

PARA CRUZAR EL

umbral

"Acciones y reflexiones
para la construcción
de la paz y la democracia
en el Perú, 2005-2006"



idehpucp

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES Y POLÍTICAS

INSTITUTO UNIVERSITARIO CATÓLICO DEL PERÚ - 90 AÑOS

PARA CRUZAR EL
umbral

Acciones y reflexiones
para la construcción
de la paz y la democracia
en el Perú, 2005-2006

PARA CRUZAR EL

umbral

Acciones y reflexiones
para la construcción
de la paz y la democracia
en el Perú, 2005-2006



idehpucp

INSTITUTO DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ. **90 AÑOS**

Para cruzar el umbral: acciones y reflexiones para la construcción de la paz y la democracia en el Perú, 2005-2006

Primera edición : octubre de 2006
Tiraje: 1000 ejemplares

© Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), 2006
Tomás Ramsey 925, Lima 17 - Perú
Teléfono: (51 1) 261-5859
Fax: (51 1) 261-3433
www.pucp.edu.pe/idehpucp

Coordinador de la investigación: José Carlos Requena

Diseño de cubierta: Christine Giese Diagramación de interiores: Gráfica Delvi

Derechos reservados. Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el depósito legal 2006-9139
en la Biblioteca Nacional del Perú

Impreso en el Perú - Printed in Peru

Índice

Introducción	11
PARTE I. POBREZA Y EXCLUSIÓN	19
<i>Pedro Francke, Enrique Vásquez, Fritz Du Bois</i> Reflexiones sobre los programas sociales y la lucha contra la pobreza	21
<i>IDEHPUCP</i> Declaración de cierre y balance final	57
PARTE II. ZONAS COCALERAS: DESAFÍOS Y ALTERNATIVAS	63
<i>Carlos Amat y León, Fernando Rospigliosi, Ricardo Soberón</i> Aproximaciones diversas a desafíos constantes	65
<i>IDEHPUCP</i> Declaración de cierre y balance final	87
PARTE III. EDUCACIÓN: DEMOCRACIA Y DESARROLLO	93
<i>Manuel Iguñiz, Patricia Salas, Patricia Arregui</i> Política educativa nacional: situación actual	95
<i>Francesca Ucelli, Grimaldo Rengifo, Heriberto Bustos, Elmer Aliaga</i> Problemas de la educación rural	119
<i>Fernando Silva-Santisteban, Enrique Moya, Enrique González Carré, Jorge del Campo</i> El papel de la universidad en el fortalecimiento de la democracia	147

<i>IDEHPUCP</i>	
Declaración de cierre y balance final	165
PARTE IV. ETNICIDAD Y EXCLUSIÓN: LA AGENDA PENDIENTE	171
<i>Nelson Manrique. Wilfredo Ardito. Inés Fernández-Baca</i>	
Etnicidad, ciudadanía y representación política	173
<i>Jorge Polo y la Borda. Gonzalo Portocarrero. Fernando Ruiz-Caro</i>	
Historia, sociedad y cultura: parámetros para medir la exclusión	193
<i>Carlos Iván Degregori. Óscar Espinosa. Xavier Ricard</i>	
Desigualdad, diferencias étnicas y democracia en el Perú	211
<i>IDEHPUCP</i>	
Declaración de cierre y balance final	231
PARTE V. SEGURIDAD CIUDADANA	237
<i>Gino Costa</i>	
Visión de seguridad ciudadana y estrategia operativa	239
<i>Pilar Coll. Javier Llaque</i>	
Consideraciones sobre el sistema penal	249
<i>IDEHPUCP</i>	
Declaración de cierre y balance final	263
PARTE VI. REGIONES Y CONFLICTOS SOCIALES: UNA OPORTUNIDAD, UN RETO	271
<i>César Guzmán-Barrón. Carlos Tapia. Rolando Luque</i>	
Regiones y conflictos sociales: los vacíos de poder y la dinámica interna de los actores	273

<i>Cecilia Chacón. Dante Vera. Carlos Meléndez</i> Economía y política en cuestión: los nuevos poderes en las regiones	293
<i>Efraín Gonzales de Olarte</i> La descentralización frente a los conflictos sociales	309
<i>IDEHPUCP</i> Declaración de cierre y balance final	317
PARTE VII. SISTEMA POLÍTICO: ¿DEMOCRACIA A NUESTRA MEDIDA?	323
<i>Sinesio López</i> Desafíos y perspectivas del sistema de partidos	325
<i>Jaime Urrutia</i> La importancia de las instituciones	333
<i>Juan Manuel Guillén. Reynaldo Roberts</i> La democracia como opción de desarrollo	343
<i>Teresa Arrieta. Rafael Roncagliolo</i> Elecciones: la obligación a la participación	355
<i>IDEHPUCP</i> Declaración de cierre y balance final	367

Introducción

Cinco años después de iniciada la más reciente transición a la democracia es muy poco lo realizado para corregir los vacíos y deficiencias que hicieron posible la más reciente experiencia autoritaria. Asimismo, es del todo exiguo lo emprendido para atender las secuelas de la violencia de las décadas pasadas. La ausencia de reformas institucionales para la consolidación de la democracia y de la paz contrasta con la existencia de importantes propuestas dirigidas a tales fines. La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) realizó hace tres años amplias recomendaciones para la justicia, las reparaciones a las víctimas y las reformas institucionales. Ellas no han sido atendidas. Del mismo modo, esperan ser tomados en cuenta y ejecutados los compromisos suscritos en el Acuerdo Nacional así como las propuestas de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), del Consejo Nacional de Educación y otras instancias.

La transición a la democracia implica un proceso de reforma y construcción de las instituciones. En tanto reconozcamos que la democracia radica en un sistema de instituciones que garantizan el pleno ejercicio del derecho, estaremos de acuerdo con que a nuestro país le queda un largo trecho por recorrer para afirmarse como una nación propiamente democrática. No basta con tener elecciones periódicas; se necesita una democracia enraizada en una verdadera ciudadanía. Para esto hace falta transformar las instituciones del Estado, reformar el sistema de partidos y fortalecer la sociedad civil, de tal forma que se cuente con mecanismos necesarios para el cumplimiento de derechos de todos los peruanos.

Una reforma de las instituciones en el Perú debe surgir del reconocimiento de que se trata de un país plural pero también desigual, marcado por diferencias y brechas signadas por la exclusión. Para esa reforma, se necesita también recoger lecciones de los procesos de modernización in-

conclusos y parciales que se llevaron a cabo durante el siglo xx así como tomar conciencia de las secuelas de la violencia. En el caso de que así fuera, tal reforma sería entendida como el cumplimiento de una compleja agenda de temas entre los cuales tiene prioridad la necesidad de fortalecer el sentido de ciudadanía.

Para esto, se debe partir de una reforma integral del Estado que pueda dar a sus instituciones una perspectiva que vaya más allá del paradigma de eficiencia administrativa puesto en práctica en la década de 1990. Desde el punto de vista de la consolidación democrática y la necesidad de reconocernos como una sociedad de posguerra, la reforma del Estado debe ser discutida atendiendo la diversidad cultural del país, sus desigualdades y la necesidad de expandir el estatus de ciudadanía al conjunto de la población.

Además de la reforma del Estado para la democratización de sus instituciones, debe democratizarse la sociedad. La ciudadanía no se agota en el sufragio: hace falta marcos institucionales que permitan al ciudadano participar más activamente en las decisiones y acciones del Estado. La sociedad civil organizada, en tanto espacio público por excelencia, brinda un campo para la participación y la discusión y debe constituirse en una interlocutora eficiente —con voz audible y capacidad de propuesta— para el diseño de la agenda de política pública.

Por otra parte, sabemos que existe una grave crisis de representación debido a la ausencia de una burocracia partidaria que se proyecte en el nivel nacional y permita a la población comunicar sus demandas. Es importante notar la incapacidad que existe en las agrupaciones políticas para recoger el ánimo de la población y elaborar un discurso que evidencie y ofrezca respuestas a sus necesidades. La consolidación de la democracia implica la construcción de un sistema de partidos que haga que estos funcionen como interlocutores sólidos entre la ciudadanía y las instancias de acción pública del Estado.

Como podemos ver, el déficit de instituciones propiamente democráticas tanto en la sociedad como en el Estado dificulta que se brinden garantías al ejercicio pleno de los derechos. Este déficit ha hecho que se preserven brechas y exclusiones históricas, afectando a amplios sectores de la población con diversos problemas: postergación económica, desnutrición crónica, invisibilidad política y falta de acceso a la justicia y a una educación de calidad.

La CVR constató que las brechas y exclusiones fueron terreno fértil para la división y el conflicto vividos durante los años de violencia, y que se exacerbaron e hicieron más patentes a raíz de la propia violencia. En un enfoque explicativo de fondo, la CVR muestra que tal situación solo fue posible por un problema estructural relacionado con el déficit de institucionalidad democrática que dio lugar a altos grados de postergación y, con esto, a fracturas y desencuentros entre peruanos. Los grupos subversivos sacaron provecho de esta situación convocando y movilizand o a sectores no vinculados a los procesos de modernización; aprovechando la relativa ausencia del Estado y de organizaciones políticas y sociales en algunos lugares, y logrando insertarse en una escuela pública signada por patrones tradicionales autoritarios y centros de educación superior con una enseñanza más centrada en lo ideológico que en lo académico. Por otra parte, la insuficiencia de institucionalidad democrática también permite entender por qué el Estado no respondió adecuadamente al desafío de la violencia, a la cual opuso su propia violencia indiscriminada al tiempo que las autoridades electas abdicaban la autoridad democrática y mientras el sistema judicial no aplicaba las leyes para defender los derechos de la población.

En atención a su mandato, la CVR formuló recomendaciones con el objetivo de alcanzar la reconciliación. Estas pueden ser agrupadas en cuatro ejes principales: memoria histórica, justicia y judicialización, reparaciones a las víctimas y reformas institucionales. Estas últimas responden, más específicamente, a la necesidad de fortalecer el sistema democrático y sentar bases sólidas para consolidar una paz con justicia. Las recomendaciones de reformas institucionales de la CVR se organizan en cuatro líneas de acción: lograr una mayor presencia de la autoridad democrática y de los servicios del Estado, afianzar una institucionalidad democrática basada en el liderazgo del poder político, reformar el sistema de administración de justicia y reformar el sistema educativo.

