vínculo entre IDEA Internacional y Ciudadanos por un Buen Gobierno.

Myriam Méndez y Nicolás Lynch, quien asumió la redacción del documento inicial incluido como anexo en esta edición, fueron los convocantes principales. El grupo adquirió su propio dinamismo, y, a partir del 2004, es coordinado por Susana Pinilla, la redactora del documento de síntesis que precede a los capítulos de autor.

Además de la colaboración de IDEA Internacional, debemos agradecer de manera particular el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Asociación Civil TRANSPARENCIA, así como la dedicación del personal de la oficina de IDEA en Lima que acompañó este proceso en diferentes etapas del mismo: Andrea Stiglich, Paula Arriaga, Paskal Vandebussche y Alfonso Alegre.

Las reflexiones aquí incluidas tratan de expresar, en su conjunto, el consenso del grupo, aunque algunos de sus integrantes mantienen diferencias en algunos de los capítulos temáticos. Se trata del producto de una reflexión colectiva, a la cual fueron invitados destacados especialistas (registrados en anexo) y dirigentes políticos y sociales de cinco regiones del Perú (también consignados en anexo). A todos ellos expresamos aquí nuestro reconocimiento y gratitud.

Entregamos estas propuestas para el análisis, la crítica y el desarrollo de políticos, dirigentes sociales, académicos y cuantos ciudadanos están comprometidos en la construcción de la democracia peruana. Se trata apenas de un primer aporte que será retomado y continuado por nosotros a lo largo del futuro próximo.

Permítaseme agregar que ha sido una experiencia particularmente fructífera la de participar en este grupo de reflexión y de compromiso por el Buen Gobierno. Por encima de las saludables discrepancias, cada uno de los participantes en sus reuniones, tanto los que permanecen en el grupo como aquellos que sólo vinieron a una o a algunas sesiones, enriqueció sustantivamente el conocimiento colectivo y mejoró nuestra común disposición al entendimiento y al diálogo.

Lima, septiembre de 2004

RAFAEL RONCAGLIOLO

Introducción

En septiembre del año 2002, cuando empezó a conformarse y reunirse el colectivo de “Ciudadanos por un Buen Gobierno”, que entrega ahora estas propuestas para la deliberación colectiva, se anunciaban numerosas reformas tendientes a asegurar la transición y consolidar la democracia peruana, empezando por la reforma constitucional.

Transcurridos dos años, nuestra democracia enfrenta nuevamente una situación difícil, que se expresa en desafección de los ciudadanos, cuestionamientos a la democracia, nostalgia por el autoritarismo en algunos sectores, resurgimiento de las fuerzas antisistémicas, atascamiento de los escenarios de concertación y postergación de las reformas democráticas que fueron el reclamo común entre los años 1999 y 2002, los de inicio de la transición.

Nos parece que este cambio de situación y de expectativas vuelve aún más vigente y urgente la entrega de las reflexiones y propuestas que aquí hacemos como fruto del esfuerzo de “Ciudadanos por un Buen Gobierno”

Este colectivo se formó por la convocatoria y el auspicio de la institución International IDEA, que propició un encuentro de ciudadanas y ciudadanos peruanos, profesionales destacados en distintas ramas, líderes sindicales, líderes de opinión vinculados a los medios de comunicación, muchos de los cuales son independientes mientras que otros tienen militancia partidaria, invitados todos a título individual y voluntario.

El denominador común que reúne a los miembros de “Ciudadanos por un Buen Gobierno” es la preocupación por la *governabilidad democrática del Perú*, entendiendo por este concepto la forma de asegurar *buenos gobiernos, capaces de funcionar y lograr los objetivos que se proponen*, encontrando vías de solución para las agendas que expresan los actores sociales, económicos y políticos.

La finalidad de “Ciudadanos por un Buen Gobierno” es propiciar el conocimiento y entendimiento entre diversas personas que expresan variadas corrientes de pensamiento y expresión ciudadana, para pensar juntos y proponer a nuestro país temas de reflexión y propuestas de solución de consenso, cruciales para su *governabilidad democrática*.

Así, en reuniones semanales, a lo largo de este año y medio, fuimos escogiendo una agenda de temas álgidos considerados cruciales en el proceso de transición y que llamamos *nudos de la gobernabilidad*, para discutirlos y analizarlos con profundidad.

Siendo conscientes de que la problemática de la gobernabilidad en el Perú es muy amplia y compleja, hemos priorizado dos grandes áreas temáticas, dentro de las cuales identificamos siete “nudos por desatar”, referidos a las dificultades y trabas para lograr una *governabilidad democrática*.

El denominador común que reúne a los miembros de “Ciudadanos por un Buen Gobierno” es la preocupación por la gobernabilidad democrática del Perú.

La primera está relacionada con *las instituciones que enmarcan las relaciones entre los ciudadanos y el ejercicio del poder y que canalizan la expresión ciudadana:*

1. Los partidos políticos.
2. La sociedad civil.
3. Los medios de comunicación.

Se pone especial énfasis en la necesidad del ejercicio de las prácticas democráticas, la participación, la cooperación y la transparencia.

La segunda agrupa a los nudos que afectan *la acción del Estado y las políticas públicas prioritarias:*

4. Crecimiento económico sostenido con equidad social.
5. Políticas sociales.
6. La Reforma del Estado, para lograr una gestión pública eficiente.
7. Descentralización gradual y eficaz.

Originalmente solo habíamos propuesto tres nudos a desatar en esta segunda área temática, ya que el referido a las políticas económicas lo habíamos titulado “Desarrollo económico con equidad social”. Sin embargo, debido a la importancia de poner énfasis en políticas de crecimiento económico, se decidió agregar el referido a las políticas sociales.

La metodología utilizada fue la de formar comisiones de trabajo por cada uno de los siete nudos detectados. Luego cada comisión presentó al pleno del grupo una propuesta de documento, para ser revisado en una primera reunión interna de todos los miembros. Para la mejor sistematización de los aportes, se encargó a un miembro de cada comisión, de acuerdo con su afinidad profesional y experiencia de trabajo, la redacción formal de un documento sobre el tema. Con la anuencia del pleno del grupo, basada en el consenso mayoritario, cada uno de los documentos se sometió a la opinión de expertos de Lima –en reuniones ampliadas–, quienes aportaron sus comentarios críticos y los enriquecieron. Luego realizó una ronda de consultas a líderes regionales –gobernantes y gobernados–, a través de cinco reuniones en capitales de regiones: Arequipa, Trujillo, Cajamarca, Iquitos, y Cusco.

A continuación presentamos una síntesis de las reflexiones realizadas y de los documentos elaborados por cada uno de los siete responsables de las comisiones de trabajo. Asimismo, adjuntamos los trabajos escritos por cada uno de ellos, que intentan expresar el consenso de estas discusiones.

Deseamos hacer entrega de las propuestas a todos los actores políticos y sociales, con la esperanza de que se convierta en una herramienta de trabajo y constituya un aporte para el ejercicio de un buen gobierno.

Se pone especial énfasis en la necesidad del ejercicio de las prácticas democráticas, la participación, la cooperación y la transparencia.

Como “*Ciudadanos por un Buen Gobierno*” deseamos continuar y prolongar los meritorios esfuerzos de *Agenda Perú*, del *Acuerdo de Gobernabilidad*, de la *Mesa de Dialogo* auspiciado por la *OEA*, de la *Carta de Navegación* y del *Acuerdo Nacional*. No queremos competir ni remplazar a ninguna instancia de la vida peruana; más bien aspiramos a sumar esfuerzos en la construcción del consenso democrático, en el que ninguna iniciativa sobra y todas deben sumarse.

Queremos reforzar las instituciones para asegurarnos un buen gobierno, es decir, una democracia duradera que trabaje a favor del ciudadano y de sus preocupaciones cotidianas.

Deseamos aclarar que como colectivo no pretendemos *crear ningún partido político*.

No buscamos la identidad de posiciones que caracteriza a la acción partidaria; por el contrario, *valoramos nuestras diferencias y nuestra pluralidad de opciones ideológicas y políticas*, como punto de partida para imaginar y desarrollar medidas destinadas a asegurar una *República Democrática con equidad social*.

Iniciamos así un proceso que esperamos sirva para desarrollar muchas otras iniciativas desde los partidos, las organizaciones de la sociedad civil y desde todas las ópticas de la vida ciudadana.

Somos conscientes de la *seria y profunda precariedad institucional* existente en nuestro país desde nuestra fundación republicana, que se vio agudizada por el régimen autoritario de la década pasada.

Esta debilidad institucional afecta gravemente el funcionamiento de la democracia y la posibilidad de convertirla en un régimen de convivencia que canalice institucionalmente las energías nacionales y provea de paz y bienestar a la población peruana, y va a contramarcha de los importantes procesos de integración social desarrollados por millones de peruanos que en los últimos cuarenta años han demostrado una enorme vitalidad para acceder al progreso y la modernidad.

Los partidos políticos no tienen la capacidad de oportuna reacción para recoger las demandas populares y encausarlas.

La precariedad institucional se agudiza aún más por la corrupción instalada en la estructura estatal y en el núcleo mismo del sistema institucional del país, generando un clima de desconfianza y desesperanza sobre sus posibilidades de desarrollo y su *viabilidad futura*.

Ante esta situación, hemos considerado como uno de los nudos sustanciales de la gobernabilidad, el papel de los *partidos políticos* en el Perú, ya que a nuestro entender ellos deben ser los canalizadores naturales de las

Queremos reforzar las instituciones para asegurarnos un buen gobierno, es decir, una democracia duradera que trabaje a favor del ciudadano y de sus preocupaciones cotidianas.

Primer nudo: ¿Cómo institucionalizar un sistema de partidos representativos?

demandas ciudadanas –en tanto representantes genuinos de los ciudadanos– y los negociadores natos ante el Estado, de las mejoras necesarias para generar el bienestar y la gobernabilidad, constituyéndose en los pilares de la democracia.

Sin embargo, no podemos dejar de ignorar el importante papel que cumplen las organizaciones de la sociedad civil, más aún ante la debilidad de los partidos políticos, y la precariedad del Estado peruano, por lo que este es el segundo nudo crítico.

Hemos querido otorgarle un espacio de análisis al tema de los medios de comunicación, como instrumentos de expresión ciudadana y de grupos de poder, que rebasan a los partidos políticos y a la sociedad civil, constituyéndose en un poder fáctico de la más alta influencia en la opinión pública; por lo tanto, este constituye el tercer nudo.

Los partidos políticos son, en nuestra opinión, los llamados a canalizar el proceso de toma de decisiones en la democracia política, correspondiéndoles la función de la representación de los ciudadanos.

