

EL MENSAJE PRESIDENCIAL: EL ESTADO EN CUESTIÓN

Rosa Alayza

Profesora del Departamento de Ciencias Sociales y
de la Maestría en Ciencia Política PUCP

El mensaje que dirigió al país el presidente García al cumplirse su primer año de gobierno no despertó grandes entusiasmos en la población; prueba de ello es que la aprobación de su gestión no ha mejorado significativamente.¹ Claro está que es discutible tomar en cuenta la opinión de la ciudadanía, pues si bien representa un dato importante, como toda opinión está condicionada, por lo cual siempre es objeto de comentarios que la matizan o la contradicen. Pero para gobernar –en democracia, sobre todo– se hace necesario contar con una opinión pública favorable, lo que no quiere decir que los temas se manejen únicamente en función de ese termómetro.

Otra manera de acercarse al discurso consiste en recoger los comentarios que han circulado en la prensa. De hecho, en este caso hablamos de profesionales con acceso a las páginas editoriales de diversos medios de comunicación. Por eso, al recoger sus apreciaciones, lo hago a sabiendas de que se trata de una opinión calificada, de estudiosos de distintos temas, aunque eso no los pone por encima de la encuesta de opinión pública. Pero ambos puntos de vista, el de los sondeos de opinión y el análisis de los expertos, nos muestran por dónde van los acentos críticos a la gestión presidencial.

La opinión especializada

Sin pretender gran exhaustividad, puedo dividir las columnas de opinión y otros artículos en tres grupos: los que se preguntan cómo vamos a llegar a las cifras ofrecidas, los que comentan las ausencias del mensaje y los que se centran en la cuestión del pacto social.

Respecto al primer grupo de comentarios, se pueden señalar varios objetivos cuantitativos señalados por García: la disminución de la pobreza de 50% a 30%, la disminución de la desnutrición infantil en 9 puntos –de 25% a 16%–, la cobertura de servicios de electricidad y agua para 90% de la población, la disminución del sector informal de 53% a 35%, la creación de millón y

medio de empleos, así como la disminución del analfabetismo a 4%.

En general, no se encuentra en las columnas en cuestión una crítica fácil al mensaje presidencial, pero tampoco grandes entusiasmos. Los comentaristas comparten la preocupación acerca de cómo hará el gobierno actual para cumplir con lo que ofrece, dado que no se explicaron los medios que usará. Pasan los días y las preguntas por el cómo continúan. Plantear esta interrogación de manera insistente implica poner en duda directamente que las actuales condiciones y los procedimientos del Estado estén aptos para lograrlo. Dicho de otro modo, para conseguir lo prometido no es suficiente que el Estado manifieste su voluntad política ni tampoco que cuente con los recursos económicos.

¿Cómo llegar a los pobres? Un problema del Estado

Lo dicho nos pone frente a un debate público reciente: ¿qué cambios hay que promover en el Estado –en su gestión, sus funcionarios y las políticas públicas– para lograr, efectivamente, generar condiciones que faciliten que los pobres puedan salir de esta condición? Esta problemática, que obliga al Estado a mirar cara a cara a los pobres y pobres extremos para definir sus acciones de política pública, resurgió recientemente en el contexto de las movilizaciones y conflictos sociales de los meses de junio y julio, y trajo de vuelta al presente el debate electoral que protagonizó hace un año el entonces candidato y hoy presidente García Pérez. En conclusión, la piedra de toque está constituida por el Estado y sus políticas; no hay política ni voluntad que garanticen así nomás este cambio: el cómo es la clave.

Esta problemática, que obliga al Estado a mirar cara a cara a los pobres, resurgió en el contexto de las movilizaciones y conflictos de los meses de junio y julio.

Los representantes del gobierno actual nos transmiten la idea de que por el hecho de contar con abundantes

¹ La encuesta de la Universidad de Lima habla de un 42% de aprobación de la gestión presidencial.