En la actualidad, se han dado algunos avances de reforma en algunos sectores, pero estos aún constituyen esfuerzos aislados que no responden a una visión integral. Así, se han efectuado avances en descentralización; ha habido algunas evoluciones en el sistema judicial respecto al procesamiento de casos de violaciones de los derechos humanos; se ha mostrado voluntad política, aunque no de manera suficiente, para canalizar y resolver conflictos sociales en el nivel local y regional, se ha adaptado la ley de partidos

políticos, entre otros. Sin embargo, aún no se ha llevado a cabo la reforma integral del sistema de justicia; la reforma del sistema de partidos ha quedado pendiente e inconclusa, así como la reforma de la seguridad y defensa nacional y, por último, las recomendaciones de la CVR y el Consejo Nacional de Educación para la reforma del sistema educativo han sido recogidas parcialmente, permaneciendo el estado de crisis de la educación.

En ese contexto, es indispensable abrir espacios de debate sobre temas que conciernen a las reformas institucionales con la participación de representantes de la sociedad, del ámbito político y del Estado. Estos espacios permiten generar consensos sobre las reformas y, de esta forma, abren posibilidades para su implementación. Con ese propósito, el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) llevó a cabo ocho encuentros bajo la denominación general de *Foros Públicos para la Construcción de la Paz y la Democracia*. Estos foros fueron desarrollados de manera descentralizada durante los años 2005 y 2006. En ellos se discutió problemas relativos a la pobreza, el narcotráfico, los conflictos sociales, la exclusión, la educación y el sistema político. En la medida en que dichos problemas se vinculan estrechamente a los factores que dieron lugar a la violencia, el debate y la reflexión sobre ellos se situó en la perspectiva de la recuperación pública de la memoria y la creación de mecanismos para elaborar una agenda pública que conduzca a la reconciliación y garantice la paz.

Cabe recalcar que, en el Perú, la transición a la democracia —en tanto reforma de instituciones— y la reconciliación están entrelazadas. Solo habrá reconciliación entre peruanos en la medida en que se construya un sistema de instituciones y formas de vida donde se respeten los derechos de todos como iguales y se reconozcan las diferencias para afirmar propósitos comunes. Así, la propuesta de reconciliación se inscribe en el horizonte histórico de transición hacia la democracia. En particular, la reconciliación supone la reconstitución de los vínculos sociales y cívicos dañados por la violencia, la discriminación y la indiferencia, como tal, demanda la constitución de un nuevo pacto social, que surja del pasado en el reconocimiento de acuerdos e intereses públicos, la superación de la exclusión y el fortalecimiento de bases políticas y sociales para evitar nuevos brotes de violencia.

La realización de esos foros quiso servir al objetivo de consolidar una cultura democrática que se pretende consolidar. La democracia supone la

deliberación pública de problemas que conciernen a todos los ciudadanos. En razón de esto, es indispensable abrir espacios para el diálogo, la argumentación y la crítica. En una democracia, los conflictos no son eliminados, pero pueden ser regulados y resueltos a partir de la deliberación y la forja de consensos. Una agenda pública impuesta sin acudir a los canales de la deliberación pública resultaría arbitraria y carecería de legitimidad. Por ello es siempre necesario ampliar el debate con la presencia de actores que representan distintas posiciones desde la sociedad civil, la política, el Estado y el ámbito académico.

Los *Foros Públicos para la Construcción de la Paz y la Democracia* se desarrollaron en Cusco, Lima, Ayacucho, Trujillo, Arequipa, Cajamarca y Huánuco. Actualmente se viene dando un proceso de descentralización política caracterizado por la transferencia de recursos y facultades a los gobiernos locales y regionales. Creemos que la descentralización no debe ser solamente administrativa; también debe descentralizarse el diálogo público. En tanto sea así, podrán hacerse oír demandas desde las regiones y habrá una mejor distribución del poder. Los foros públicos descentralizados contribuyen a ese fin en la medida en que ayudan a recoger visiones desde lo local. Estamos convencidos de que, frente a los límites del sistema de representación, la realización de foros contribuye en gran medida a la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas.

Los foros públicos realizados por el IDEHPUCP constituyeron espacios de debate en torno a temas de importancia para la consolidación de la democracia. En ellos se recogieron demandas y necesidades regionales específicas. Estas, finalmente, fueron transmitidas a los partidos políticos que participaban en las elecciones presidenciales 2006. Así, los foros no solo sirvieron para canalizar las agendas regionales específicas en una agenda nacional común marcada por la necesidad general de consolidación de la democracia, sino que permitieron llevar esa agenda a los partidos, llegando hasta los candidatos.

Esta publicación quiere llevar ahora a un público más amplio lo discutido en tales foros con la participación de intelectuales, representantes de organizaciones sociales, agentes del Estado y representantes políticos. En ellos, los panelistas reflexionaron sobre problemas centrales para la vida social y política del país, presentando posibles soluciones para estos desde una perspectiva de consolidación de la democracia y fortalecimiento del sentido de ciudadanía. El último foro, efectuado en el marco del

proceso de elecciones para la presidencia del 2006, consistió en la presentación de propuestas por parte de los partidos políticos respecto a los temas tratados en los foros anteriores.

El 31 de marzo de 2005, en la ciudad de Lima, con la participación de alcaldes distritales, representantes de organizaciones de base, partidos políticos, gremios profesionales, docentes, estudiantes universitarios y medios de comunicación, se llevó a cabo el foro *Programas sociales y lucha contra la pobreza*. En él se distinguió entre lucha contra la pobreza y alivio de la pobreza, advirtiendo que ambas estrategias necesariamente tienen que estar articuladas en esquemas de desarrollo humano amplios e integrales, no obstante, se reconozca el carácter transitorio de los programas de alivio y la necesidad de que puedan ser monitoreados y evaluados para que sean más eficaces y no respondan a demandas populistas ni a la creación de clientelas.

El 12 y 13 de mayo, en la ciudad de Huánuco, con la participación de representantes de agricultores dedicados al sembrío de hoja de coca, representantes de DEVIDA, de la Policía Nacional del Perú (PNP), partidos políticos, gremios profesionales, docentes, estudiantes universitarios y medios de comunicación, se llevó a cabo el foro *Zonas cocaleras: desafíos y alternativas*. En él se puso énfasis en la necesidad de que el Estado haga un uso racional de recursos técnicos, humanos y económicos para luchar contra el tráfico de drogas, y la importancia de mejorar las relaciones entre los pobladores de la selva alta y el Estado.

El 23 y 24 de junio de 2005, en la ciudad de Ayacucho y con la participación de representantes del Ministerio de Educación, Consejo Nacional de Educación, Poder Legislativo, gobierno regional, gobiernos locales, partidos políticos, gremios profesionales, docentes, estudiantes universitarios y medios de comunicación, se realizó el foro *Educación: democracia y desarrollo*. En este foro se llamó la atención sobre la necesidad de la reforma educativa, la necesidad de resolver el problema del bajo presupuesto y de llevar a cabo acciones en favor de la interculturalidad, la cultura de paz y la ciudadanía.

El 11 y 12 de agosto de 2005, en la ciudad de Cusco y con la participación de representantes del gobierno regional, asociaciones, institutos, líderes campesinos y comunidades campesinas, se realizó el foro *Diversidad étnica y exclusión: la agenda pendiente*, en la cual se señaló la importancia de desarrollar políticas de Estado que favorezcan la inclusión social y el

reconocimiento de la diferencia, evitando la creación de identidades cerradas, hostiles a la convivencia creativa y respetuosa con los demás.

El 29 y 30 de septiembre de 2005, en la ciudad de Trujillo, se llevó a cabo el foro *Seguridad ciudadana: agenda para la convivencia*, con la participación de representantes de la Defensoría del Pueblo, la Municipalidad Provincial de Trujillo, la Policía Nacional, la Defensoría de la Policía, el INPE, partidos políticos, gremios profesionales, asociaciones, docentes, estudiantes universitarios y medios de comunicación. En dicho foro se puso énfasis en la necesidad de fomentar la conducción política y civil del sistema de seguridad ciudadana, buscar soluciones creativas considerando la particularidad de cada localidad y promover un enfoque preventivo antes que uno punitivo en la lucha contra la delincuencia.

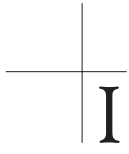
El 10 y 11 de noviembre de 2005, en la ciudad de Cajamarca, se efectuó el foro *Regiones y conflictos sociales: una oportunidad, un reto*, en el que se reconoció en los conflictos una oportunidad para que el sistema democrático demuestre que les puede hacer frente sin acudir a mecanismos de represión violenta e indiscriminada. En él participaron representantes de la alcaldía de Cajamarca, la Defensoría del Pueblo de Cajamarca, la Mesa de Concertación y Lucha contra la Pobreza, organizaciones no gubernamentales, rondas campesinas, partidos políticos, representantes de las empresas mineras, gremios profesionales, docentes, estudiantes universitarios y medios de comunicación.

El 15 y 16 de diciembre de 2005, en la ciudad de Arequipa, con representantes de la alcaldía, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, instituciones educativas y empresas, se llevó a cabo el foro *Sistema político: ¿democracia a nuestra medida?* En él se incidió en la necesidad de construir un sistema político con instituciones sólidas, espacios de participación legítimos, coaliciones políticas estables y una ciudadanía plena conformada por personas informadas y responsables. Por último, el 9 y 10 de marzo de 2006, en la ciudad de Lima, se realizó el foro *Diálogo programático: qué proponen los partidos*, en el cual representantes de los partidos políticos presentaron su plan de gobierno respecto a los temas que fueron materia de debate en los foros anteriormente realizados por el IDEHPUCP.

La realización de los foros públicos recibió el invalorable apoyo de diversas personas e instituciones. En primer lugar, deseamos dejar constancia de nuestro muy especial agradecimiento a la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), cuyo generoso auspi-

cio y acompañamiento hizo posible esta actividad. Es igualmente acreedor de nuestra intensa gratitud el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Asimismo, expresamos nuestro reconocimiento a los panelistas y al público asistente por su participación y valiosos aportes en el debate; a los representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y de los partidos políticos; a las autoridades regionales y municipales, y a la Universidad Católica de Santa María, Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, Universidad San Cristóbal de Huamanga y Universidad Nacional Hermilio Valdizán.

El IDEHPUCP desea que esta publicación, en la cual se recoge una selección de las ponencias presentadas en los *Foros Públicos para la Construcción de la Paz y la Democracia*, constituya una ampliación del diálogo serio y tolerante que es indispensable en el Perú de hoy.