En el Perú del siglo XX se pueden identificar tres grandes corrientes de pensamiento que han dado origen a los partidos políticos modernos surgidos en el curso de las décadas de los años 30 a los 80. A diferencia de los partidos oligárquicos anteriores a este período –que solo se preocupaban por un sector social y económico específico como expresión de una república aristocrática–, los partidos surgidos a partir de los años 30 sostenían una propuesta inclusiva preocupada por el porvenir de la mayoría de la población peruana de esos momentos.

Una de las corrientes de pensamiento es la creada por el Partido Aprista Peruano (PAP), surgido en 1930, fundado por Víctor Raúl Haya de la Torre (1895-1979), cuyos postulados se podrían inscribir en lo que hoy en día se conoce como la “socialdemocracia”.

Otra es la expresada por José Carlos Mariátegui (1894-1930), dando origen, *a posteriori*, a la creación de varios movimientos y partidos de izquierda.

Una tercera es la que se inspira en los llamados intelectuales del 900, como Víctor Andrés Belaunde (1883-1966), que con los aportes de Luis Bustamante y Rivero (1894-1989) y de sus discípulos daría origen a los partidos Democracia Cristiana (DC), fundado en 1955 por Héctor Cornejo Chávez (1918); Acción Popular (AP), fundado en 1956 por Fernando Belaunde Terry (1912-2002) y Popular Cristiano (PPC), que surge en 1966 como escisión de la Democracia Cristiana, con su líder fundador Luis Bedoya Reyes (1919).

En los años 60 surge el partido Social Progresista, inspirado en la corriente socialista mundial.

El análisis de la historia republicana latinoamericana y peruana y la reflexión sobre el presente, nos demuestran que la actividad política ha estado, y está, débilmente institucionalizada, fundamentalmente por varios factores, entre los cuales destacan: las dictaduras, que han interrumpido los procesos democráticos abarcando el mayor tiempo de nuestro período republicano; el personalismo o caudillismo, que ha caracterizado el accionar político; la desconexión entre los ciudadanos y los partidos; y más recientemente el descentramiento de la política.

En los 183 años de vida republicana han habido 119 gobiernos, de los cuales 92 han sido dictaduras militares y civiles, 20 gobiernos producto de elecciones elitistas y excluyentes (no votaban las mujeres, los que no podían demostrar ingresos, ni los partidos proscritos). Solo siete gobiernos han sido verdaderamente democráticos, tanto en el proceso electoral como en el ejercicio del poder. Estos gobiernos son relativamente recientes y fueron presididos por Luis Bustamante y Rivero, Fernando Belaunde Terry en sus dos periodos, Alan García Pérez, Alberto Fujimori hasta el golpe de estado de 1992, Valentín Paniagua, y Alejandro Toledo.

Otro factor de inestabilidad político-institucional es el cambio continuo de la Constitución. Las 12 constituciones promulgadas desde la formación de la República evidencia esto.

El Perú está marcado por una tradición personalista con un alto grado de caudillismo, expresándose históricamente en el liderazgo de determinadas personas antes que en el liderazgo organizado de los partidos institucionalizados. Estos personalismos han dificultado y generalmente entorpecen la institucionalización de los partidos.

Otro factor de debilidad institucional política es la desconexión de los partidos políticos con los ciudadanos, no expresando adecuadamente la voluntad de participación política de la población, generándose, por lo tanto, estallidos sociales y movilizaciones, generalmente de grupos espontáneos y de organizaciones de base, que no solo dan una imagen de caos y desgobierno sino que desprestigian la acción partidaria y generan descrédito de los partidos políticos, que son los llamados a intermediar esas demandas.

Finalmente se constituye en factor de debilidad político-institucional, el llamado “descentramiento de la política”, lo que significa esta deja de ser el ámbito en el cual se toman decisiones que tienen efecto en la marcha de la economía, la sociedad y el Estado. Los partidos políticos pierden importancia como agentes activos del sistema democrático y son relegados a un segundo plano. Por lo tanto, el campo de toma decisiones democráticas se res-

Los partidos políticos son, en nuestra opinión, los llamados a canalizar el proceso de toma de decisiones en la democracia política, correspondiéndoles la función de la representación de los ciudadanos.

El desprestigio de los partidos políticos permite el surgimiento de los poderes fácticos, tales como los medios de comunicación masiva, la Iglesia, las Fuerzas Armadas o el protagonismo de diversos caudillos civiles o militares...

tringe y el Estado pierde su papel como ente promotor de políticas públicas que marquen la pauta del desarrollo. Este descentramiento de la política surge no sólo como resultado de una tendencia mundial, que en el caso latinoamericano se agrava por incapacidad de las elites políticas para encontrar alternativas originales al agotamiento del modelo de desarrollo interno, y por no poder colmar expectativas de bienestar económico en el paso de regímenes autoritarios a sistemas democráticos.

Por las múltiples razones que hemos expresado, el desprestigio de los partidos políticos permite el surgimiento de los poderes fácticos, tales como los medios de comunicación masiva, la Iglesia, las Fuerzas Armadas o el protagonismo de diversos caudillos civiles o militares, que sin ser elegidos empiezan a influir decididamente en la vida política del país, asumiendo la representación que no se expresa en los partidos. En este contexto los partidos políticos y el Estado pierden importancia y se genera un desencuentro entre economía y política.

En esas circunstancias la democracia peligra, porque deja de ser un marco común de la acción política y se ve amenazada por la posibilidad de convertirse en un instrumento de intereses de grupo o particulares.

Por todo esto sostenemos que *optar por los partidos políticos y por un sistema sólido de partidos, es elegir a la democracia representativa como el modelo de gobierno que ha superado los avatares políticos del siglo XX y que se vislumbra hoy como el régimen político del siglo XXI, en nuestro país, en nuestro continente y en el mundo.*

Los partidos políticos son indispensables para que las democracias se desarrollen y consoliden como la única forma de hacer política. En una democracia interesa el tipo de interacción competitiva que permite la alternancia de los partidos, de acuerdo con el escrutinio popular. Es esa relación la que define el carácter del sistema político en su conjunto y explica sus posibilidades de estabilidad y desarrollo futuros. Constituyen las principales vías para articular las demandas de la ciudadanía con las instancias de decisión política, logrando canalizar la participación de la población y rompiendo la falta de comunicación y de relación directa que genera la distancia entre los electores y los representantes, o elegidos.

Los países más desarrollados son aquellos que han logrado reglas de juego claramente establecidas y respetadas por sucesivos y alternantes gobiernos democráticos basados en sólidos sistemas de pocos partidos que representan las principales corrientes de pensamiento a escala mundial.

Por lo tanto, el colectivo propone abogar por el recentramiento de la política e instituir el nuevo protagonismo de los partidos, a través de las siguientes acciones:

1. *Facilitar el acceso al sistema de partidos, y afianzar la permanencia partidaria y democrática.*

Se debe facilitar el surgimiento y la inscripción de partidos nuevos, flexibilizando los requisitos de acceso al sistema de partidos y se debe ser más riguroso y exigente en las normas de permanencia, para promover la participación política y preservar la estabilidad democrática, ya que se permitiría la participación de nuevos contingentes ciudadanos, liberando las presiones sociales a las que está sujeto permanentemente el régimen democrático.

2. *Democratizar internamente los partidos políticos y eliminar el voto preferencial.*

Los partidos deben contar con un mecanismo de democracia interna para poder ser un referente político y convertirse en un medio de opinión ciudadana. Dentro de esta estrategia de fortalecer los procesos de democratización interna de los partidos políticos, debe realizarse un gran esfuerzo de formación de cuadros y eliminarse el voto preferencial, pues a lo largo de dos décadas ha demostrado ser un canal de ventajas para los candidatos de mayores recursos económicos, restándole a los partidos su fuerza doctrinaria y filosófica.

3. *Fomentar el establecimiento de mecanismos democráticos y transparentes en el financiamiento de los partidos políticos.*

Llevar adelante una campaña de persuasión pública que señale las ventajas democratizadoras del financiamiento, ya que evita corrupción y genera igualdad de condiciones para todos los competidores. Incorporar mecanismos de información sobre las fuentes de financiamiento y de rendición de cuentas.

4. *Promover un régimen político que fortalezca y no debilite a los partidos políticos, que disminuya la importancia de los liderazgos personalizados.*

Se requiere de una modificación constitucional que apunte a afirmar el carácter semipresidencial del régimen, distinguiendo las funciones del Jefe de Estado de las funciones del Jefe de Gobierno. La aparición clara de un Jefe de Gobierno, distinta del Presidente de la República, y con respaldo explícito de una mayoría en el Congreso, podría apuntar a un compromiso mayor de los partidos con el manejo cotidiano de los asuntos ejecutivos. Ello podría ayudar a una mejor articulación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

5. *Organizar el trabajo parlamentario.*

Las propuestas de los congresistas se deben canalizar a través de los grupos parlamentarios y no de manera individual, para fortalecer las organizaciones partidarias que llevan un punto de vista doctrinario, desarrollando su autoridad y responsabilidad como entes representativos. Para ello

Los partidos deben contar con un mecanismo de democracia interna para poder ser un referente político y convertirse en un medio de opinión ciudadana.

Segundo nudo: ¿Cómo fortalecer una sociedad civil comprometida con la governabilidad?

se requiere de determinadas reformas constitucionales y reglamentarias para que el trabajo parlamentario sea plenamente encauzado a través de los partidos políticos.

6. *Reformar algunos aspectos de la ley electoral para el fortalecimiento del sistema de partidos*, tales como:

Introducir el sistema bicameral.

Eliminar el distrito electoral.

Incorporar en el proceso de elecciones congresales, municipales y regionales el mecanismo de la segunda vuelta.

Aumentar los mínimos requeridos para ganar las elecciones.

Partimos por reconocer que existe una diversidad de definiciones sobre el concepto de sociedad civil. Consideramos que la sociedad civil es una dimensión, una distinción analítica de interacción social distinta al Estado, compuesta por las asociaciones voluntarias, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública.

Es pertinente distinguir la sociedad civil de la sociedad política de partidos y de la sociedad económica, compuesta por organizaciones de promoción y distribución, es decir, empresas. Ambas nacen de la sociedad civil y comparten con ella alguna forma de organización y comunicación, institucionalizándose a través de derechos, pero los actores de la sociedad civil –en el contexto que lo concebimos– no compiten por el poder del Estado ni se rigen por la maximización del lucro.

Por lo tanto, el papel político de la sociedad civil no se orienta a la conquista del poder, sino a la conformidad y la crítica respecto a las decisiones públicas que a éste le competen. Sin embargo, hay que reconocer que la sociedad política de partidos, cumple un papel mediador entre la sociedad civil y el Estado.