De lo complejo que resulta enfrentar, particularmente la pobreza rural, por las dificultades que tiene este sector para articularse al crecimiento económico.

recursos en el presupuesto público están en condiciones de cambiar las condiciones de los peruanos que viven en la pobreza y extrema pobreza, como si se tratara solo de un problema de inyecciones presupuestales que ciertos programas sociales van a canalizar. A modo de ejemplo, recojo lo que dicen dos técnicos² a propósito de lo complejo

que resulta enfrentar la pobreza, y particularmente la pobreza rural, por las dificultades que tiene este sector para articularse al crecimiento económico, que ha mostrado un patrón urbano, centralista y basado en polos agroexportadores. En otros países, a pesar de los años acumulados de crecimiento económico, la pobreza rural no ha podido superarse, dice Zegarra, y asimismo se pregunta cómo operará el programa Sierra Exportadora, del que no se conocen propuestas ni instrumentos específicos orientados a incluir a sectores de la sierra en las oportunidades del mercado internacional. Otra pregunta pendiente del mensaje presidencial.

Otro ejemplo se refiere a programas sociales como Juntos, que al parecer no cumplen todavía la meta prevista. Según Vásquez, este parece más un programa que entrega dinero que uno que logra resultados en el propósito de generar hábitos distintos en la población. Este analista señala, igualmente, que en el caso de las acciones contra la desnutrición, hasta ahora Juntos carece de lineamientos específicos y sus niveles de ejecución resultan bajos. Está demostrado que para atacar la desnutrición infantil, dice, no es suficiente incrementar el gasto público en áreas sociales –como ocurrió durante el régimen del presidente Toledo–, sino que además se tienen que diseñar los instrumentos que lleguen a la población objetivo de manera focalizada. Y, añadido, desarrollando los pasos que, efectivamente, conduzcan a que las personas en cuestión realicen cambios en su modo de vida.

2 Véanse los comentarios de Eduardo Zegarra, investigador del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), en “Cómo combatir la pobreza rural. Metas ambiciosas para el agro”, *El Comercio*, 8 de agosto del 2007, Lima, p. A-4. Asimismo, los de Enrique Vásquez, del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), en *La brecha entre el discurso público y la gestión pública a favor de los más pobres*. Lima: Centro de Investigaciones Económicas y Sociales, 2007, pp. 42-53.

En el mismo artículo, Vásquez detecta dos carencias del gobierno que explican la distancia entre el discurso y la gestión pública. Una se refiere a la falta de técnicos de alta calidad que tengan capacidad gerencial. Hay que tener en cuenta que el actual régimen prescindió de la mayoría de los técnicos de la administración anterior. La segunda carencia es el escaso margen de maniobra del que dispone el Estado al usar el gasto corriente para financiar estas políticas sin establecer zonas de prioridad como, por ejemplo, las zonas más deprimidas de las regiones de Cajamarca, Huánuco y Huancavelica, en las que se concentran estas problemáticas.

Desde otro tipo de enfoque, pero siempre abonando al cómo, Javier Iguíñiz³ comenta que lo que se haga o se deje de hacer respecto a los pobres está en relación con qué se haga respecto a otros sectores. Un ejemplo claro, que fue discutido durante la campaña electoral del 2006, es la reforma tributaria, pues 14% del PBI es todavía un nivel bajo de recaudación; asimismo, Iguíñiz se pregunta qué condiciones le han puesto al Estado las empresas que han entregado los 100 millones de dólares. Si bien el gasto social ha crecido en comparación con 2005 –ahora alcanza 16.700 millones de soles–, el asunto es otra vez el cómo, y aquí Iguíñiz subraya temas claves que se deben considerar, tales como el presupuesto participativo y los planes regionales concertados que prioricen las urgencias. Cabe señalar, además, que el gobierno central no puede desentenderse de las acciones de los gobiernos regionales, pues se trata de piezas del mismo rompecabezas.

El gobierno central no puede desentenderse de las acciones de los gobiernos regionales, pues se trata de piezas del mismo rompecabezas.

En suma, los argumentos recogidos en estas líneas comparten algunos criterios. Primero, la existencia de crecimiento económico es una condición favorable pero no suficiente para que haya redistribución social.

Segundo, que el Estado posea recursos económicos y los coloque en algunos programas tampoco garantiza la reducción de la pobreza. Todos apuntan a señalar que este debe definir políticas públicas con instrumentos específicos que le permitan llegar a los sectores que busca beneficiar.

3 Entrevista en *La República*: “Lo importante no es cuánto sino cómo”, Lima, 8 de agosto del 2007.

Tercero, no basta tener los presupuestos y recursos. Si el Estado no cuenta con personal especializado y con experiencia acumulada, difícilmente lograra sus metas.

Cuarto, priorizar la reducción de la pobreza implica haber tomado la decisión política de afectar a otros sectores, sea positiva o negativamente, puesto que la acción de la política pública forma parte de una red compleja insertada en un encuadre estatal de recursos limitados.