Pobreza y exclusión

Reflexiones sobre los programas
sociales y la lucha contra la pobreza

Pedro Francke
Pontificia Universidad Católica del Perú

Quiero comenzar esta reflexión con la última frase del tema que convoca a esta reunión: *la pobreza*. En principio, abordaremos sus características, significados y determinantes para luego analizar el papel que tienen y cumplen los programas sociales en la lucha contra la pobreza al interior de la política pública.

1. Por una mirada amplia

Como punto de partida, considero que la pobreza no es exclusivamente vivir con menos de un dólar al día; la pobreza no consiste solamente en la falta de ingresos. Se trata también de la falta de capacidades mínimas para desarrollarse como personas. Desde luego que en muchas ocasiones los ingresos están relacionados con la calidad de vida que podamos llevar y, sin duda, estos son sumamente importantes. No obstante, algunos temas que también se deben considerar son las enfermedades y la muerte evitable, cuestiones fundamentales que marcan a su vez las condiciones de la pobreza; o el analfabetismo y las posibilidades de muchos peruanos de poder desarrollarse y tener diversas competencias para desenvolverse en la vida no solamente en lo relativo a lo económico, sino en la vida en general. También son propios de la pobreza los estados de vulnerabilidad y riesgo, el estar siempre en el borde, con el riesgo de atravesar en cualquier momento una situación crítica en la cual la supervivencia está en crisis y en cuestión. Asimismo, la exclusión social y la política son parte de la pobreza; o el hecho de que en el Perú haya un racismo bastante marcado y que tengamos columnistas de periódicos que pueden escribir impunemente «indios de mierda». (Disculpen por la expresión, pero así lo escribió en su columna el señor Bedoya que escribe en el diario *Correo*. Y disculpen si a uno de vez en cuando se le sale la indignación ante este

tipo de expresiones). También es una manifestación de la pobreza el hecho de que haya cientos de miles de mujeres y hombres del campo que no votan porque no tienen DNI, y que no pueden ejercer sus derechos fundamentales. Debemos tener una mirada más amplia. La lucha contra la pobreza es más que dar un pan o unos soles a la persona que está en esa condición de dificultad o que percibe bajos ingresos. El tema de la pobreza es un tema más complejo y debemos entenderlo de esa manera.

Un elemento más para la comprensión de la pobreza es que no se trata solamente de la exclusión social, la exclusión política, la enfermedad o que la gente tenga pocos ingresos, sino que estos estados son en sí mismos una condición de pobreza. La persona que es analfabeta puede tener, efectivamente, más de un dólar al día y no ser calificado como pobre desde el punto de vista de los ingresos con los que cuente. Pero, definitivamente, no va a poder leer el periódico o una novela, lo cual es algo que muchos de nosotros consideramos fundamental para tener una calidad de vida adecuada.

2. Políticas de superación de la pobreza

En este marco, ¿qué entendemos por políticas de lucha contra la pobreza? O tal vez, de una manera más amigable, podríamos decir *política de superación de la pobreza*, porque hablar de *lucha contra* siempre parece una especie de enfrentamiento y quizá no sea la mejor forma de plantearlo; aunque a esto nos hayamos acostumbrado en el Perú.

Uno de los signos más representativo de la pobreza está relacionado con los ingresos que percibe la gente, con cuestiones de orden económico: debe existir lo que se ha denominado últimamente *el crecimiento pro-pobre*, es decir, que la economía genere oportunidades para que la gente tenga más empleo y mayores ingresos, y que esos empleos e ingresos lleguen a los más pobres de la sociedad. Esto también está relacionado —y de una manera muy importante— con la forma como la gente tiene empleo e ingresos, y, particularmente, con el papel de distribuidor que tiene el Estado: recauda ingresos tributarios a partir de los impuestos y los devuelve a la sociedad mediante una serie de políticas y programas sociales. Sin embargo, hay una función más general de redistribución de la riqueza que tiene el Estado y que parte de la lógica económica de cómo funciona la sociedad.

Desde luego que la lucha contra la pobreza se relaciona con las políticas sociales. Pongo en primer lugar —adrede— el tema de la educación y la salud para evitar pensar que las políticas de lucha contra la pobreza son solamente los programas especiales dirigidos a los pobres: un subsidio, un alimento o alguna ayuda específica. Desde mi punto de vista, es claramente fundamental que una política importante de lucha contra la pobreza responda a cómo hacemos para que los pobres tengan acceso al derecho a la educación y a la salud como parte de un sistema que atienda a toda la población peruana. Otra parte de las políticas sociales es la seguridad o protección social referida a las políticas que establece el Estado para reducir los riesgos extremos, particularmente, de aquellos que están más predispuestos al riesgo, precisamente los pobres. También está el tema que denomino *promoción del ingreso de los pobres*, visto más como un tema social, aunque es un tema social y económico a la vez.

No quiero dejar de señalar que, desde mi punto de vista, el tema de la inclusión social y la igualdad de oportunidades son también políticas de lucha contra la pobreza. Cuando se piensa, por ejemplo, en una política de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad,¹ estamos hablando de una población que puede tener una serie de dificultades en desarrollar su funcionamiento básico; o se puede pensar en otros aspectos: la discriminación étnica, de género, etcétera. Son sumamente importantes y también son una causa importante de la pobreza.

Por último, un tema sobre el cual se ha hecho poco en el Perú es la participación política de los pobres. No quiero detenerme demasiado en esto, pero creo que es un tema que está un poco soslayado en este debate actual. ¿Cuáles son las condiciones reales para que las personas más pobres del Perú puedan ejercer su derecho ciudadano a elegir y ser elegidos de una manera consciente, responsable y en igualdad de condiciones que el resto? Como a veces se lo planteo a mis alumnos: en realidad todos podemos ser elegidos, pero ¿cuál es la verdadera posibilidad de que un campesino de Chumbivilcas sea efectivamente elegido presidente de la República? La verdad es que sus posibilidades no son nulas, pero son bastante menores que las del resto. Eso dice mucho de las condiciones existentes al respecto.

¹ En el Perú las estimaciones son variables, pero lo más confiable es que entre 13% y 18% de la población nacional tiene algún nivel de discapacidad.

Hay muchos temas para tratar. Y estos dos últimos —las políticas de inclusión y la participación política de los pobres— no son mi especialidad. Por ello, no voy a tratarlos con profundidad, pero sí creo que debemos tenerlos en mente y considerarlos importantes.

3. La economía

El tema de la economía me parece fundamental. Una de las grandes discusiones que hay en este gobierno —también lo hubo en el anterior; probablemente en los últimos diez años— es la pregunta: ¿por qué hay crecimiento económico y no *chorrea*? Es una forma de decir que el PBI —la suma de los ingresos de todos los peruanos— aumentó 5%, pero que la mayoría de la población no siente que sus ingresos estén aumentando. De hecho, la pobreza no se está reduciendo significativamente.

Económicamente, lo que parece estar sucediendo es que en los últimos años el empleo —digamos el empleo adecuado o formal— está creciendo entre 2% y 2,5% al año, que es igual o menor que el crecimiento de la oferta laboral. La enorme cantidad de peruanos —que son autoempleados porque quieren un empleo pero no lo consiguen— no tiene posibilidades mayores de entrar en el mercado laboral. Los economistas recurrimos a una relación entre el crecimiento del PBI y el crecimiento del empleo: 0,5%. O sea, si el PBI crece 2%, el empleo crece 1%; y si el PBI crece 5%, el empleo crece 2,5%. Necesitamos que crezca más del 2,5%. De otro modo, no estaríamos resolviendo el problema existente en el Perú.

Sobre esto hay dos respuestas. El dilema —no es tan razonable plantearlo como tal— enfrenta crecimiento y elasticidad. Por un lado, se dice que se necesita crecer más rápido. Como 5% por 0,5 es 2,5, entonces en vez de crecer 5% se debe crecer 7%. Dicho sea de paso, no sé por qué la cifra de 7% ha pasado a ser mágica. Podríamos decir mejor 10%. Crece como lo hizo China algunos años y entonces, si la estabilidad sigue siendo de 0,5%, el empleo crecerá 5%. La otra alternativa es aumentar la elasticidad. Dicho de otra manera: hagamos que ese crecimiento del 5% del PBI represente no 2,5% de crecimiento del empleo, sino 3%, 4% ó 5%.

Más allá de este dilema, el tema es más complejo. Tal vez la solución no sea ni una ni otra. Quizá lo que esto nos indica es que hay algunos sectores en los cuales, como política pública, se debería poner más énfasis sin negar al resto. Por razones de lucha contra la pobreza, se debería dar

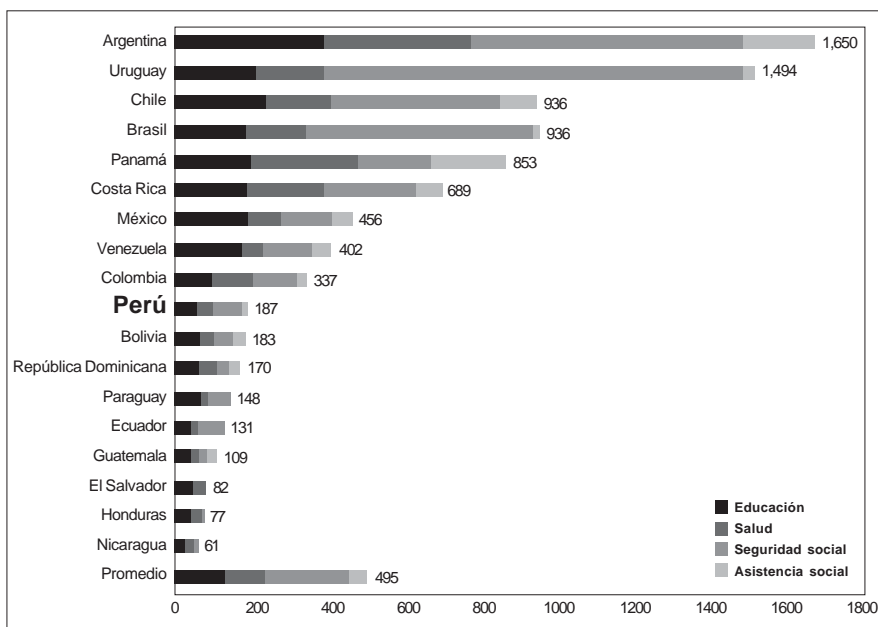
particular importancia a la agricultura, al turismo, a la industria o a las pequeñas empresas. Parecen ser estos los sectores en los cuales un crecimiento del PBI se transforma en un nivel de empleo mayor. Este es un gran tema y sigue estando en debate en el Perú. En los últimos años ha habido un gran desarrollo del sector minero que genera muy pocos empleos.