Es preciso emancipar el concepto de sociedad civil del patrimonio exclusivo de las ONGs. Si bien estas forman parte de la esfera de acción de la sociedad civil, no son la parte más relevante de ella, ni la representan, dirigen o interpretan. Mientras exista más convicción para negar esta falsa identidad, será más fácil usar el concepto y afirmar la potencialidad de la sociedad civil en una función más creativa y participativa. Del mismo modo, resulta un error *a priori* la convicción de que la sociedad civil sea obligatoriamente antagónica al Estado, a la sociedad política de partidos y a la sociedad económica. Este antagonismo solo surge cuando las mediaciones fracasan o cuando estas aíslan a la sociedad civil de la toma de decisiones.

Por lo tanto, las fortalezas y/o carencias de la sociedad civil están en íntima relación con las debilidades y capacidades de los partidos políticos y del Estado.

De la ausencia de liderazgo de los partidos políticos, tratado en el acápite anterior; nace el protagonismo de la sociedad civil. Por la campaña de desacreditación de los partidos y su falta de representatividad, existe el temperamento equívoco –aunque ampliamente difundido– según el cual la sociedad civil es “la parte buena” de la democracia, contra “la parte mala” constituida por los partidos políticos.

Las principales dificultades a resolver en el tema de la sociedad civil se presentan en su relación con el Estado y con los partidos políticos.

La sociedad civil en el Perú es frágil como consecuencia de la vigencia de un Estado autoritario y un régimen político excluyente que solo a partir de finales del siglo XIX y de principios del XX permite derechos políticos electorales.

La emergencia de los movimientos sociales en las primeras décadas del siglo XX promovió la existencia de organizaciones de la sociedad civil, como los partidos políticos de corte popular y los sindicatos, directamente enfrentados al Estado

Más adelante, alrededor de los años 50, se genera una ola de demandas ocasionadas por el gran contingente de población campesina migrante a las principales ciudades, que se traduce en exigencias de terrenos para vivienda, tendidos de agua y desagüe, electricidad, educación; en general, de servicios básicos. Esta población de escasos recursos, pero de una gran perseverancia y ansia de progreso, trae su bagaje cultural y ante la ausencia de fuentes de trabajo y de oportunidades de vivienda, genera la masiva ola de invasiones con mecanismos de autoconstrucción de viviendas populares y el autoempleo, que se expresa en la creación de una oferta de servicios productivos, de reparaciones y comerciales, de gran contenido artesanal funcional a las necesidades de estos propios sectores migrantes, constituyéndose un mercado popular (oferta y demanda) de gran importancia en el caso de Lima. Este segmento, que va creciendo en las ciudades hasta constituirse en mayoritario, tiene originalmente una actitud reivindicacionista de servicios básicos de parte del Estado, pero se va volviendo autónomo ante la ineficacia del mismo y basa su desarrollo en la creación de sus propias redes sociales, basadas en relaciones de parentesco y paisanaje, construyendo sus propias reglas de funcionamiento.

Desde la perspectiva cultural y política, las ciudades se han convertido en grandes laboratorios de democratización y modernidad y de creación de ciudadanía. Este proceso, totalmente autónomo del Estado, transformó a los

Las fortalezas y/o carencias de la sociedad civil están en íntima relación con las debilidades y capacidades de los partidos políticos y del Estado.

campesinos en pobladores urbanos, emprendedores emergentes (productores, comerciantes y prestadores independientes de servicios) y ciudadanos.

Los cambios económicos y sociales rompieron en parte la cerrazón política excluyente del Estado, particularmente entre los años 50 y 60. Estos cambios se identifican con la ocurrencia de los fenómenos de urbanización, industrialización, ampliación de la cobertura de educación y salud, y el desarrollo de los medios de comunicación.

Cualquiera sea la ruta que se le asigna a la emergencia de una nueva ciudadanía, el resultado de este proceso ha sido la conversión de súbditos en ciudadanos, con derechos políticos crecientes. Con todo, esta emergencia generó un proceso que va en tres direcciones:

- a) Una expansión de las organizaciones.
- b) El desarrollo de las demandas.
- c) El desborde del Estado por su incapacidad de reformarse de cara a las demandas de la ciudadanía emergente.

Estas tres tendencias concurren en la formación de la presente sociedad civil peruana. Por un lado intenta proveer a sus miembros de algunos bienes y servicios, mientras por el otro exige al Estado el reconocimiento de determinados derechos sociales.

La sociedad civil se ha desarrollado donde las condiciones políticas lo han permitido. No obstante, una sociedad civil grande no es necesariamente fuerte. En el Perú la sociedad civil es frágil, sin canales institucionales de participación, crecientemente despolitizada y reivindicacionista. Tampoco es, como podría señalar una visión utópica, necesaria e integralmente democrática. En los años finales del régimen fujimorista un importante sector de la sociedad civil demandante –particularmente los frentes regionales, colegios profesionales, y organizaciones de jóvenes y mujeres– se enfrentó abiertamente al Estado desde una posición democrática y pluralista. No obstante, otro segmento no menos importante –en especial los grupos de productores agrarios, pequeños empresarios y la mayoría de las organizaciones vecinales de las grandes ciudades– permaneció leal al fujimorismo, reclutado a partir de prebendas (títulos de propiedad, asistencia alimentaria, empleo temporal) y como resultado de operaciones corporativistas.

Pero es quizás en los partidos políticos, aparte del gobierno, donde se centra la tensión ciudadana traducida en un evidente rechazo. Un gran porcentaje de los ciudadanos no confía en ellos. Muchos creen que puede haber democracia sin partidos

En el Perú la sociedad civil es frágil, sin canales institucionales de participación, crecientemente despolitizada y reivindicacionista.

Con todo, la distancia que separa a la sociedad civil de la sociedad de partidos es aquella que media entre la agenda social y la agenda institucional. No es el único caso. En general, el país en su conjunto se está despolitizando respecto de la transición, y la tendencia a la participación y la posibilidad real de realizar los cambios que la democracia auguraba está siendo abandonada, con la siguiente afirmación de agendas propias.

El período abierto en 1997 ha sido de una riqueza incalculable y trajo enormes potencialidades para la sociedad civil, de las cuales podemos rescatar las siguientes:

- a) Sus actores son ahora actores públicos.
- b) Se ha elevado inmejorablemente su nivel de interlocución.
- c) Han participado con la misma legitimidad que los partidos en la gestación del Acuerdo Nacional, afirmando la idea de pacto.

Frente a este nudo crítico, el Colectivo de Ciudadanos por un Buen Gobierno propone nueve cambios institucionales y culturales para fortalecer el rol de la sociedad civil en el régimen democrático:

1. *Rescatar el concepto de sociedad civil como instancia propositiva que genere iniciativas que permitan superar, aunque no romper, los antagonismos clásicos entre el mercado y el Estado, lo público y lo privado, fortaleciendo su rol ante el Estado y su responsabilidad social. Ello permitiría afirmar una sociedad civil autónoma, abierta a la participación y a la democracia, alejada de la tradición populista y paternalista, lo que conlleva a modificaciones sustanciales en el terreno institucional y cultural, en el Estado y en la misma sociedad civil.*
2. *Fortalecer el rol de la sociedad civil en tres procesos en curso, relacionados con el corto y largo plazo: 1) la concertación con el Estado en la lucha contra la pobreza; 2) el establecimiento de políticas de Estado de largo horizonte; y 3) la descentralización.*
3. *Fortalecer la presencia activa de la sociedad civil en el proceso de transición, mediante: la colaboración activa en la solución del déficit de participación en la esfera pública; el desarrollo de las capacidades y la equidad de género; la vigilancia y el control del poder, en especial de los aspectos discrecionales del mismo: Poder Judicial, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, alcaldías, presidencias regionales; la cohesión social y el impulso de la reforma política.*
4. *Que los partidos reconstruyan su rol de intermediación. Este es un proceso que no se contradice con otra dinámica, que es la transformación de los*

Rescatar el concepto de sociedad civil como instancia propositiva que genere iniciativas que permitan superar, aunque no romper, los antagonismos clásicos entre el mercado y el Estado, lo público y lo privado, fortaleciendo su rol ante el Estado y su responsabilidad social.

Tercer nudo: ¿Cómo asegurar que medios de comunicación libres contribuyan a la governabilidad?

espacios de acuerdo y consenso en instancias de concertación, más allá de las declaraciones. Se debe abandonar la lógica exclusivamente acuerdista e ingresar a una dinámica de gestión.

5. *Reducir la tensión en las relaciones entre la sociedad civil y los partidos políticos. Evitar la confrontación y la competencia entre ambos universos.*
6. *Fortalecer la sociedad civil y el Estado.* Establecer puentes entre ambos a partir de la aprobación y ejecución de políticas públicas participativas y reformas indispensables para el buen gobierno, puestas en práctica sustentándose en los conceptos de autonomía, respeto y responsabilidad.
7. *Exigir al Estado un proceso de reforma y modernización que mejore la calidad de su democracia, ampliando los espacios de integración territorial y sectorial –sobre la base de una transferencia de funciones y soberanía en sus niveles local y regional–, y encarar abiertamente el desafío del acceso a la información pública.*
8. *Fortalecer la sociedad civil a través de la información verídica.* Tanto el Estado como el sector privado –los conductores de medios de comunicación– tendrán que examinar si se están haciendo cargo de sus responsabilidades; no solo como buenos conductores de negocios sino como buenos prestadores de un servicio que demanda el público: ser informado verazmente sobre los hechos que deben ser informados.
9. *Impulsar una cultura política inclusiva, tolerante y pluralista.* Que abra la participación de los ciudadanos en la vida social y política, de manera que permita la presencia de una sociedad civil que no se confunda con el Estado y los partidos políticos, pero que esté unida a ambos mediante los necesarios vasos comunicantes. Esta dinámica obliga también a un cambio cultural en la sociedad civil, contra las prácticas del corporativismo y del clientelismo.

Los medios de comunicación social han adquirido hoy tal importancia que penetran a la sociedad en su conjunto, generan corriente de opinión y se convierten en un poder fáctico. Por ello los hemos considerado como el gran tercer nudo de la gobernabilidad. Con obvias, aunque escasas excepciones, la historia de los medios de comunicación en el Perú muestra como rasgo permanente la perniciosa relación entre la propiedad de las empresas y el poder político. Esto determinó el carácter esencialmente declarativo de sus fines o propósitos postulados. Así, el cumplimiento de los fines culturales o educativos nunca fue posible por el predominio de los intereses comerciales. Destacan dos rasgos de los medios de comunicación en el Perú:

1. *El interés gubernamental por los medios siempre se centró en el aprovechamiento comercial y político mutuo.* El mecanismo más usado durante los primeros

años para “fomentar la industria” fue la exoneración de impuestos, régimen que si bien estimuló la modernización tecnológica, enturbió la relación entre el Estado y los particulares. El grado máximo de fusión entre ambas esferas experimentado durante el régimen militar, con la expropiación de las empresas, constituyó una experiencia traumática.