Quinto, agregó, si se busca cambiar las condiciones de pobreza de las personas, no se puede adoptar un enfoque puramente técnico, por más focalizado que esté. Desde el inicio de la gestión, se tiene que entender y asumir que los pobres son personas de carne y hueso, que tienen una historia personal y colectiva, además de formas de vida y patrones culturales que les son propios. Específicamente, hay que tener en cuenta que los pobres tienen una manera de ver al Estado que entra en juego con los programas que se aplican.

Por otro lado, hay ubicar el espacio socioeconómico en el que se insertan estos grupos y los tipos de relación –o su ausencia– que se pueden establecer con otros sectores sociales y económicos, lo mismo que las redes sociales que están cerca de ellos o a las que podrían acercarse. Justamente, la desconexión es signo de pobreza y dificulta más las posibilidades de realizar una intervención eficaz. Producir este tipo de conocimientos mediante la gestión de la política pública es clave y debe repercutir en la manera en que se estructura esta y en los criterios de su aplicación. En definitiva, hay que abandonar la actitud burocrática y distante, propia del Estado, para entrar en una relación de cooperación con los sectores a los que se piensa apoyar. Esto beneficia tanto a quienes reciben el apoyo como al Estado, que sale bien parado con su gestión.

El pacto social, ¿una respuesta?

Uno de los temas acerca de los cuales se ha discutido más con posterioridad al mensaje del presidente García ha sido el del pacto social. Esta propuesta se puede comentar desde dos ángulos: por un lado están quienes preguntan para qué se propone este pacto, pues ¿acaso no existen instancias en las que se acuerdan políticas, como el Consejo Nacional del Trabajo y el Acuerdo Nacional, entre otras? Como dice un columnista, ¿cuál es la necesidad de crear una nueva mesa de partes?⁴

4 Santiago Pedraglio, "Otra mesa de partes", *Perú 21*, Lima, 1 de agosto de 2007.

Desde el inicio de la transición hacia la democracia se ha planteado, de diversas maneras, la idea de que el Estado mismo debe transformarse en un espacio de canalización y negociación de intereses de distintos grupos de la población. La propia Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003) subrayó la fractura en la comunidad política como un problema que alimenta la pobreza y la discriminación de muchos peruanos. Tomando como base este diagnóstico, se podría entender que los conflictos sociales constituyen oportunidades para construir la institucionalidad del Estado, porque se avanza respondiendo con propuestas ante las demandas de los ciudadanos. Pero está claro que el Estado no necesita esperar a que ocurran los conflictos para construir una institucionalidad que establezca abiertamente el puente con la sociedad. Por eso sorprende cómo, a pesar de que los conflictos están registrados y continúan, ni la anterior administración ni la actual han sido capaces de generar dentro del Estado estructuras que los canalicen y procesen hasta lograr consensos que se concreten en políticas públicas, por un lado, y responsabilidades ciudadanas, por el otro.

Frecuentemente, la tónica del gobierno es siempre la contraria, es decir, el exabrupto, el dejar que los hechos lleguen al extremo y el darles largas a los demandantes. Por su parte, las poblaciones presionan apelando cada vez más a la violencia y, mostrando su enorme desconfianza, no vacilan en pedir que la más alta autoridad se haga presente. Estas tendencias abonan al desorden en la gestión del Estado y dificultan la labor del gobierno, dado que obligan a los ministros a actuar como compenetrados de acuerdos y los distraen de su tarea de implementar las políticas de su sector. Cuanto más se aplique este tipo de estrategia, los demandantes recurrirán más el uso de la fuerza y acentuarán la desconfianza frente al Estado. Es un círculo vicioso en el que se gastan grandes recursos y energías para tratar de lograr consensos que, a la vez, no son muy durables.

Lo anterior se explica porque los representantes y funcionarios de los gobiernos no toman en serio a estas poblaciones y tratan a sus habitantes como si fueran ciudadanos de segunda o tercera categoría. En varios casos se podría señalar que el Estado, que supuestamente debiera incluir a todos, está tan tomado por intereses privados muy definidos que le resulta imposible dar cabida a las demandas de otros grupos. Si se parte de esta situación, se entiende que no tiene mucho sentido tratar de arreglar los conflictos institucionalmente.