Por otro lado, en el 2004 el PBI creció por encima del 5%. Ayer, el diario *Gestión* indicaba que las utilidades de las 100 empresas más grandes de la Bolsa de Valores de Lima aumentaron 91% en el 2004. ¿Qué pasó con los sueldos y salarios durante el mismo período? Los salarios crecieron 1% y los sueldos decrecieron un poco más de 1%. El promedio es nulo, lo cual es un poco sorprendente. El problema fundamental es la manera en que están establecidas las relaciones laborales en los últimos años, salvo que durante este gobierno no se ha cambiado prácticamente nada. Existe un esquema de relaciones laborales en el que los trabajadores tienen muy poco derecho a reclamar o negociar colectivamente. El esquema internacionalmente vigente es que las relaciones entre los trabajadores y las empresas son muy desiguales. En el Perú, esa relación es aún más desigual; si el trabajador reclama, el empleador le dice: «adiós, te vas afuera y contrato a otro porque en la puerta hay cien en cola que quieren tu puesto».

Una interesante investigación de Gustavo Yamada de la Universidad del Pacífico muestra que más del 20% de los limeños trabaja más de 70 horas semanales. O más de 12 horas durante 6 días a la semana. O, si se quiere, 10 horas de lunes a domingo, sin descansar ni un día. Trabajan 10 horas diarias todos los días de su vida; es decir, la pobreza es en realidad mucho más alta que lo que hemos considerado. Eso es parte de esta situación en la que la relación laboral impide la negociación colectiva para que los trabajadores logren un trato más justo. Nadie dice que las empresas no tengan utilidades. Es lógico que las tengan y que la inversión tenga un retorno. Pero también es cierto que esto debe ser hecho dentro de un marco de justicia de repartición de la riqueza generada que sea relativamente justa. Vemos que eso no ha sucedido en estas condiciones.

4. Sobre el gasto social

El gráfico que aparece en la página siguiente presenta una visión comparativa del gasto social *per cápita* en América Latina. Perú está como a la mitad. Su gasto *per cápita* es la tercera parte del correspondiente a Colom-

GRÁFICO 1. Gasto social *per cápita* comparado

bia o Venezuela. Tenemos un gasto social sumamente reducido respecto a los países latinoamericanos más o menos desarrollados. Incluso estamos casi en el mismo nivel que Bolivia, uno de los países más pobres de la región. Bolivia, el único país en Sudamérica que es considerado de ingreso pobre, con un ingreso *per cápita* promedio por debajo de 1.000 dólares. Perú tiene un ingreso *per cápita* que es el doble que el de Bolivia, pero nuestro gasto social es apenas ligeramente mayor.

¿Por qué el gasto social es tan bajo? ¿Por qué es tan pequeño en el Perú? El gasto social depende fundamentalmente de dos variables. Por un lado, a cuánto asciende el total del presupuesto público, a cuánto asciende el total del dinero que el Estado recauda para poder gastarlo luego. La segunda variable es qué parte se destina al gasto social y qué parte se destina a defensa, relaciones exteriores o seguridad.

De una manera simple, si sabemos cuánto es lo que gasta el Estado y cuánto corresponde a gastos sociales, vamos a saber qué proporción del total del PBI significa. El Perú tiene un gasto social de aproximadamente 8% del PBI, uno de los más bajos de la región. Esto es producto de dos factores. Por un lado, el Perú está en el grupo de países que destina un

menor porcentaje de su presupuesto al gasto social: menos del 40%. Existen otros países que gastan entre 40% y 50% o incluso más del 50%. El Perú también está entre los países que tienen menos porcentaje del PBI destinado al gasto público. Está por debajo del 20%. Hay países de Latinoamérica que tienen destinado al gasto público entre 20% y 30%, incluso por encima del 30%.

La pregunta básica que quiero transmitir es por qué el gasto social en el Perú es muy bajo. Ese papel de redistribuidor del Estado funciona débilmente. El Estado redistribuye poco. ¿Por qué? Por dos razones. Porque el presupuesto público es bajo: el Estado recauda poco para todos los fines; sus ingresos tributarios y lo que en general puede gastar el Estado son limitados. De ese poco que recibe, una parte relativamente pequeña respecto al resto es destinada al gasto social. El Estado es poco importante en la economía y el gasto social es poco importante dentro del Estado. Resultado: el gasto social en el Perú está bastante por debajo del resto de países de Latinoamérica.

Con estos breves temas quería resaltar la idea de que un elemento fundamental en la política de lucha contra la pobreza es el tema económico. Aquí hay dos elementos fundamentales: primero, el crecimiento económico: cómo es que *chorrea* o no, cómo es que genera empleo y salarios para la población; y, segundo, cómo es que eso se redistribuye por medio del presupuesto público.

5. Las políticas sociales: eficiencia, eficacia y equidad

Quiero analizar tres ejes de evaluación de las políticas sociales: eficiencia, eficacia y equidad. Imaginemos que el tema del gasto social estuviera resuelto y que tuviéramos un gasto social mayor. Luego tenemos otra problemática: por diversas razones este gasto social no funciona tan bien. No solo por falta de dinero, sino también debido a un funcionamiento deficiente. La herencia que se recibió en el 2000 debió ponerse en los principales ejes del diagnóstico. Había diversos programas múltiples y superpuestos que tenían objetivos poco claros, difusos. No se sabe, además, qué pedirles exactamente. En muchos casos, las actividades son inadecuadas para los objetivos. Un programa X dice que es para luchar contra la desnutrición infantil, pero no toca temas fundamentales que le competen, como el monitoreo y la evaluación. No se sabe realmente qué tan bien funciona.

Otro problema es el referido a la gerencia de estos programas y políticas sociales que realmente no tienen las capacidades necesarias para funcionar. Tengo la impresión de que en estos años ha habido, lamentablemente, poco avance. Es difícil sustentarlo con fuerza porque no tenemos monitoreo ni evaluación, ni muchos datos contundentes al respecto. Pero lo cierto es que ha habido muy pocos avances en cuanto a la eficiencia y la eficacia de las políticas de servicios sociales. No ha habido una clara visión de reforma, y ha habido, más bien, mucha inestabilidad de ministros y altos funcionarios, lo cual es como un mal endémico en el Perú y hace muy difícil cualquier posibilidad de mejora. Llega un nuevo ministro, cambia todos los funcionarios, reserva los seis meses. Muchas veces se ha optado por militantes partidarios, lamentablemente, poco calificados en este caso. Entonces, como se ha dicho, creo que en el tema de la eficacia de las políticas sociales se ha tenido un déficit.

El segundo tema que me parece importante es el de la equidad y los derechos. Quiero decir que el papel fundamental de estas políticas sociales de educación, salud y seguridad social debería ser proveer, efectivamente, un derecho universal para que todos los peruanos tengan servicios básicos; para que todos los niños tengan educación inicial, primaria y secundaria; para que todo el mundo, al tener un problema de salud, por lo menos aquellos fácilmente resolubles, puedan atenderse; y para que cuando todas las mujeres vayan a dar a luz, cuenten con atención en el parto que impida que haya una mortalidad de mujeres que dan a luz como la que tiene el Perú, la cual es similar a la de los países africanos.

Sabemos que en el Perú esto tiene graves deficiencias desde hace muchos años. La mayoría de niños va a la primaria, pero en los últimos años hemos tomado conciencia de que asistir al colegio es distinto de recibir educación. A veces la diferencia no es tan clara. Lo cierto es que en el Perú, en muchos casos, los niños van al colegio, pero reciben muy poca educación. La diferencia respecto a la calidad de la educación entre las zonas urbanas y rurales es dramática. La educación en las zonas rurales es realmente de muy mala calidad. En las zonas rurales también tenemos problemas de acceso a la salud: las postas de salud no están cerca, el médico que llegó estuvo unos meses y se fue. La principal política que ha implementado el gobierno actual es el seguro integral de salud, procurando así que la atención sea gratuita para las madres y los niños. Esto se ha logrado parcialmente debido al problema de financiamiento y de gestión. Por otro

lado, se ha avanzado muy poco en las ideas de hacer algo en relación con esto. Había un proyecto referido a la mejora de la educación rural y se ha avanzado muy poco. En general, se ha logrado muy poco que todos los peruanos tengan efectivamente garantizado el acceso al derecho a la educación y a la salud, sobre todo en las zonas rurales más alejadas y pobres.

En relación con el momento actual, Pro Perú² surge desde algo bien nítido: el acceso a la educación y a la salud. Se trata de oferta y no de demanda. Quiero decir, un sistema como el planteado (darle dinero a las madres con la condición de que sus hijos vayan al colegio o a la posta de salud), tiene mucha lógica cuando efectivamente tenemos colegios que dan una educación razonable, centros de salud que dan una atención adecuada y familias muy pobres en las que el niño tiene que ir a trabajar en vez de ir al colegio porque no tienen los medios necesarios para vivir. Entonces se resuelve el problema: le damos el dinero a la mamá y le exigimos que mande al niño al colegio. Efectivamente, para ese problema parece ser una buena solución. La pregunta es si el diagnóstico en el Perú indica que las madres no llevan a sus hijos al colegio porque priorizan el trabajo de los niños. Sin negar la existencia de esos problemas, creo que este no es el punto fundamental. De hecho, las estadísticas muestran que, en el Perú, el 95% de niños va a la escuela primaria, la cual es una tasa suficientemente alta en relación con los objetivos del milenio que traza las Naciones Unidas. (En este aspecto, el Perú ya los había cumplido cuando se trazaron). Para nosotros el punto principal es la calidad. El indicador no refleja la problemática.

El caso peruano es distinto al mexicano —país en el que ha habido más experiencia de este tipo de programas—. La evidencia demostraba que en México el 15% de los niños no iba a la escuela primaria porque se dedicaban a trabajar. Eso no sucede en el Perú, donde los niños trabajan y estudian en la mayoría de los casos. Existe, entonces, una discusión: si pensamos en la problemática clave, sin negar el valor a otras, ¿cuál es el énfasis que se debe poner?