2. *Dificultades de la radiodifusión para cumplir roles educativos y culturales, en especial la pública.* La radiodifusión nunca pudo organizarse como servicio público.

Los nudos a desatar en el futuro

El debate surgido sobre las posibles medidas que pueden adoptarse para intentar que el futuro quede despejado de los vicios de hoy y de ayer, detecta los siguientes “nudos”:

1. *La necesidad de un marco legal específico que atienda a las particulares características de los medios radioeléctricos.* La radio y la televisión utilizan un bien público de carácter limitado. La introducción de la tecnología digital convertirá esta situación de escasez, a lo más, en una de “abundancia relativa”. Esta cualidad impone una barrera natural para el acceso al mercado de la radiodifusión, que es necesario regular. Debe revisarse la Ley General de Telecomunicaciones.
2. *El acceso a la explotación de las frecuencias mantiene una excesiva influencia del Poder Ejecutivo.* La asignación de las frecuencias de radiodifusión es facultad de la Dirección General de Telecomunicaciones del Ministerio de Transportes. Esta intervención ha sido inconveniente, porque alienta el establecimiento de relaciones clientelistas entre los medios y el gobierno de turno.
3. *La renovación automática de las licencias (“a solicitud del interesado”) incrementa el poder gubernamental sobre el acceso a la explotación del espectro y constituye a la vez una barrera que desalienta la competencia y afecta la igualdad de oportunidades para el aprovechamiento económico de dicho recurso natural.*
4. *La tradicional interferencia gubernamental sobre los medios parece haberse reeditado aun en estos tiempos democráticos.* Debe examinarse las posibles medidas que neutralicen y protejan a los medios de las presiones tributarias y judiciales, los seguimientos a periodistas, la entrega discriminatoria de información gubernamental y la inequidad en la asignación de la publicidad estatal.
5. *La excesiva influencia del poder empresarial sobre los contenidos, en especial los informativos.* Los propietarios de los medios han tenido un doble rol, em-

Los medios de comunicación social han adquirido hoy tal importancia que penetran a la sociedad en su conjunto, generan corriente de opinión y se convierten en un poder fáctico.

La creciente superficialidad con que los medios –incluso los impresos– encaran su rol informativo, ha contribuido al deterioro de la calidad de la agenda pública.

presarial y editorial. En el caso de la radio y la televisión, esto no sería un problema si la conservación de la propiedad y el acceso a las licencias estuvieran exentos de influencia política. La relación entre ambas características conduce a plantear opciones distintas sobre la relación entre los propietarios de los medios y los contenidos informativos que sus medios difunden.

6. *La creciente superficialidad con que los medios –incluso los impresos– encaran su rol informativo, ha contribuido al deterioro de la calidad de la agenda pública.* Los estilos sensacionalistas parecen haber inspirado la cada vez más frecuente subordinación de los problemas de fondo al dato frívolo, tendencioso o manipulador, sacrificando la calidad de sus contenidos.
7. *Lo anterior ha conducido a plantear el dilema de la regulación de los contenidos, informativos y de entretenimiento.* Parece haber coincidencia sobre la baja calidad de la oferta de los medios, pero no sobre las maneras de revertirla. Es cada vez más urgente separar la parte informativa de la empresarial y, adicionalmente, *distinguir información de opinión.* El entretenimiento, por su parte, no escapa a este deterioro.
8. El deterioro de la calidad de la programación o los contenidos de los medios se ha explicado usualmente por la preferencia del público, expresada en el *rating*, *debiéndose crear otros mecanismos de medición* distintos a la mera compra del diario o la simple sintonía de una estación.
9. Todas estas condiciones han tenido, hasta hoy, como obstáculo insalvable *una dependencia estructural de los políticos respecto a los medios.* Si un político señala la necesidad de resolver los problemas, es automáticamente identificado como controlista o interventor. El perjuicio que esto representa para la imagen de los políticos ha provocado que, antes que plantear los problemas y resolverlos, prefieran la omisión o la acción interesada.

Propuestas

Desatar estos nudos requiere atender simultáneamente a cuatro objetivos mínimos:

1. Democratizar el acceso a las frecuencias de radiodifusión.
2. Permitir el desarrollo y fortalecimiento de una industria cultural.
3. Reducir la influencia gubernamental sobre la propiedad y los contenidos de los medios.
4. Estimular el mejoramiento de la calidad de los contenidos.

Estas propuestas procuran atender por igual el respeto a las libertades de empresa, opinión, información y expresión involucradas.

1. Democratización del acceso a la explotación de las frecuencias

La naturaleza del espectro radioeléctrico –un bien limitado y público– explica la centralidad que para la legislación tienen las condiciones que deben reunir los procedimientos de asignación de las frecuencias:

Licencias de radio y televisión otorgadas en concurso público transparente. Al tratarse de un bien público cuyo carácter limitado restringe significativamente el acceso a la explotación de las frecuencias, el mecanismo utilizado para asignarlas debe estar provisto de las máximas garantías de publicidad, transparencia, independencia política e imparcialidad posibles.

Requisitos y criterios de asignación razonables. Los requerimientos técnicos y de programación para operar una licencia deben ser complementados con el establecimiento de ciertas condiciones personales que deben tener los propietarios de las empresas. La sustentación del cumplimiento de todos los requisitos así como su verificación deben ser de acceso público irrestricto.

Asignación de las frecuencias a cargo de un órgano independiente. Al tiempo de reconocer que –al tratarse de un bien público– la facultad de asignación y renovación de las frecuencias corresponde al Estado, es necesario insistir en que dicha competencia quede fuera del ámbito de influencia del gobierno de turno y sea atribuida a un órgano de composición plural, que podría denominarse Comisión Nacional de Radio y Televisión.

La tarea de “desgubernamentalización” de la asignación de las frecuencias exige independencia política y la mejor manera de garantizarla es establecer que la designación de sus miembros se haga con una mayoría calificada del Congreso, sobre la base de un mecanismo de nominación que permita que las organizaciones de la sociedad presenten candidatos.

Licencias por un plazo racional. Las licencias no deben tener una vigencia excesivamente amplia y menos aún indefinida. Un plazo máximo de 10 años es razonable para explotar provechosamente la inversión realizada.

Estímulos al desarrollo de la industria cultural y limitaciones a la concentración de propiedad. Para fomentar la creación de economías de escala y el desarrollo de una industria cultural, la legislación debe estimular que las empresas inviertan simultáneamente en televisión y radio, cuando no en la prensa escrita y el internet, pero a su vez debe poner razonables limitaciones a la concentración de propiedad en un mismo tipo de servicio.

Los requerimientos técnicos y de programación para operar una licencia deben ser complementados con el establecimiento de ciertas condiciones personales que deben tener los propietarios de las empresas.

Reserva de espacio para estaciones educativas y comunitarias. Las ondas herztzianas, patrimonio de la humanidad, no deben quedar reservadas exclusivamente para los legítimos intereses comerciales, sino que debe permitirse participar a la sociedad civil.

2. Mecanismos alternativos a la regulación de los contenidos

Son numerosos los riesgos de la regulación de los contenidos desde la esfera gubernamental. La experiencia comparada muestra que es posible utilizar mecanismos admisibles para influir positivamente sobre los contenidos de la programación, ya sean de entretenimiento o de información, sin afectar las libertades de las que gozan los medios. Identificamos como mecanismos alternativos admisibles:

Horario de protección al menor. Delimitación de un segmento horario, especialmente en la televisión, en el que se presume la presencia de niños (de las 6 a las 22 horas), difundiendo una programación que atienda especialmente sus necesidades educativas y de entretenimiento.

Impulso a la observación crítica de los medios. La sociedad debe cumplir un rol clave en las legítimas exigencias de incremento de la calidad de la información y el entretenimiento que los medios difunden.

Defensores del televidente o radioescucha. Otra práctica muy exitosa en otros países es la designación de defensores del televidente y del radioescucha. Estos deberán reunir ciertas cualidades personales que hagan presumir su independencia para atender públicamente los comentarios u opiniones sobre los contenidos de la programación que los televidentes o radioescuchas de cada estación o las organizaciones de la sociedad hagan llegar.

Cláusula de conciencia. El estímulo de la independencia informativa de los medios exige dotar a sus periodistas o trabajadores de una protección que les permita, sin poner en riesgo su permanencia en el trabajo, abstenerse de cumplir órdenes que contraríen sus propias convicciones.

3. Regulación sobre la publicidad de origen privado y público

Los medios de comunicación radioeléctricos, a diferencia de los de otro tipo, subsisten fundamentalmente por la publicidad que consiguen, ya sea de particulares o del Estado. Por lo tanto, la influencia de sus anunciantes es, cuando no decisiva, al menos importante.

La sociedad debe cumplir un rol clave en las legítimas exigencias de incremento de la calidad de la información y el entretenimiento que los medios difunden.

Límite al tiempo de publicidad. El legítimo interés de lucro no puede menoscabar las otras funciones que los medios cumplen, como entretener o informar.

Transparencia y objetividad para la asignación de la publicidad del Estado. Cuando el anunciante es el Estado, que paga con dinero público, la ley debería normalmente exigir razonabilidad a la propaganda, de manera que se verifique que su difusión sea imprescindible para cumplir con los fines que el Estado promueve.

Prohibición de publicidad estatal durante los períodos electorales. Cuando se trata de publicidad estatal durante un proceso electoral, los riesgos que comportan para la equidad de la competencia política obligan a incrementar las normales restricciones.

4. *Infracciones y sanciones durante la explotación de las frecuencias*

Es un tema que requiere atención prioritaria de la nueva legislación. Su estado actual ha mostrado su ineficacia y ser fuente de conflictos, lo que ha generado incertidumbre sobre la propiedad y el destino de las empresas de radiodifusión. Sería muy conveniente atender al menos las dos siguientes propuestas:

Precisión de las infracciones y sanciones de todo tipo. La legislación debe evitar que las infracciones y sanciones estén recogidas en normas abiertas o cuyo desarrollo deba ser reglamentado por normas de rango inferior. Esto obstaculizará su aplicación. Por el contrario, debe procurarse construir un claro y preciso catálogo de las infracciones.

Legislación de radio y televisión concordada con las normas penales. La legislación sobre radio y televisión debe concordarse con las regulaciones penales que prevén la aplicación de sanciones accesorias que afectan a las empresas (como el cierre de los establecimientos o la suspensión de actividades) en los casos que una persona haya cometido delito.