Por otro lado, es frecuente observar que los líderes o las cabezas del Ejecutivo son vistos como los responsables de resolver las demandas, y no así que exista una institucionalidad, esto es, normas y procedimientos transparentes y sencillos, que estén al alcance de la población y que establezcan cauces para solucionar los conflictos incluyendo a todas las partes. En los hechos, esta práctica del líder que soluciona los conflictos refuerza un estilo conocido de clientelismo que sigue vivo y coleando en el Perú; cada vez que este estilo entra en acción, refuerza el centralismo, que aparece como el dueño de las soluciones a las demandas provenientes de las localidades.

Una política moderna e institucionalizada implica que existan ciertos consensos producidos previamente entre distintos sectores, que nacen de diagnósticos de la realidad compartidos por la mayoría. El Acuerdo Nacional es un ejemplo de ello. Pero pareciera que contar con este tipo de instancias dentro del Estado es un lujo que no puede sacarse a la luz muy a menudo. Dicho de otro modo, ¿para qué tenemos Acuerdo Nacional si no lo utilizamos? Es evidente que ello ocurre porque va a contrapelo de las tendencias descritas y esto estorba al gobierno, que al parecer no está preocupado por asumir un estilo de gestión que fortalezca la institucionalidad. Pero tiene que quedar claro que atenuar problemas tan enraizados y de tanta envergadura como la pobreza y la pobreza extrema implican que el Estado mismo, en todos sus niveles, demuestre cómo representa un pacto entre gobernantes y gobernados.

Otro elemento de la discusión es asumir que la conflictividad social es legítima, que no es caprichosa ni tan solo ideológica o amenazante de la ley, como pretende presentarse muchas veces. Desde ese punto de vista, los demandantes siempre son personas sospechosas e interesadas. Asumir una postura que reconozca la legitimidad de la demanda puede permitir, como dice Tanaka, una actitud pro pacto y no tanto pro represión.⁵ Resulta, pues, contradictorio hablar de pacto por un lado y por otro legislar sospechando de los otros actores sociales o políticos.

Es incomprensible que, en el mismo mensaje presidencial, por un lado se hable de pacto y por otro se les eche la culpa a los presidentes de los gobiernos regionales, señalando que ellos son, en potencia, los responsables

de lo que se haga o deje de hacerse. Esto representa una actitud defensiva por parte del presidente García, quien para afirmar su presencia política frecuentemente busca golpear a otro, sin darse cuenta de que su talla de estadista debería colocarlo por encima de este tipo de insultos y pullas.

Las ausencias

Las ausencias del mensaje presidencial fueron varias y graves. Menciono algunas que recojo de los comentarios periodísticos: la postura del gobierno ante el juicio y extradición del ex presidente Fujimori, la lucha contra la corrupción, las políticas relacionadas con el medio ambiente, el seguro de salud, el TLC interno, la política para el agro, la reforma del Estado, la reforma judicial, la política respecto a las víctimas de la violencia política y, en general, el enfoque de derechos humanos.

Algunas ausencias son de carácter político y otras, de carácter económico. Todas ellas son elocuentes y coherentes, es decir, se trata de temas que tampoco han estado presentes como preocupación significativa durante el primer año del gobierno. Justamente en este punto reside una gran preocupación: el abandono de las rutas abiertas por la transición democrática en la política y en el Estado. En efecto, el problema no consiste solo en la falta de continuidad, sino en que se estén dando –o no– las garantías mínimas que nos permitan creer que las políticas actuales realmente están apostando a lograr que el Estado se ponga en relación con todos los peruanos, brindándoles seguridad y oportunidades de desarrollo.

La tragedia que estamos viviendo luego del terremoto simplemente ha puesto de nuevo al descubierto la precariedad en la que viven los pobres –en este caso, el grueso de los damnificados–, la debilidad de la red estatal en las regiones afectadas –que es más clamorosa en las zonas rurales– y la escasa conexión entre el Estado y los grupos de la sociedad civil.

El tema de la capacidad estatal para responder a la emergencia y a la reconstrucción nos remite a los mismos problemas analizados a propósito del mensaje presidencial. El gobierno no asume los acontecimientos como oportunidades que puede aprovechar para cambiar estilos y criticados y fallidos, sino que, por el contrario, continúa repitiendo los mismos errores que ya han sido analizados y sancionados. ¿Qué esperan que ocurra para promover signos de cambio real en el Estado? ■

5 Martín Tanaka, "Un sentido común muy riesgoso", *Perú 21*, Lima, 31 de julio de 2007.