El tercer eje de evaluación que quiero plantear es el de la transparencia y la participación. Esto es importante por dos razones. En primer lugar, porque es importante que la gente decida colectivamente por su

² N. del e. Así se denominó, preliminarmente, al programa de asistencia directa promovido por el gobierno de Alejandro Toledo. Como se sabe, el programa en mención se llama *Juntos*.

propio destino y ejerza su derecho de control ciudadano, de poder ciudadano sobre la gestión del Estado. En segundo lugar, es muy importante porque también tiene un gran efecto sobre la eficiencia y la eficacia. En el Perú, dos estudios muestran que cuando ha habido más participación social, los programas han funcionado mejor. Cuando la gente participa puede ejercer control sobre los funcionarios públicos y adecuar el servicio.

Aquí tenemos una herencia del año 2000. Sabemos que el modelo de Fujimori pretendía establecer todo un sistema de manipulación y clientelismo de la población por medio de diversos programas sociales. Ha habido respecto a ello algunos avances. Existe un portal de transparencia; se ha establecido la mesa de concertación que permite ampliar el espacio de diálogo y participación de la población.

En el tema de la utilización partidaria, el balance es mixto. Durante el fujimorismo hubo una manipulación grosera de las organizaciones sociales. Se ha mantenido la idea de que los cargos públicos pertenecen al partido y no que el Estado es de todos los peruanos. Existen algunas experiencias interesantes, como por ejemplo los CLAS (Consejos Locales de Administración de Salud) mediante los cuales más de 2.000 puestos y centros de salud son administrados por un consejo de participación social, mecanismo que, como todas las experiencias de participación, tiene casos buenos y no tan buenos, pero que abre las puertas a la participación social. Lamentablemente, eso se ha quedado un poco al abandono. Sobreviven, pero no se les ha impulsado.

Tal vez el tema crítico es el referido a Pro Perú. Genera un gran debate sobre todo por el período electoral. Surgen muchas preguntas. ¿Quién dirige el programa? Porque existe un gran temor de que sea utilizado políticamente. Sobre todo el tema crítico en un programa como este es cómo se selecciona a los beneficiarios. Porque en este programa se les va a dar dinero a unos y a otros no. La gran pregunta es quién y cómo decide a quién sí y a quién no. El tema crítico, entonces, es la selección.

6. Protección social

Una de las dificultades de analizar lo que se llaman *programas sociales* o *programas de lucha contra la pobreza* es que son muy diversos y tienen muchos objetivos. Particularmente, uno de los objetivos principales es atender a las personas que están en una situación de emergencia; reducir la

extrema vulnerabilidad que creo que es un objetivo social válido. Toda la población debe tener derecho a la seguridad social y la asistencia. No debemos confundir la asistencia social con el asistencialismo. La asistencia social es algo que los Estados deben realizar. Se debe ayudar a las personas que están en situación de mayor necesidad.

El balance es un poco complejo. Primero, algunas de las cuestiones básicas de los programas de seguridad social o protección social en el mundo comienzan con el tema de los ancianos, la jubilación, la vejez. En el Perú, apenas uno de cuatro ancianos tiene una pensión. Por supuesto, no son los más pobres; el 90% de los ancianos pobres no tienen ninguna ayuda pública, viven de lo que su familia les puede dar. Ese proceso tiene límites cada vez más claros. Además, hay otros grupos vulnerables frente a los cuales la acción del Estado es francamente débil. En las calles se ven enfermos mentales, niños abandonados, discapacitados. Uno puede pensar una cantidad de situaciones particulares en las cuales hay grupos que pasan por una situación de precariedad extrema que necesitan ayuda. (Dicho de paso, uno de los problemas en esquemas como el de Pro Perú es que la evidencia muestra que los pobres extremos no son los mismos todos los años. Muchos son distintos todos los años). En realidad, hay que repensar un poco la problemática y evaluar cuáles son las prioridades nacionales. Si es la pobreza extrema, habría que pensar exactamente cómo encontramos y buscamos esa población en pobreza extrema. La pobreza extrema, además, es un concepto complejo, insisto en que no se refiere solamente a la falta de ingresos. Además, se debe considerar otros temas como el destino de los niños abandonados o los ancianos que no reciben ninguna ayuda.

7. Colofón: cuatro temas para pensar en el futuro

7.1. La importancia de las políticas sociales

Hace falta volver a colocar en la sociedad la importancia que tiene la política social y la lucha contra la pobreza. La sociedad considera que la problemática y el desarrollo son —y está bien que así sea— la generación de riquezas, aprovechar las oportunidades del TLC, que exista inversión privada. Todo eso está muy bien. Lo único que digo es: «pero no solo eso». Esto puede pensarse por el tipo de desarrollo que queremos. Queremos

una población más educada, con mejor salud, más solidaria. Debemos decir también qué tipo de futuro estamos pensando con una población mal educada y enferma, qué tipo de productividad y cómo nos vamos a colocar económicamente en el mundo. Entonces, pensar en recolocar el tema social en la agenda del desarrollo es muy importante.

7.2. Derechos efectivos

El énfasis también debe estar en que haya derechos efectivos. Si se hace un balance sobre qué es lo que los peruanos tienen asegurado, la cuenta es bien pequeña. Digamos que el 90% de los peruanos tiene asegurada una educación de baja calidad y la vacuna de los niños, nada más. No se tiene asegurada la atención de la salud de los niños, ni una educación básica mínima. Nuestros derechos son ínfimos. El énfasis tiene que estar en qué es lo que logramos que sea para todos. Quizá sea mejor que comencemos por poco, pero que sea efectivamente universal.

7.3. Generación de oportunidades

La generación de oportunidades y capacidades económicas es otro tema muy importante que se ha dejado de lado. La pregunta es cómo hacemos para que las personas más pobres (los campesinos pobres o la gente de los asentamientos humanos) puedan recibir efectivamente una ayuda de modo que tengan mayores oportunidades económicas para lograr su propio sustento.

7.4. Reforma del Estado

Es importante considerar este tema relacionándolo con los sectores sociales. La descentralización es uno de los procesos que más ha avanzado en el Perú en los últimos años, con muchas complejidades, problemas y dificultades. Pero sin duda es la gran reforma iniciada en este gobierno. La clave es cómo hacemos para que esta reforma logre dos objetivos al mismo tiempo. Por un lado, ser un espacio o un medio para que haya efectivamente una mayor participación social en la definición y gestión de las políticas sociales. Cómo evitamos que del centralismo limeño se pase al centralismo arequipeño o al centralismo cusqueño y las provincias se queden afue-

ra. Cómo hacemos para que realmente haya una participación efectiva de la población en las políticas sociales. Por otro lado, y al mismo tiempo, se debe resguardar o insistir en que esto no puede hacerse en desmedro de la calidad de los servicios. Se debe tener cuidado. Con franqueza les digo que tengo algún temor de que, por ejemplo, el 2006 sea elegido algún presidente regional, a quien —digamos— no le parezca prioritario repartir anticonceptivos. Pongo este ejemplo como podría poner muchos otros. Pero creo que el riesgo efectivo es que haya problemas de decisión política que a veces son simplemente de incapacidad, y pueden afectar efectivamente la calidad de los servicios. Ese es un tema que hay que cuidar. Lo importante es buscar una descentralización que trate de ampliar al máximo la participación social y que insista, al mismo tiempo, en mantener estándares de calidad y derechos universales básicos.

Enrique Vásquez
Universidad del Pacífico

Abarcaré parte de los aspectos más resaltantes de la lucha contra la pobreza relacionados con una estrategia inclusiva de lucha contra esta. Hay que distinguir la reducción de la pobreza del alivio de la pobreza. No vamos a resolver el problema de la pobreza con más gastos sociales, ni con más programas de ayudas, ni con políticas que traten de alguna manera de llegar a los más pobres. Se debe intentar reducir la pobreza por medio de la promoción de una inversión privada generadora de empleo.

1. Algunos puntos de partida

Para intentar reducir la pobreza necesitamos que se reformulen las políticas promotoras de empleo y plantear reglas de juego para el empresario. Las utilidades que están generando las empresas en la actualidad no implican, necesariamente, que las capacidades de las personas en la población peruana puedan mejorar. Como acabo de señalar, se debe distinguir la reducción de la pobreza —por medio de la promoción de la inversión privada generadora de empleo— de lo que es el alivio de la pobreza.

Un enfoque de reducción de la pobreza implica la formulación de políticas promotoras de empleo, como la reducción de costos de transacción, los acuerdos de producción, las reglas de juego para el respeto de los derechos laborales. Todo lo que significa la promoción de todos los sectores que realmente generan empleo. Se requiere generar condiciones en los sectores de comercio, turismo o agro industrial, de modo que más personas puedan ser incluidas en el mercado de manera ventajosa. Pero todo esto es un proceso un poco lento, largo y tortuoso.

Existen varios intentos relacionados con el alivio de la pobreza por medio de la sinergia, de la participación ciudadana, etcétera. Pero un tema muy importante que debe ser considerado es la tercerización. Si en el sec-

tor público un programa social no es muy eficiente, es importante que el sector privado que sí lo es, lo pueda ejecutar. Por eso creemos en la tercerización. Aquel que lo haga bien, a menor costo y con la mayor efectividad, debería encargarse de la ejecución. También es necesario elevar el nivel de especialización de las instituciones, de manera que cada cual haga lo mejor. Aquello que ocurre actualmente es que existen experiencias de innumerables programas que ejecutan proyectos de distinta naturaleza.

Otro aspecto que cabe resaltar es el de la graduación, pues permite definir con claridad quién ingresa al programa y cuándo debe salir. Esto es necesario porque además de que los recursos son escasos, existe una lista de espera de potenciales beneficiarios que también requieren atención inmediata. Esto es el ideal de la manera en que deberían ejecutarse los programas. Se requiere una gerencia promotora de oportunidades para el desarrollo económico y social. Por ello, el gasto social que debería llamarse, más bien, inversión social, implica invertir en educación, en salud y en justicia.

Es triste ver que hay niños que recién después de cuatro o cinco años son reconocidos por sus padres. Es más, algunos no tienen documentos. En muchos casos incluso las mujeres, debido a la negativa de sus maridos, no cuentan con documentos. Es necesario proteger los derechos sociales básicos. En el camino se puede resolver todo. Pero se puede iniciar una reforma de los programas sociales de modo que se incorporen a aquellas personas que están dentro de la línea de la pobreza. No se va a resolver la pobreza con estos programas, pero es posible lograr que los recursos asignados lleguen en mejor calidad, oportunidad y, sobre todo, a los más necesitados. Se plantea la reforma de los programas sociales porque no están cumpliendo sus objetivos. Casi siempre han tenido un carácter asistencialista. No han mejorado las oportunidades de bienestar de las personas más necesitadas y tampoco han generado oportunidades o desarrollo de habilidades.