Cuando el anunciante es el Estado, que paga con dinero público, la ley debería normalmente exigir razonabilidad a la propaganda, de manera que se verifique que su difusión sea imprescindible para cumplir con los fines que el Estado promueve.

Cuarto nudo: ¿Cómo alcanzar un crecimiento económico sostenido?

El Colectivo Ciudadanos por un Buen Gobierno considera como segunda área temática de nudos por resolver para lograr la gobernabilidad los que afectan *la acción del Estado y las políticas públicas prioritarias*, entre los que hemos destacado los cuatro siguientes:

Crecimiento económico sostenido con equidad social.

Políticas sociales.

La reforma del Estado para lograr una gestión pública eficiente.

Descentralización gradual y eficaz.

Pasaremos a tratar cada uno de ellos correlativamente a los tres nudos ya expuestos referentes a *la relación entre los ciudadanos y el ejercicio del poder y que canalizan la expresión ciudadana*.

La buena marcha de la economía resulta crucial para asegurar una república democrática. Lamentablemente, el desempeño de la economía peruana en el largo plazo no ha sido satisfactorio y ha puesto –muchas veces– en riesgo la gobernabilidad democrática. En los últimos 40 años ha sufrido fuertes desequilibrios macroeconómicos y presentado un sistema de precios que no permitió una mejor asignación de recursos.

Para hacer viables la gobernabilidad y la democracia se requiere un sistema económico capaz de mejorar el bienestar de la población. Para lograr este objetivo son necesarios algunos afinamientos de las actuales políticas económicas junto con políticas de largo plazo, en un marco de transparencia, consenso y efectividad, para que las políticas logren una mayor legitimidad dentro de la población.¹



1 Toda posición está sujeta a controversia, y en esa medida las afirmaciones del autor merecieron los siguientes comentarios de otro miembro del colectivo.

Con relación a la política económica vigente, considero que en lugar de “afinamientos” esta requiere cambios significativos y con relación a las reformas estructurales, que ellas deben ser revisadas y modificadas, más que afianzadas.

En cuanto a la eliminación de las exoneraciones tributarias, sostuvo que debe ponerse el énfasis en las exoneraciones al impuesto a la renta, a las ganancias de capital y a los intereses financieros.

Y respecto al párrafo que indica que hay que “liberar las fuerzas de mercado”, juzgó que más bien en el Perú ha habido una liberalización extrema y que para lograr los objetivos de crecimiento económico y desarrollo es necesario un tejido social y productivo que conjugue el interés individual y la cooperación mutua, mediante una combinación de mercado y la acción colectiva y pública; que este marco debe promover, junto con la inversión privada, el esfuerzo de los trabajadores calificados y no calificados y de las familias enteras por superarse y progresar junto con el país, la investigación científica como esfuerzo colectivo, la

Diagnóstico

Una parte importante de la pobreza y los problemas sociales que padece el país es consecuencia directa de las erradas políticas económicas y de la precariedad institucional asociadas a su diseño y ejecución.

El Perú ha tenido una mala asignación de recursos y bajos niveles de inversión. Durante los años 60, 70 y 80, el sistema económico presentaba un cuadro de precios regulados y, en general, un excesivo intervencionismo estatal. Asimismo, la actividad económica se desarrollaba en un ambiente de fuerte inestabilidad macroeconómica, el alto endeudamiento público terminaba en episodios de insolvencia fiscal y en crisis de balanza de pagos. Palabras como devaluación e inflación se hicieron conocidas y sufridas por la población.

En el plano comercial primaba un proteccionismo abierto. Mientras que en el sistema financiero se vivía un cuadro de represión, con tasas de interés real negativas y bajos niveles de crédito. De otro lado, el mercado laboral presentaba esquemas de sobreregulación. Finalmente, las políticas sectoriales presentaban mecanismos de subsidios intersectoriales que no se reflejaron en un crecimiento económico sostenible.

Durante los años 90 se comenzaron a ejecutar importantes reformas estructurales para transformar el sistema económico hacia una economía más flexible y guiada por mecanismos de mercado. Asimismo, se diseñaron medidas de estabilización macroeconómica, primero dirigidas a reducir la inflación y luego a reducir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Comenzando la presente década se ejecutaron políticas para reactivar la economía luego del periodo recesivo 1998-2001.

Afortunadamente, hoy en día el Perú presenta un cuadro de estabilidad macroeconómica, con tasas de inflación bajas y estables (2.5%), ausencia de desequilibrios externos y una tasa de crecimiento parecida al promedio de la región y del mundo (4%).

Algunos problemas por resolver

Sin embargo, aún faltan mejorar aspectos como la sostenibilidad de las finanzas públicas, la elevada dolarización y los bajos niveles de inversión privada y pública y el bajo ritmo de crecimiento económico.

cohesión y organización social, los valores de solidaridad, honestidad y confianza mutua, y la acción pública a través del Estado. Esta política implica un cambio en la cultura empresarial, de una donde predominan el rentismo y la explotación, a otra donde predomine la búsqueda de nuevos mercados y de innovaciones, concertando con el Estado y los trabajadores para beneficio de todos.

Una parte importante de la pobreza y los problemas sociales que padece el país es consecuencia directa de las erradas políticas económicas y de la precariedad institucional asociadas a su diseño y ejecución.

Las finanzas públicas deberán fortalecerse aumentando la presión tributaria a través del control de la evasión del IGV y del Impuesto a la Renta, de la eliminación de exoneraciones y de una mayor eficiencia del gasto público. El actual nivel de endeudamiento público es muy alto y expone a la economía peruana a los vaivenes de los mercados internacionales de capital. De otro lado, finanzas públicas fuertes y sostenibles permitirán políticas fiscales anticíclicas sin poner en peligro la solvencia fiscal. Por ello, necesitamos metas relativamente ambiciosas de superávit fiscal,² hasta conseguir niveles de endeudamiento bajos y menos riesgosos. Este proceso no debe generar recesiones sino darse de manera suave, aprovechando periodos de auge económico.

Por su parte, la dolarización afecta los mecanismos de transmisión de la política monetaria hacia la demanda agregada, dificulta alcanzar los objetivos inflacionarios con sintonía fina y sobre todo puede poner en jaque al sector real con el denominado efecto hoja de balance. Este último quiere decir que una devaluación del sol aumenta las deudas de agentes que tienen ingresos en soles, poniendo en riesgo el normal funcionamiento del sistema de pagos.

En el caso de la inversión privada, esta se ha estabilizado en tasas relativamente bajas que son determinantes para el crecimiento de largo plazo. El país necesita alcanzar mayores tasas de inversión para conseguir mayores tasas de crecimiento. Este proceso debe ser acompañado también por procesos de incorporación de nuevas tecnologías y una mejora radical del sistema educativo.

Por el lado de las reformas estructurales se necesita un sector público más eficiente, mayor apertura económica –negociando favorables acuerdos comerciales–, un mercado laboral flexible pero que asegure derechos fundamentales a los trabajadores, mercados de capitales más desarrollados y una regulación económica que favorezca los mecanismos de competencia.

Finalmente, las instituciones son el soporte de las políticas económicas y no pueden ser dejadas de lado. En este sentido, la reforma del Estado es crucial para lograr tasas de crecimiento elevadas y sostenibles.



² Algunos comparten la conveniencia de que se reduzca el peso de la deuda pública como proporción del PBI y que este sea un principio rector de las finanzas públicas en el mediano plazo. Sin embargo, consideran que no es necesario un superávit fiscal; solamente con déficit cero y un crecimiento del 4% anual se lograría reducir el peso de la deuda pública de 47,5% a 36% del PBI al 2010, que ya sería un nivel mucho más seguro.

Estabilidad macroeconómica

En el terreno de las políticas de estabilización macroeconómica el debate se ha radicalizado en extremo, mientras que las políticas aplicadas han abusado de uno u otro enfoque. Las recetas keynesianas han sido desnaturalizadas y llevadas al populismo extremo en los años 80. De otro lado, enfoques clásicos ideologizados pueden llevar a la inacción y a falta de respuestas inmediatas, como en la crisis rusa de 1998.

En un contexto de elevada incertidumbre macroeconómica, los agentes no pueden ejecutar eficientemente sus planes. Cambios violentos e imprevistos del tipo de cambio, las tasas de interés, los niveles de precios y drásticas alteraciones del ritmo de gasto público afectan las decisiones del sector privado. En particular, los agentes se defienden privilegiando el corto plazo y adoptando actitudes defensivas. A la larga, estas decisiones afectan los niveles de inversión y crecimiento económico.

Por estas razones la estabilidad macroeconómica es un bien en sí mismo. Por estabilidad macroeconómica se entiende un cuadro de estabilidad de precios, la reducción de las fluctuaciones del producto y el empleo y la búsqueda de un equilibrio externo. Sin embargo, por sí sola no basta para alcanzar crecimiento económico puesto que éste depende de otra serie de factores.

Condiciones para un mercado libre y competitivo

Se requiere crear un entorno propicio para liberar las fuerzas del mercado y continuar con el proceso de acumulación de capital. Las reformas estructurales buscan favorecer mecanismos de mercado para alcanzar mayores niveles de eficiencia económica. En este ámbito se encuentran las reformas comercial, financiera y laboral; las privatizaciones y concesiones; así como también las políticas de regulación y competencia, las sociales (educación y salud) y la ambiental.

El Perú ha hecho grandes avances en las anteriores reformas. Sin embargo, faltan crearse mayores consensos y una segunda generación de reformas requiere mayor complejidad técnica y administrativa, por lo que se necesita un mayor desarrollo institucional: una reforma del Estado.

El Perú en el contexto latinoamericano

En la última década, los indicadores macroeconómicos de la economía peruana han tenido un comportamiento superior al del resto de los siete países más grandes de la región (G-7), con la sola excepción de Chile. Sin em-

La estabilidad macroeconómica es un bien en sí mismo... Sin embargo, por sí sola no basta para alcanzar crecimiento económico puesto que éste depende de otra serie de factores.

Quinto nudo: Ausencia de políticas sociales contundentes de lucha contra la pobreza

bargo, esta economía no ha alcanzado tasas de crecimiento altas y sostenidas ni ha generado empleo con mejores ingresos que rompan el equilibrio de la pobreza.

Lamentablemente, la economía peruana aún no es capaz de brindar bienestar económico a su población, la misma que permanece en gran parte por debajo de la línea de la pobreza. Asimismo, la desnutrición infantil es la más alta de la región (dentro del G-7), junto con la informalidad en el mercado laboral.

A modo de resumen

La economía peruana necesita alcanzar las condiciones necesarias para generar mayores tasas de crecimiento, que hagan posible el aumento de los empleos de calidad y que, finalmente, se comience a derrotar la pobreza.