2. Ineficiencia, deficiencias

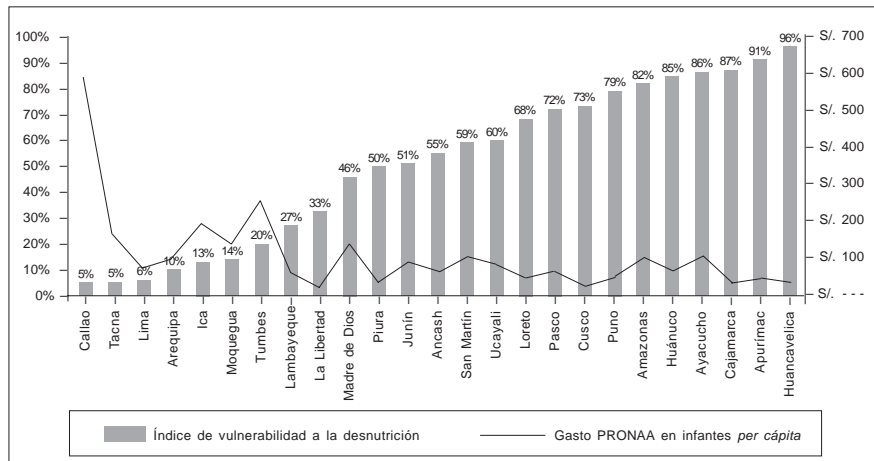
Uno de los problemas principales de los programas sociales es su ineficacia, reflejada, entre otros factores, en las filtraciones: aquellas personas que no deberían recibir la ayuda y sin embargo la reciben. Estas personas infiltradas están generando un altísimo costo de oportunidad. Están impidiendo que personas que realmente necesitan el apoyo lo reciban. Hemos hecho el cálculo de filtraciones en el programa del vaso de leche, el segu-

ro integral de salud, los desayunos escolares, los almuerzos para escolares, el comedor infantil y los comedores populares. Podemos precisar claramente cuántas personas reciben esta ayuda sin que les corresponda. En el caso del programa del vaso de leche, existe un problema muy grave. Además de haberse perdido recursos, se ha dejado de atender a 3 millones y medio de niños y niñas.

También existe en los programas sociales deficiencia en cuanto a la transparencia. En la encuesta nacional de hogares que realiza el Instituto Nacional de Estadística se pregunta si el beneficiario pagó de alguna manera por programas sociales. Aproximadamente, el 59% pagó algún monto por el vaso de leche; lo que también ocurre en el comedor infantil, el desayuno y el almuerzo escolar. El mayor porcentaje de respuestas afirmativas se ha dado en el caso del vaso de leche porque ahí contribuyen mayormente las personas beneficiadas. Además, se tiene un problema adicional a esto que es la ineficiencia.

Existe un trabajo sobre los costos administrativos de los programas sociales realizado en el 2001 por Daniel Caro y otros autores. Este trabajo es importante debido a que los autores, al tener un acceso privilegiado a la información, hallaron los costos directos, los costos administrativos, los costos operativos, y los administrativos más operativos. Se puede hallar programas que tienen valores por encima del 8%, que es el valor referencial por el que uno puede determinar si un programa se está haciendo bien en términos privados. Y se encontró que programas como COOPOP, INABIF y PAR tienen niveles bastante preocupantes. La información es complicada, pero es necesaria para poder plantear que hay problemas en nuestro país. Uno de los casos es el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA). Hemos ordenado la probabilidad de la desnutrición crónica, un índice construido por el Programa Mundial de Alimentos (véase el gráfico 1). Ellos han construido este índice por cada una de las regiones. Los niños y niñas de las regiones más vulnerables a la desnutrición crónica reciben menos ayuda *per cápita* que en otras regiones como Lima y Callao, donde se da sorprendentemente una discriminación en contra de los niños de Huancavelica, Apurímac, Huánuco, Puno y donde cada niño recibe mucho menos de lo que recibe un niño de la ciudad de Lima. Este problema de la inequidad se agudiza aún más cuando se trata de utilizar estos programas con fines políticos. En un trabajo realizado por el Banco Mundial sobre el FONCODES, se dio la coincidencia de que el gasto de

GRÁFICO 1. Inequidad en los programas alimentarios
 Inequidad: los niños y niñas de las regiones más vulnerables a la desnutrición crónica reciben menos ayuda del PRONAA



Fuente: ENAHO 2003

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, *Asistencia directa: algunos apuntes*

proyectos especiales se concentró en períodos preelectorales. En consecuencia, hay que tener mucho cuidado con cómo se gasta el dinero, quién recibe y cómo se decide. Sobre todo, tenemos que estar alerta sobre cómo se gastan los recursos públicos, dado que son escasos es necesario gastarlos mucho mejor.

Debido a ello surge Pro Perú. Dentro de unos días comienza la prueba piloto en el distrito de Chuschi y luego en Huaycán. Entonces tratarán de demostrarnos que lo van a hacer muy bien. La lista de distritos beneficiados saldrá de la cabeza de un asesor del presidente. No se sabe con qué criterio se hará. Debemos dar por hecho que este programa se va a realizar, para bien o para mal. Debemos ver cómo se irá dando y tenemos que ver cómo tratar que este programa vaya más allá del tema asistencialista. Como se ha visto, se pierden 266 millones de soles anuales. Evidentemente, hay que tener muy claro que estos esfuerzos por aliviar la pobreza hay que enriquecerlos con esfuerzos de reducción de la pobreza. Se debe vincular a las personas más necesitadas con el mercado, con los sectores productivos.

Por eso, la idea es que el programa pueda realmente vincular no solo la entrega de dinero para mejorar el capital humano, sino también que

puedan ser beneficiarios de mejora en el capital físico y de acceso a los mercados, de modo que puedan ser insertados en una economía social de mercado. Si no, los pobres seguirán siendo excluidos y no podrán aprovechar los beneficios de la inversión privada que deberá estar muy bien regulada, controlada y promocionada. La inversión requiere mano de obra calificada o personas con un nivel educativo y de salud adecuado. Por lo tanto, hay que mejorar en primera instancia la calidad.

Es por ello que se sugiere tener mucho cuidado al focalizar e identificar a quiénes se les debe brindar la ayuda. Además, se debe tener bien claro que es necesario mejorar la calidad de vida de las personas brindándoles oportunidades que les permitan mejorar lo relativo a temas como salud, educación, alimentación y justicia para así gozar de bienestar. Al mejorar los indicadores de salud o de nutrición, estas personas necesitarán oportunidades para tener un ingreso permanente de modo tal que puedan tener la capacidad de insertarse en los mercados, poder proveer una capacidad de gasto adecuado y, sobre todo, poder ser libres de decidir cómo quieren que se dé su desarrollo como personas, como comunidad y como región.

La otra etapa que se debe analizar es el vínculo con programas de capacitación de empleo y acceso a capital físico que definitivamente debe concluir con la relación armoniosa con los circuitos comerciales. Si el gobierno orienta estos programas solo a que los niños vayan al colegio, a los centros de salud y que las madres puedan hacerse controles sanitarios, esto es muy limitado. Si bien se puede inyectar la demanda, el problema está en saber si los servicios educativos están listos para satisfacer esta demanda y no solo en términos de cantidad, sino de calidad. Si uno revisa las partidas presupuestales de estos sectores de educación y salud, realmente los encontramos sumamente limitados.

Finalmente, tenemos que tener claro que hay que graduar a los beneficiarios. En un momento dado, el gobierno tiene que seguir priorizando a aquellos que más lo necesiten. Entonces, se necesita planificar mejor Pro Perú. El primer cheque se puede entregar el Día de la Madre de 2006 porque toma tiempo. Se tiene que elaborar el padrón de beneficiarios, identificar las zonas donde se debe orientar la ayuda. Algo que se debe hacer de manera técnica y adecuada; de otro modo, se tiene realmente ejemplos muy tortuosos.

Dentro de los programas que fracasan —sin contar con México que se ha convertido en el paradigma y Brasil también— es importante el caso de

Sri Lanka, donde se encontraban en una situación política muy difícil. El gobernante tenía muy baja popularidad y a sus asesores se les ocurrió el programa SAMURDI, el cual los organismos multilaterales habían intentado sugerir con anterioridad al gobierno. Dada la premura que tenían para preparar el programa, se dieron cuenta de que lo más importante era el padrón de beneficiarios. Al ser Sri Lanka un país difícil, la idea más fácil fue contratar a 36.000 personas como oficiales del gobierno para que de puerta en puerta preparasen el padrón de beneficiarios. La consecuencia fue que el programa SAMURDI funcionó ineffectivamente, ya que fue el 40% de los hogares concentrados en los dos primeros quintiles de gasto *per cápita* quienes se vieron excluidos en este programa. El 44% del presupuesto fue asignado a los hogares más ricos, los cuales contaban con mayor bienestar que los hogares más pobres. Tenemos este antecedente que llegó a estas consecuencias por la premura, por las necesidades políticas y el no pensar realmente en generar capacidades. Era un programa de transferencia en efectivo.