La estabilidad macroeconómica es solo una condición necesaria pero no suficiente. Se requiere un mayor desarrollo institucional que posibilite el diseño y la ejecución permanente de políticas sectoriales, que son un componente ineludible para alcanzar tasas de crecimiento elevadas y sostenidas. Asimismo, la evidencia de pequeños países en desarrollo muestra que se requiere una mayor producción de bienes transables (comercializables internacionalmente) y, en particular, un mayor crecimiento de las exportaciones, los que se constituyen en fuente importante de impulso de la actividad productiva.

Finalmente, urge la puesta en marcha de reformas de segunda generación, el afianzamiento y afinamiento de las reformas estructurales ya realizadas y, por último y no menos importante, la potenciación de las políticas sociales, tanto para el alivio de la extrema pobreza como para igualar las oportunidades y elevar las capacidades de la población.

Las políticas macroeconómicas no generan por sí solas desarrollo económico, social y cultural; por este motivo el colectivo ha considerado como quinto nudo crítico la ausencia de políticas sociales contundentes e interrelacionadas con las políticas económicas que permitan superar las brechas de desigualdad, pobreza y exclusión existentes en el país.

Las políticas sociales, entendidas como parte de una política pública, son las orientadas a desarrollar capacidades humanas mediante servicios básicos, a establecer una red de seguridad para los vulnerables y afectados por los shocks adversos, y a mejorar los ingresos de los pobres con intervenciones directas para lograr el mejoramiento de su calidad de vida, ampliando sus capacidades de manera sostenible. El concepto de “calidad de

vida” se entiende como el acceso a mejores ingresos, a bienes y servicios de salud, educación. Asimismo se incorpora en este concepto el acceso a la democracia, a la integración en la vida social, y al usufructo de un medio ambiente sano.

Todos estos son componentes del desarrollo humano. La educación y la salud son bases del capital humano para el crecimiento económico y un fin en sí mismas, ya que, garantizadas con equidad, son sustento básico de la democracia y la integración social.

La política social en el Perú ha sido históricamente débil. En educación primaria se logró una cobertura bastante amplia recién en la década de los 80, y en salud solo se logró una cobertura rural amplia en los 90. Los niveles de aprendizaje efectivo en el Perú están bastante rezagados con relación al resto de Latinoamérica, incluso debajo de países más pobres como Bolivia. Nuestros niveles de mortalidad infantil (43 por mil) son bastante mayores a los que corresponden a un país con nuestros ingresos per cápita.

Reformas de la política social

Equidad y derechos en la política social. Arrastramos desde el pasado la ausencia de derechos claramente establecidos, de tal manera que cualquier peruano sepa perfectamente qué servicios y condiciones básicas debe brindarle el Estado.

Transparencia y participación en las políticas sociales. Para elevar la calidad de los programas sociales se requiere controlar el “neopopulismo”, hacerlos transparentes y abrirlos a la participación de la población.

Eficiencia y eficacia en los programas sociales. Se requiere que los programas sociales sean eficaces y eficientes; la calidad técnica de su dirección y gestión deja mucho que desear. La multiplicidad de programas superpuestos y descoordinados, la falta de objetivos y marcos lógicos claros, la inadecuación de los diseños, la inexistencia de mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan orientarlas hacia el logro de los objetivos, las debilidades en la focalización, la inestabilidad de sus cuadros gerenciales, son elementos que han llevado a aparentes logros pero reales fracasos.

Constitución de una red de protección social en los programas sociales para promover de manera sostenible el ingreso de los pobres. Los programas de lucha contra la pobreza no han logrado proteger efectivamente a las familias y personas más vulnerables ni han tenido logros en cuanto a reducir la pobreza por ingresos. Los programas de entrega de alimentos no constituyen una red eficaz de ayuda a las familias en situación de emergencia. Otros programas orientados a mejorar las capacidades económicas de los

Arrastramos desde el pasado la ausencia de derechos claramente establecidos, de tal manera que cualquier peruano sepa perfectamente qué servicios y condiciones básicas debe brindarle el Estado.

pobres vía capacitación, asistencia técnica, microcrédito, no han pasado de ser pequeños, muy fragmentados.

Descentralización de los sectores y programas sociales. El gran cambio que pueden tener las políticas sociales corresponde al proceso de descentralización, más que a una iniciativa y estrategia formulada desde dentro de los sectores sociales.

Hacia una política social alternativa

1. Acuerdo Nacional para priorizar las políticas sociales y reorientarlas hacia el desarrollo

La política social debe tener un carácter de política de Estado y ser definida en el marco de un Acuerdo Nacional, con amplia participación de las fuerzas políticas y sociales. Esto implica que la política social debe tener mucha mayor importancia de la que tiene en la actualidad y debe ser uno de los pilares de la estrategia de desarrollo.

Para la priorización y reorientación de las políticas sociales es necesario:

Ubicarlas como un elemento central de la estrategia de desarrollo.

Reforzar sus lazos con otras políticas y objetivos del desarrollo, para incrementar su eficacia.

El aumento sustantivo del gasto social basado en una reforma tributaria progresiva.

2. Políticas sociales orientadas a la generación de derechos universales

Las políticas sociales deben impulsar una estrecha relación entre la población y el Estado. La separación, fundada en un funcionamiento vertical del Estado y una actitud pasiva de las poblaciones, lleva al clientelismo político, a la ineficacia e ineficiencia, a una ausencia de adaptación a las expectativas y características de las localidades, y a que se desvirtúe la responsabilidad de las familias y comunidades en estos servicios.

Para el establecimiento efectivo de derechos, se propone que:

Cada peruano sepa exactamente a qué beneficios tiene derecho, los mismos que deben ser de carácter universal.

Se mantengan independientemente de la coyuntura económica, política u otros cambios.

Se establezcan mecanismos para que la población pueda reclamar cuando no se cumplen.

La política social debe tener un carácter de política de Estado y ser definida en el marco de un Acuerdo Nacional, con amplia participación de las fuerzas políticas y sociales.

Asimismo, el Estado peruano debe:

Aprobar de manera consensual compromisos sociales explícitos con las familias peruanas: qué servicios y programas va a entregar, y a quiénes. Establecer claramente las condiciones para ser beneficiarios de los distintos programas sociales.

Publicitar esos compromisos y condiciones asegurando un conocimiento adecuado de la población.

Establecer sistemas que permitan responder a los reclamos ciudadanos.

Al mismo tiempo ello demanda de la población:

Una participación y un compromiso con las políticas públicas aprobadas.

Un rol de fiscalización de la defensa de sus derechos.

Una participación en la gestión de los servicios y programas sociales.

3. Políticas sociales para el desarrollo de capacidades y oportunidades económicas

La política social debe transformarse, pasando de ser dominada por un Estado que regala y decide verticalmente qué va a entregar, a un Estado que trabaja en conjunto con la población y promueve sus capacidades económicas y de asunción de responsabilidades.

Las reformas son fundamentales para que los programas sociales pasen del asistencialismo al desarrollo y la generación de oportunidades.

4. Reforma del Estado y descentralización con reglas claras que favorezcan la transparencia, la participación social y la eficacia

La estrategia para reformar la ineficacia y el mal servicio que el Estado ofrece al ciudadano es abrirlo a la población, mediante participación directa y transparencia de la información. De esta manera se reducen las distancias entre funcionarios públicos y usuarios, así como el margen para abusos y corrupción, y se favorece la fiscalización.

La descentralización es una política fundamental porque reduce las distancias entre gobernantes y gobernados, entre funcionarios públicos y usuarios, y de esa manera favorece la participación social, la rendición de cuentas y la vigilancia ciudadana.

Temas de definición críticos respecto de la descentralización de los programas de lucha contra la pobreza son:

La política social debe transformarse, pasando de ser dominada por un Estado que regala y decide verticalmente qué va a entregar, a un Estado que trabaja en conjunto con la población y promueve sus capacidades económicas y de asunción de responsabilidades.

La descentralización es una política fundamental porque reduce las distancias entre gobernantes y gobernados, entre funcionarios públicos y usuarios, y de esa manera favorece la participación social, la rendición de cuentas y la vigilancia ciudadana.

- a. Una visión global que considere al conjunto de programas de lucha contra la pobreza y demás sectores. Se está iniciando una transferencia por partes y procediendo a una fusión de muchos proyectos, pero sin haberse definido cuál es la orientación general. Los mecanismos de relación de la instancia gubernamental encargada de los mismos, con la sociedad civil, son los elementos claves al respecto.
- b. El grado de integración de los programas a ser transferidos, incluyendo una visión de conjunto con otras transferencias a municipios, como el Foncomún y el vaso de leche. Es claro que a mayor dispersión, mayor dificultad del proceso, mayor costo fiscal, menos transparencia, mayor dificultad en establecer una distribución geográfica transparente y pro-pobre. Por otro lado, puede ser conveniente mantener separados a programas que tienen distintos objetivos, para no propiciar conflictos entre éstos y problemas de gerencia. Adicionalmente, el grado de complejidad administrativa y de presiones políticas que puede tener el manejar varios programas con una sola entidad es elevado.
- c. La función que cumplirán los niveles provinciales y distritales.

En el caso del Foncodes, ciertas propuestas indican que los municipios distritales tendrían una labor de priorización participativa de proyectos y de participación en el núcleo ejecutor, pero no se ha establecido un rol claro en cuanto a la preinversión y supervisión de obras. En el caso del Pronaa, se ha planteado que los municipios provinciales comprarían los alimentos (para los comedores populares) y se los entregarían a los distritales para que éstos a su vez los entreguen a los comedores. No está claro en el esquema quién es responsable de inscribir y supervisar los comedores.

No se conocen propuestas detalladas de cómo se modificaría la forma de funcionamiento de proyectos como el Pronamachs u otros.

En todos los casos, los esquemas de distribución de funciones no han sido formalmente definidos.
- d. El flujo de los recursos financieros, habiendo propuestas en el caso del Foncodes que se entreguen a los municipios o que se sigan entregando a los núcleos ejecutores. En el primer caso, efectivamente, se dificultaría el empoderamiento comunal así como que el Foncodes siga cumpliendo una labor de evaluación previa y supervisión de los proyectos.
- e. Los mecanismos para una participación efectiva de las comunidades involucradas. Debe verse con detalle la forma como se haría una priorización participativa de los proyectos y se vincularía con su evaluación técnica, así como la relación municipio-comunidad en la ejecución misma y el mantenimiento posterior.

- f. La función del nivel central de estos programas, la que puede reducirse a una entrega de fondos, o incluir asistencia técnica, acreditación continua, supervisión y evaluación o provisión directa de algunos servicios o fases del ciclo del proyecto.
- g. La asignación geográfica de los recursos, debiendo buscarse tanto transparencia con una regla clara, como criterios pro-pobre dentro de una visión de conjunto.
- h. Las reglas para la focalización al interior de los municipios; por ejemplo, si se mantiene o no la regla del Foncodes de dirigirse sólo a comunidades rurales, afirmar la orientación de algunos programas alimentarios hacia niños menores y madres gestantes, el funcionamiento de reglas de focalización por autoselección o incluso la posibilidad de mecanismos de focalización individual.

Existe en actualidad cierta tendencia a usar las categorías reforma del Estado y modernización del Estado como sinónimos, utilizándolas indistintamente para referirse a un mismo proceso, cuando en realidad no lo son. La diferenciación aquí planteada no responde a ningún afán de rigor semántico, sino a que ambos son procesos con rasgos distintivos, que pueden realizarse independientemente uno del otro o asociados. En nuestro enfoque una reforma implica, en primer lugar y como elemento distintivo, la transformación sustantiva de algunos roles básicos del Estado (planificador, propietario, agente económico, normativizador de sus estructuras y/o controlador de su funcionamiento, etc.), mientras que la modernización del Estado no implica cambios sustantivos en los roles descritos, sino la realización de una amplia gama de acciones que tienden a incrementar la eficacia de la gestión pública. Tres escenarios son posibles: 1) reformas sin modernización; 2) modernización sin reformas; y 3) reformas con modernización. El planteamiento desarrollado en la propuesta se encuentra ubicado en el tercero.

Nudos críticos a desatar

El sistema de la estatalidad peruana vive una crisis que se profundiza en los años 90 con una mayor desinstitucionalización y un proceso de corrupción que ha sido sistémicamente el más importante del periodo republicano. En la actualidad tenemos un Estado que no tiene credibilidad para la inmensa mayoría de los ciudadanos y que por lo tanto tiene una crisis de legitimidad. Que brinda servicios básicos públicos de manera muy mediocre (especialmente los de educación y salud), y que han ido sufriendo un creciente pro-

Sexto nudo.
La reforma del
Estado para
lograr una
gestión pública
eficiente

En la actualidad tenemos un Estado que no tiene credibilidad para la inmensa mayoría de los ciudadanos y que por lo tanto tiene una crisis de legitimidad. Que brinda servicios básicos públicos de manera muy mediocre y que han ido sufriendo un creciente proceso de deterioro.

ceso de deterioro. Con una notable ausencia, especialmente en el ámbito rural, donde se encuentra concentrada la población con mayores niveles de pobreza y de extrema pobreza. Que no garantiza mínimamente el orden ciudadano frente a la violencia privada y que por lo tanto no protege a los ciudadanos. Un Estado percibido por la población como ratonesco y con elevados niveles de corrupción. Un aparato público centralista y concentrador de sus funciones en el Gobierno central, y costoso, en especial para los sectores medios que sí tributan, pero a la vez incompetente para recaudar de una manera que asegure más recursos e impuestos para los sectores más pudientes y para ampliar la base tributaria. Un sistema estatal caracterizado por el desorden, la descoordinación, la disfuncionalidad y la superposición de funciones. Un Estado que se ha convertido en un botín político nepotista de las máximas autoridades, del partido o alianza de partidos que gana las elecciones. Un Estado al que la población siente alejado de sus preocupaciones y necesidades cotidianas. Un Estado incapaz de asumir la representación de la pluralidad socioétnica de la población peruana. Que ha construido un sistema legal que hace que su propia acción sea engorrosa, ineficiente, patrimonialista; que en muchos casos no se cumple, por su propia frondosidad e inadaptación a la realidad y que produce mecanismos que amortiguan y frenan el libre desarrollo de las fuerzas económicas y sociales; de lo que resulta toda una zona gris de ilegalidad en el país.

El rol del Estado

Las reformas del Estado –de corto, mediano y largo plazo– deben estar en función del rol que este debe desempeñar en materia económica, social y política, y deberían tener nivel jurisdiccional constitucional.

La acción del Estado debe estar dirigida principalmente a:

1. Garantizar el bien común, y actuar prioritariamente en áreas de salud, educación, seguridad y justicia.
2. Promover las oportunidades de empleo y la capacitación laboral.
3. Velar por el respeto de los derechos de los consumidores y usuarios; así como garantizar el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran en el mercado.
4. Garantizar la prestación de servicios públicos y supervisar su funcionamiento.
5. Promover la inversión privada y la competitividad en la economía.
6. Promover el desarrollo económico y social de las regiones, provincias y distritos del país.

7. Garantizar la libre circulación de bienes y la prestación de servicios en todo el territorio nacional.
8. Fomentar la investigación en ciencia y tecnología.
9. Proteger el desarrollo del medio ambiente y la utilización sostenible de los recursos naturales.
10. Proveer de infraestructura física.
11. Promover la integración continental, social, económica, política y cultural.
12. Respetar la identidad pluralista multiétnica.

La propuesta para la Reforma del Estado

Se ha procedido a agrupar el proceso reformista del Estado en una estrategia de corto, mediano y largo plazo y considerado un grupo de reformas directamente relacionadas con el régimen político. La rectoría del proceso de reforma del Estado y de modernización de la gestión pública podría estar a cargo de una comisión de alto nivel presidencial pero que tenga como secretaria técnica al propuesto Centro de Planeamiento Estratégico.

Grupo 1: Reformas de algunas de las macrofunciones del Estado en el corto plazo. Reforma del Estado en el sistema educativo nacional; reforma del Estado en los servicios básicos de salud; reforma del Estado en materia de *seguridad ciudadana*; reforma del Estado en materia de infraestructura básica de desarrollo (agua, caminos y electricidad), con prioridad en el área rural; reforma del Estado *planificador estratégico* del desarrollo nacional (creación del Centro de Planificación Estratégica).

Grupo 2: Reformas de algunas de las macrofunciones del Estado con un alcance de mediano plazo. Reforma del Estado *captador de ingresos y tributos* (la meta a alcanzar es una presión tributaria del 20% del PBI); reforma del Estado en materia de *lucha contra la pobreza y la desigualdad* (creación de una autoridad que unifique el conjunto de programas sociales y que estos sean ejecutados de manera descentralizada); reforma del Estado *sancionador* de infracciones a los marcos jurídico-normativos que regulan el funcionamiento de los diferentes sistemas, así como en una justa aplicación de las normas del Derecho (reforma integral del régimen judicial); reforma de la carrera pública profesionalizada (ley del funcionariado público, en la que se definan los cargos de confianza y de carrera en los organismos públicos); reforma del Estado *planificador estratégico de su desarrollo institucional*; reforma del Estado en los aspectos *éticos* de la función pública y el sistema de control; reforma del Estado en los aspectos de *transparencia* en el uso de recursos.

Las reformas del Estado –de corto, mediano y largo plazo– deben estar en función del rol que este debe desempeñar en materia económica, social y política, y deberían tener nivel jurisdiccional constitucional.

Grupo 3: Reformas de algunas de las macrofunciones del Estado con un alcance de largo plazo. Reforma del Estado como creador de un medio ambiente institucional apropiado para la inversión privada; reforma del Estado *agente económico* (por ejemplo, Estado promotor de las exportaciones y de la inversión, Estado constructor en alianza estratégica con el capital privado de la infraestructura de base que ayude a conformar mercados locales, regionales, nacional e internacional, la competitividad de los productos y servicios y la rentabilidad); reforma del Estado *en la gestión de las políticas macroeconómicas*; reforma del Estado *árbitro* de los conflictos intrasociales; reforma del Estado *protector* de la integridad territorial (reforma de las Fuerzas Armadas); reforma del Estado para los *procesos de concertación y participación en la toma de decisiones* (creación de un Sistema Nacional de Concertación y Participación Ciudadana); reforma del Estado con relación al *control ciudadano*; reforma de la calidad del marco regulatorio del mercado.

Grupo de reformas del régimen político. Reforma del *régimen presidencial*; reforma de las *relaciones entre los poderes* del Estado. Lo que sostenemos en esta propuesta es la necesidad de ir a un régimen político con un Presidente como Jefe de Estado y con la Presidencia del Consejo de Ministros asentada en la legitimidad del Congreso de la República, ejerciendo el Primer Ministro las funciones de Jefe de la Administración Pública y Jefe del Poder Ejecutivo. Continuar la reforma descentralista del Estado (en los niveles central, regional y local). Implementar la reforma del *régimen de partidos políticos*. Reforma del *régimen electoral*. Reforma del régimen de las *relaciones interestatales*.

Las propuestas de las ocho áreas de la modernización de la gestión pública

En lo relativo a la modernización de la gestión pública para lograr una eficacia operacional del sistema estatal, se propone una estrategia modernizadora, en los tres niveles de organización del Estado (nacional, regional y local), y en todo el conjunto de instituciones que conforman el sistema estatal; es decir, un proceso de modernización estatal integral de la gestión pública. Modernización de la gestión “operacional” de los servicios directos al ciudadano y que hacen a la vida diaria de estos; modernización de la gestión operacional de los servicios relacionados con las actividades económicas del sector privado; modernización de la gestión de las empresas públicas (en el entendido que existe una decisión política para mantener algunas empresas del Estado; de otra manera esta área de modernización no tendría sentido); modernización de la gestión de aquellas instituciones que tienen por función asegurar el funcionamiento regular y la continuidad estatal y del funcionamiento societal; modernización de la gestión de los nuevos proyectos públi-

Sostenemos la necesidad de ir a un régimen político con un Presidente como Jefe de Estado y con la Presidencia del Consejo de Ministros asentada en la legitimidad del Congreso de la República, ejerciendo el Primer Ministro las funciones de Jefe de la Administración Pública y Jefe del Poder Ejecutivo.

cos, para los procesos de identificación, priorización, financiamiento, ejecución, administración; modernización de la gestión de las acciones en relación con el contexto y la articulación internacional; modernización de la gestión de las relaciones Gobierno - sociedad civil; y la modernización de la gestión intragubernamental.

Nudos críticos a desatar

El centralismo en el plano político y administrativo tiene como correlato una realidad económica también centralizada. La toma de decisiones de la administración pública, la industria, el crédito, el comercio se concentra en las grandes ciudades, especialmente en Lima, concentrándose allí también las oportunidades de empleo, mejor educación y negocios –formales e informales–. Esto a su vez ha llevado a la centralización del poder político, que se manifiesta en el centralismo del aparato del Estado, del sistema electoral (en parte correlato de la centralización de la población) y del sistema político.

El exceso de centralismo económico, político y administrativo está generando una corriente de opinión desde las regiones que plantea que “Lima” se está quedando con recursos que “legítimamente” les pertenecen y que sería, por tanto, la responsable de su pobreza. Esta corriente ve la solución al problema en “exigir” a Lima –no al gobierno central– la devolución de lo obtenido en exceso.