Ya que viene Pro Perú, es bueno hacer algunos planteamientos al gobierno. Existe un proyecto de ley —el 11441— en el que se propone un sistema nacional de monitoreo de programas sociales, donde realmente las instancias de los gobiernos nacionales, regionales y locales puedan desarrollar capacidades para monitorear adecuadamente los programas sociales. Si no, nuevamente se corre el peligro de retomar la mala herencia del fujimorismo y lo que ha significado el toledismo. Necesitamos mejorar y plantear algunas ideas. Primero, que no sea simplemente un programa que entregue dinero, sino que tenga un enfoque de desarrollo intensivo para incluir a los pobres y brindarles oportunidades para que mejoren sus capacidades: tener mejor salud, alimentación, nutrición y educación. Es decir, vincularlos al mercado para que tengan realmente oportunidades. Que el mercado cree empresas que tengan responsabilidad social y visión para generar empleo antes de generar utilidades. Se requiere hacer más viable nuestro país. El segundo objetivo es insertar las comunidades en el circuito comercial de manera sostenible. El tercer objetivo es impulsar un desarrollo multidimensional de las comunidades: más que llevarle el cheque a una persona, es más importante que se lleve a la comunidad entera y que ellos decidan cómo es que se deben manejar los recursos, que estas comunidades generen capacidades para poder incrementar sus niveles de ingreso permanente. Los programas de entrega de dinero son algo temporal: hoy en día se le llama *A trabajar urbano*,

antes le llamaban PAIT, y después lo podrán llamar de otra manera. Lo importante es mejorar el ingreso permanente. Por eso es que proponemos un perfil de transferencias condicionadas de dinero a las comunidades rurales. El problema crítico son la selva, la sierra y la costa, pero rurales. Hay lugares en los que un padre de familia gana 6,50 soles y tiene más de cinco hijos. Uno encuentra realidades de extrema desesperación. Y si estas personas subsisten es gracias a que hay comunidades y un capital social muy bien desarrollado. Es una comunidad que necesita información, comunicación, educación, salubridad y desarrollo. Hay que ayudar para que puedan identificar y capitalizar sus potencialidades productivas. Necesitamos programas que mejoren el capital humano, de modo que puedan ser insertados en el mercado mediante una mejora de su empleabilidad y competitividad. Hay que vincular al sector privado a las comunidades. Planteamos entonces unas etapas determinadas: para comenzar, la selección de la comunidad. Una comunidad podría postular o ser seleccionada para ser beneficiada si cumple con algunos requisitos; el más importante es tener un alto nivel de desarrollo comunal.

Fritz Du Bois
Instituto Peruano de Economía

Lo primero que considero importante resaltar por ser un debate permanente, especialmente en el área política, es que el gasto social en el Perú no es realmente bajo. Es necesario considerar que en los últimos siete años, hasta el 2003 (el último año del que se tiene cifras) se ha invertido 28.000 millones de dólares del presupuesto público en los sectores sociales. Para un país como el Perú no es poca cosa: son más de 4.000 millones de dólares al año que están siendo invertidos en los sectores sociales. Sin embargo, se podría duplicar o triplicar ese monto y todavía habría necesidades, porque existe un problema serio de manejo en todos los sectores sociales.

1. Gasto social y eficiencia

Entre los resultados, el más evidente es el programa de subsidio alimentario. Entre 1996 y el 2000, se gastó 1.000 millones de dólares en programas de subsidio alimentario, básicamente en el programa del vaso de leche, PRONAA y otros similares. Sin embargo, los niveles de desnutrición infantil medidos entre esos años prácticamente no variaron, quedaron en 26% ó 25% de la población infantil. Es decir, todo ese gasto en subsidios alimenticios para los niños no tuvo mayor impacto. Lo que ocurre es que existen problemas serios de filtración, focalización y manejo de todo lo que son subsidios alimentarios. Las cifras demuestran claramente que no está dando ningún resultado ese esfuerzo que estamos haciendo todos los contribuyentes en ese sector.

En el sector salud, el gasto de los últimos años no ha permitido ampliar la cobertura de los servicios. Al contrario, cada vez es más alto el porcentaje de peruanos que, teniendo necesidad de atenderse, no acceden a la atención requerida; ya sea porque no hay centros disponibles o

porque no tienen dinero para pagar el servicio. Más del 27% del déficit en atención se debe a la falta de recursos de quienes requieren el servicio. Ello indica que no se está cubriendo la atención de los más pobres, pese al aumento del gasto en el sector salud. Nuevamente se identifica un problema de manejo y de falta de resultados en el sector.

En cuanto al sector educación, el sondeo que se hizo en 1996 por parte de la UNESCO puso al Perú en el antepenúltimo lugar en América Latina. El sondeo que hizo la OECD en el período 2001-2002 ya nos colocaba en el último lugar en América Latina en calidad de educación pública. Más del 80% de los alumnos mayores de 15 años de la educación pública no tiene comprensión básica de lectura. Es decir, siendo un poco simplista, pasan por el colegio doce años y salen igual que como entraron. Eso refleja que hay un problema muy serio en la calidad de la educación pública, uno de los sectores que más recursos consume en el gasto social.

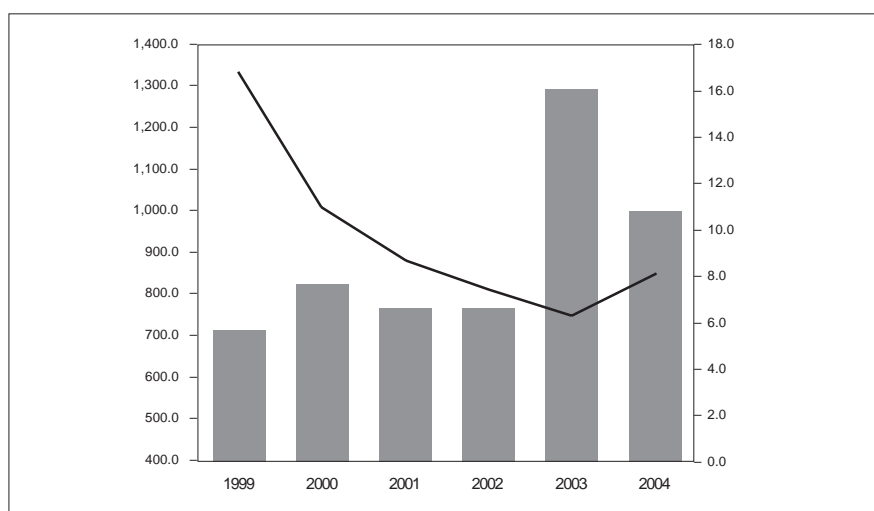
A mí me parece que es innegable que los sectores sociales no estén logrando resultado alguno en mejorar el capital humano del país. No están dándonos mejores servicios en educación, no están implementando el sector salud y, ciertamente, los programas de subsidio alimentario no están logrando variar en absoluto los niveles de desnutrición de los niños.

2. Razones y sinrazones

¿A qué se debe todo lo que acabo de señalar? A varios factores. Uno de ellos es un tema de gerencia, de instituciones. Más de la mitad del gasto social, cerca del 59%, se va en planillas y cada vez ese porcentaje es mayor. Los recursos que se destinan a la inversión son cada vez menores y evidentemente van a seguir reduciéndose. Hay también un problema de duplicidad de funciones. En el caso de niños entre 0 y 5 años, hay unos siete programas en el presupuesto de la República que trata de atenderlos. Es decir, tenemos casi una competencia entre algunos programas por atender a los mismos segmentos de la población objetivo. Sin embargo, como estamos viendo, los resultados no son los adecuados. Hay duplicidad de programas, hay competencia entre sectores, hay sobreexposición en las labores y no hay un manejo eficiente de los recursos.

Por otra parte, tenemos un problema serio de focalización de poblaciones objetivo en todos los programas sociales. Cada vez es más evidente la filtración en los programas alimentarios. Es cada vez menor el número

GRÁFICO 1. Gasto administrativo en los programas alimentarios
 Gasto total y administrativo de los programas de alimentación (sin vaso de leche)
 y FONCODES (en millones de S/. y en % del gasto total)



Fuente: MEF - SIAF

de pobres que recibe los subsidios alimentarios y cada vez es mayor la población que no es pobre que, de una manera u otra, recibe este subsidio que en realidad no lo necesita. El problema se presenta incluso en el control de los canales de distribución y de destino de estos recursos. Si uno ve el caso del vaso de leche, que ha sido mencionado en extenso, la situación se vuelve aún más dramática. Básicamente, solo la tercera parte de los recursos va a la población objetivo. El resto va a la población que no lo necesita o se queda en los canales de distribución, ya sea en las municipalidades o en los comités del vaso de leche.

Finalmente, si uno ve el gasto administrativo en los programas de lucha contra la pobreza (véase el gráfico 1), nota que el porcentaje de gasto administrativo es cada vez mayor en comparación con los recursos totales destinados a estos programas. Esto no es sorprendente en la práctica, porque todos estos programas que teóricamente eran de corto plazo para cubrir emergencias ya llevan, en algunos casos, catorce o quince años de vida. Es casi inevitable que se vayan burocratizando. En la práctica se supone que tenían una vigencia relativamente corta para luego pasar a ser una solución integral de la provisión de servicios sociales. Esa segunda

etapa nunca se ha dado y los programas de corto plazo se han convertido en permanentes. Al final terminan siendo, básicamente, programas para dar empleo al gobierno de turno. Hemos visto cómo FONCODES sube y baja su gasto en función de ciclos electorales. El ingreso de Pro Perú se va a dar, coincidentemente, en el primer trimestre del 2006. Casualmente hay elecciones en abril y mayo. Los programas sociales han tenido y continúan teniendo un tinte partidario y eso se va reflejando incluso en la eficiencia de los programas. Cada vez es más partidarizada la planilla de estos programas. Posiblemente esto implica que cada vez el personal es el menos idóneo. Basta recordar esas fiestas en el Día del Padre en el PRONAA que salieron en varios canales de televisión.¹ Queda claro que la calidad de la planilla en esos sectores se ha ido deteriorando.

Si vemos en los sectores sociales, digamos tradicionales, esta tendencia al deterioro en el gasto también se aprecia con claridad. En salud, el porcentaje del presupuesto total que se destina para la planilla es cada vez mayor y es cada vez menor el porcentaje que se destina para la inversión. Como vamos a ver más adelante, existe un déficit serio de infraestructura en el sector salud. Asimismo, el problema de falta de focalización y filtración que se da en los programas alimentarios también se da en el sector salud. Por ejemplo, en el caso del Seguro Integral de Salud que es al final de cuentas un esquema subsidiado para niños y teóricamente para pobres, el 25% de los afiliados no son pobres. Pero el problema es que quienes conforman ese 25% tienen mejor capacidad de usar el seguro y utilizan más del 40% de las atenciones y los recursos del seguro. Nuevamente, estamos destinando un monto cada vez mayor del presupuesto para tratar de dar cobertura de salud a los que no tienen recursos, y estos están siendo utilizados por la parte de la población que no necesita de este subsidio. El sector tiene dificultades en poder controlar y dirigir esta tendencia.