Esto lleva a: (i) esperar que la descentralización permita transferir recursos nuevos a las regiones distintas a Lima y (ii) que la descentralización sea percibida desde las regiones como un fenómeno exógeno: “El gobierno central debe actuar para revertir el proceso”. Estas percepciones, a su vez, generan una brecha entre expectativas y realidad: la descentralización administrativa del Estado difícilmente podrá suministrar nuevos recursos pues las inversiones en obras públicas y gasto social no tienen un sesgo hacia Lima, especialmente en cuanto a la inversión social y por tanto la descentralización cambiará al actor que toma la decisión –ya no será un funcionario de un ministerio, sino el resultado de un presupuesto participativo generado desde los municipios y las regiones–, pero no cambiará sustantivamente los montos disponibles para la inversión.

El Perú no es sólo un país centralista. Íntimamente vinculada con esta característica está la atomización de los gobiernos subnacionales: tanto los regionales como los locales, más aún con el creciente rol que se viene dando a las municipalidades delegadas. El fenómeno de la atomización se aprecia en la conversión de 25 departamentos en regiones y en la existencia de casi

Séptimo nudo. Descentralización gradual y eficaz

En el Perú, la respuesta a la demanda por la descentralización se ha entendido – incorrectamente– con un sesgo hacia la descentralización del poder político y administrativo del Estado, sin mirarse adecuadamente el problema de manera integral y sin atacar directamente la causa del problema.

2000 municipios (que se duplicarían en la práctica si se continúa asimilando a los centros poblados con la creación de las municipalidades de centros poblados que la nueva Ley de Municipalidades establece). El pequeño tamaño de los municipios y las regiones es un obstáculo para la descentralización de la administración pública, pues las capacidades de gestión de unidades pequeñas son menores, por no poder alcanzar mínimas economías de escala y porque los recursos escasos que reciben no alcanzan para dotarlos de personal mínimamente calificado.

Esta atomización es el otro lado de la moneda del centralismo administrativo: el razonamiento desde la perspectiva de la gestión pública tiende a creer que si los niveles de gobierno subnacional son pequeños y con capacidades de gestión limitadas, la mejor manera de gestionarlos adecuadamente es reteniendo e incrementando el rol del gobierno central.

El centralismo peruano es un caso extremo, aun para los estándares centralistas de América Latina. Pocos países concentran en la ciudad principal un tercio de la población, casi la mitad de la industria, cuatro quintos de la recaudación y –como fue el caso hasta el año 2002– 95% de las decisiones de la administración del Estado.

Los esfuerzos por la descentralización son necesarios para cambiar un fenómeno histórico de extremo centralismo en la oferta de los servicios públicos y de la actividad económica, que ha dado como resultado una concentración de la pobreza en las poblaciones regionales y locales (especialmente las rurales) y una concentración del poder político y económico en las grandes ciudades (especialmente en Lima).

En el Perú, la respuesta a la demanda por la descentralización se ha entendido –incorrectamente– con un sesgo hacia la descentralización del poder político y administrativo del Estado, sin mirarse adecuadamente el problema de manera integral y sin atacar directamente la causa del problema. Dicho de otro modo, se ha iniciado la descentralización con la elección de autoridades regionales y con propuestas de descentralización de competencias que estaban en manos del Poder Ejecutivo central sin abordar los temas de fondo. Ello está generando enormes riesgos en el proceso de cara a la gobernabilidad. Vale aclarar que la presión por esta forma de inicio del proceso fue enorme pues se la percibe como algo concreto, en tanto que las políticas que resuelven las trabas al desarrollo económico son más subjetivas.

Uno de los problemas de la descentralización económica es el gran poder económico que posee la ciudad de Lima frente a las otras ciudades importantes del país, como Arequipa, Trujillo, Chiclayo o Cusco. Las oportunidades de inversión de Lima frente a estas otras ciudades son tan diferenciadas, que no hay mayores incentivos económicos para que la iniciativa privada se

desconcentre, haciendo atractivo al inversionista dirigirse hacia un negocio en cierta ciudad. Los incentivos económicos usados en el pasado no lograron cambiar la situación pues descuidaron el factor “mercados”. La experiencia internacional demuestra que serán polos de atracción de inversión las regiones y ciudades que cuenten con mercados o con acceso a los mercados (infraestructura de conectividad). *Una estrategia del proceso de descentralización debería ser la inversión en las ciudades intermedias a través, sobre todo, de inversión en infraestructura que les permita justamente alcanzar mercados y articular económicamente a sus periferias a través de corredores de desarrollo.*

Consideramos que la respuesta a la descentralización económica está en crear y mejorar las capacidades exportadoras de la producción regional, lo que pasa por mejorar la competitividad de las empresas y de las instituciones locales, logrando así la “*competitividad sistémica*”.

En cuanto a la inversión pública misma, la escasez de recursos obliga a invertir sólo en proyectos que son rentables económica y socialmente.

Propuestas

1. Considerar la incorporación de las principales políticas de descentralización en un relanzado Acuerdo Nacional que permita alcanzar mecanismos institucionales que representen a todos los involucrados y que generen confianza en el proceso. Este espacio podría servir para acordar no sólo metas en cuanto a la transferencia de competencias y recursos, sino para que se asuman políticas a ser ejecutadas por los tres niveles de gobierno y la sociedad civil y para garantizar el compromiso de los partidos políticos con el proceso.
 - a. Promover la implementación de la ley marco de inversión descentralizada como instrumento para revertir el proceso de descapitalización de las regiones, aprobando en el más breve plazo la jerarquización de los activos públicos empresariales y de los proyectos de infraestructura. Asimismo, sincerar la inversión pública para evitar utilizar los recursos escasos en proyectos que no son viables económicamente.
 - b. Incluir el tema de la integración de macrorregiones como un requisito básico para las transferencias sectoriales, estableciendo mínimos poblacionales y/o de PBI regional.
 - c. Incluir el tema de la fusión de distritos como elemento indispensable para determinadas transferencias de competencias, estableciendo mí-

Una estrategia del proceso de descentralización debería ser la inversión en las ciudades intermedias a través, sobre todo, de inversión en infraestructura que les permita justamente alcanzar mercados y articular económicamente a sus periferias a través de corredores de desarrollo.

nimos poblacionales con el fin de incentivar la integración de gobiernos locales.

2. Incluir en el desarrollo de la agenda de descentralización la promoción y el respeto de los valores culturales. Asimismo, se debe identificar aquellos aspectos culturales que requieren ser resaltados para evitar que el proceso genere la pérdida de identidad cultural y la inhabilidad de adoptar o mantener prácticas que aunque diferentes son igual o más eficientes.
3. Mejorar la institucionalidad rectora del proceso. Es necesario revisar el modelo de la rectoría del proceso para darle un mayor peso político y así evitar que los conflictos se tengan que resolver en la esfera de la Presidencia de la República.
4. Afirmar la gobernabilidad democrática desde las regiones.
5. Promover la competitividad. Los esfuerzos de competitividad del gobierno nacional (Consejo Nacional por la Competitividad, Plan Nacional Exportador, entre otros) deben tener como destinatario privilegiado al sector privado que no se encuentra en las regiones Lima y Callao, para:
 - a. Promover la inversión privada –desmitificar que inversión es solo grandes transnacionales; también lo son las mypes y pymes–.
 - b. Promover la competitividad de las regiones: integración económica, cadenas de valor, clusters que integren a productores, microempresas, pymes y grandes.
6. Promover el esfuerzo fiscal de los municipios. El esquema actual de transferencias está sesgado hacia población y pobreza. Promover que tanto para la acreditación de competencias como para la transferencia de recursos se premiará el esfuerzo de los gobiernos subnacionales (evitar amnistías tributarias). Establecer la distribución de recursos basada no sólo en criterios de pobreza regional y local, sino también estableciendo criterios que premien avances en responsabilidad fiscal subnacional y en desarrollo de competitividad regional; en tal sentido, se debe trabajar en un mapa de responsabilidad fiscal y otro de avance en competitividad que permita incrementar recursos a los municipios que más recursos propios generan o a las regiones que muestren que su pobreza va disminuyendo.
7. Incentivar el desarrollo de las ciudades intermedias con el fin de generar motores de desarrollo que contrapesen a Lima y Callao en la atracción de la inversión privada y que articulen adecuadamente las economías rurales y urbanas. Este desarrollo se debe sustentar sobre todo en la inversión en infraestructura de conectividad para permitir la integración de clus-

Se debe incentivar el desarrollo de las ciudades intermedias con el fin de generar motores de desarrollo que contrapesen a Lima y Callao en la atracción de la inversión privada y que articulen adecuadamente las economías rurales y urbanas.

ters regionales a los mercados internos y externos, con el fin de lograr una efectiva descentralización económica.

8. Asegurar la gradualidad del proceso de descentralización considerando la heterogeneidad que existe entre las regiones y los gobiernos locales en el nivel de capacidades técnicas y desarrollo económico y cultural. En tal sentido, se debe establecer tipologías de gobiernos regionales y locales con el fin de facilitar y estandarizar los procesos de acreditación de competencias. El gobierno central, a través del CND y el MEF, podría adoptar un rol de apoyo y control con los gobiernos subnacionales, otorgándoles ayuda económica a aquellos que han heredado una situación económica insostenible de gestiones anteriores (como el caso de la municipalidad de La Victoria en Lima), pero estableciendo fuertes controles para evitar futuros comportamientos financieros irresponsables. Se debe evitar generar incentivos al sobreendeudamiento de los gobiernos subnacionales, obligándoles a asumir sus deudas, pero rescatando a aquellos gobiernos locales que comenzaron quebrados desde el inicio del proceso de descentralización. Las futuras reglas que se deben establecer para el traspaso de competencias a los niveles subnacionales deben basarse en sus capacidades y carencias en los niveles técnico e institucional.
9. Establecer estrategias de comunicación del proceso de descentralización, uno de cuyos retos es la necesidad de que la ciudadanía adquiera una adecuada comprensión de su naturaleza, características y posibilidades. El compromiso de la sociedad con el proceso de descentralización es determinante para su sostenimiento. Para que la participación ciudadana en los gobiernos regionales y locales sea fructífera y sus actividades de vigilancia rindan fruto, es indispensable que la ciudadanía acceda a la información y al análisis sobre el proceso y sus características centrales. Asimismo, una población más informada sobre el proceso reducirá la brecha entre las expectativas generadas en las regiones y la realidad de la descentralización.

Para que la participación ciudadana en los gobiernos regionales y locales sea fructífera y sus actividades de vigilancia rindan fruto, es indispensable que la ciudadanía acceda a la información y al análisis sobre el proceso y sus características centrales.