Si llegamos al sector educación, la situación es aún más dramática. Más del 90% del presupuesto se va en planillas. Prácticamente, no existe recurso alguno en el Ministerio de Educación para inversión, y la inversión en la educación ha desaparecido del presupuesto. Cuando vemos la distribución del gasto en la educación por regiones —y aquí estamos en

¹ N. del e. La referencia corresponde a las celebraciones promovidas por el PRONAA por el día Día del Padre de junio de 2002, en las que su personal bailaba con conocidas *vedettes* del medio. Las escenas de estas celebraciones fueron difundidas por los medios de comunicación. El caso, que implicaba desembolso del presupuesto público, derivó en la renuncia del entonces director ejecutivo, Modesto Julca.

línea con lo que Enrique Vásquez también ha mencionado en lo concerniente a la alimentación infantil—, uno ve con claridad que las regiones más pobres del país son casualmente aquellas donde el gasto *per cápita* por alumno es el menor. Es claro que hay una correlación entre el gasto en educación pública y la pobreza extrema por regiones que no está siendo variada. Al contrario, se está agudizando. En los últimos años, ha sido cada vez mayor la concentración del gasto en educación en regiones como Lima y cada vez estamos dejando de lado las regiones más pobres del país. Por ello, no sorprende que el 87% de los alumnos que salen de la educación pública no tengan comprensión básica de lectura.

3. ¿Qué se puede hacer?

¿Qué podemos hacer con esta situación bastante dramática en la que todo el esfuerzo que hacemos en gasto social no está dando ningún resultado? Creo que el primer punto es sacar al Estado de la provisión directa de servicios sociales. Es decir, que el Estado tenga un papel regulador, un papel de financiamiento de gasto social, pero que no sea el Estado el que provea directamente el servicio. Está claro que el Estado ha demostrado ser altamente ineficiente en la provisión de servicios sociales, sea educación, salud o los programas de emergencia social.

¿Qué se debe hacer entonces? Nosotros planteamos lo que hemos llamado *democratizar el gasto social*. Es decir, tratar de que sea el ciudadano (el consumidor si uno quiere) el que empiece a dirigir ese gasto social teniendo una mayor participación en la toma de decisiones. A su vez, a la hora que uno retira al Estado como único proveedor de servicios, se debe buscar generar competencia en los sectores sociales entre las diferentes fuentes de provisión de servicios, ya sea salud, ya sea educación, o incluso, eventualmente, en los programas sociales de emergencia. Es decir, generar competencia, buscar que la competencia sea la que nos obligue a tener niveles mínimos de eficiencia y que sea cada vez mayor la participación del ciudadano en las decisiones que se toman con respecto a la provisión de los servicios sociales.

En el caso de los programas asistenciales, nosotros planteamos algo que ahora no tiene ninguna novedad porque el gobierno también lo ha planteado; con lo cual cuando uno lo dice queda casi como *toledista*, pero la verdad es que no tiene que ver nada con nosotros. Simplemente hemos

coincido en una idea. Básicamente, estamos planteando transferir gradualmente la totalidad de los recursos asistenciales que hoy día se desperdician en subsidios hacia un mecanismo de transferencia directa a las familias más pobres. Es algo similar a Pro Perú, pero nosotros planteamos hacerlo bien y, como bien lo planteó Enrique Vásquez, a partir del 2006 y no antes. Porque, evidentemente, el principal riesgo del clientelismo político en un mecanismo de este tipo es que se haga justamente en pleno período preelectoral. Ese es el peor momento para hacerlo.

Esencialmente, lo que nosotros planteamos es pasar del asistencialismo a un esquema de desarrollo humano integral en el cual mejoremos los servicios de salud, educación y, de alguna manera, demos a la sociedad los recursos para tratar de acceder a esos servicios. Así, se procuraría que, eventualmente, deje de depender del Estado para su supervivencia. Creemos que se puede lograr por medio de varios mecanismos. En el caso de la educación, planteamos dos elementos básicos. El primero es un sistema que se ha aplicado en otros países con bastante éxito. Es una asignación *per cápita* por alumno para que el alumno decida a qué institución del sector de la educación pública irá. Es decir, el presupuesto de una institución no estaría en función de una negociación en el Ministerio de Educación que decide a qué centro educativo se le da tal presupuesto, sino en función de la calidad de su educación que haría que los padres de familia lleven a sus hijos a los mejores colegios. De esa manera se generaría un incentivo para mejorar la calidad de la educación. Incluso plantearíamos que haya un incentivo en los salarios de los profesores para que los colegios que reciban más alumnos tengan a su vez una posibilidad de mejorar la remuneración de los profesores. Es decir, generar incentivos para que el profesor tenga el interés de mejorar la calidad de su propia enseñanza, de capacitarse. Que no sea como ahora que hay una inmovilidad, una falta de fomento, de incentivo en lo que respecta a la educación pública.

También implantamos un mayor control por parte de los padres de familia, de la comunidad organizada en los colegios. En el caso de las comunidades rurales, creemos que en la educación —como ha sido el caso de los CLAS que veremos más adelante— debería participar la comunidad con un directorio en las decisiones que se tomen en la escuela. Creo que de la misma manera se puede aplicar en las zonas urbanas. Es posible que el tema más político de cualquier reforma educativa sea que, evidentemente, hay un problema muy serio por la presencia y el papel que ha

jugado el sindicato del sector educación, lo que ha generado una serie de barreras que impiden la evaluación de profesores, o justamente introducir mecanismos de incentivos que traten de diferenciar profesores. Como se decía, el punto de partida de cualquier reforma es cómo retirar esos candados sindicales que se le han puesto a la educación pública y que justamente son unas de las causas de la mala educación.

¿Qué ejemplos tenemos que nos llevan a pensar que sí puede dar resultados introducir conceptos de competencia, de incentivos a los profesores y de mayor participación de los padres de familia; y que eso, a su vez, lleve como resultado una mejor educación? El mejor ejemplo para nosotros es Fe y Alegría. Las escuelas de Fe y Alegría son públicas. Los profesores tienen básicamente los mismos salarios que cualquier otro profesor que enseña en el sector público. Sin embargo, tienen control por parte de los padres de familia, por medio de los comités en cada colegio, y se les incentiva para que se capaciten y mejoren la calidad de su enseñanza. Como resultado, los alumnos de Fe y Alegría, según las evaluaciones (véase el gráfico 2 en la página siguiente), tienen un nivel en matemáticas y lectura bastante superior a las del resto de la educación pública. Incluso, en algunos casos, los resultados son bastante similares a los correspondientes a los alumnos de la educación privada. Por lo tanto, la experiencia de Fe y Alegría demuestra que es posible mejorar la calidad de la educación pública en el Perú.

En el caso de la salud, se debería recurrir a un seguro universal en el cual, por medio de la focalización adecuada de los pobres, el Estado debería subsidiar el seguro a los que no pueden cubrir el costo. De esta manera se generaría competencia entre todos los establecimientos de salud, los cuales buscarían atraer a sus clientes a sus centros y crearían así ingresos. Es decir, uno podría escoger a qué establecimiento ir y la seguridad social debería cubrir ese costo.

En el caso de los centros de salud rurales, creemos que la experiencia de los CLAS ha sido realmente buena. Nunca hemos comprendido por qué se suspendió la transferencia a la comunidad organizada de los centros de salud. Creo que únicamente 500 ó 600 centros fueron los que finalmente ingresaron y se han quedado más de 2.000 fuera del proyecto. Si en los centros de salud uno ve los resultados que fueron entregados a la comunidad organizada, se aprecia claramente que tanto los tiempos de espera como los costos de atención de estos y de aquellos que permanecen dentro

GRÁFICO 2A. Rendimiento comparativo de alumnos de 4.º grado de primaria
(Aciertos como % del total de puntos de cada prueba)

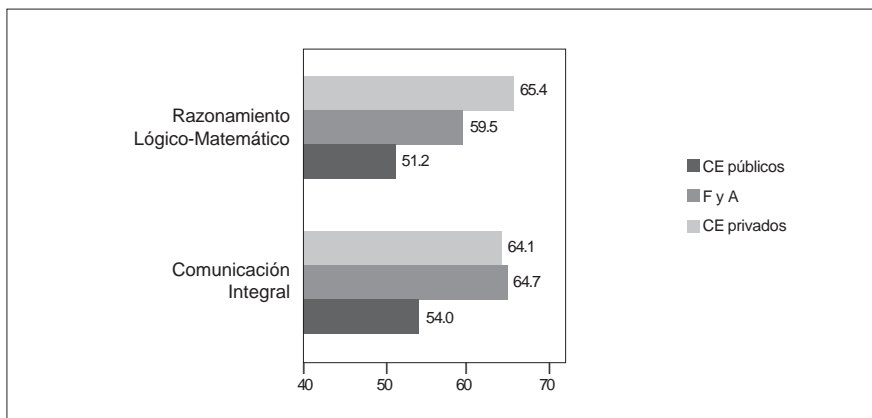
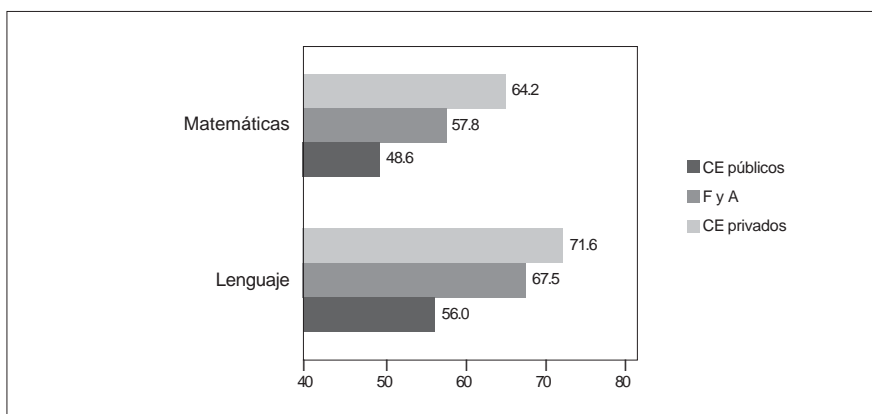


GRÁFICO 2B. Rendimiento comparativo de alumnos de 6.º grado de primaria
(Aciertos como % del total de puntos de cada prueba)



* Resultados de la prueba de rendimiento CRECER para 1998, Apoyo (2001)

Fuente: ALCÁZAR, L. y N. CIEZA. «Hacia una mejor gestión de los CE en el Perú: el caso de Fe y Alegría». CIES - Apoyo (2002)

del control del MINSa son significativamente diferentes. Es mucho más rápida la atención y es mucho menor el costo de atención de los establecimientos entregados a los CLAS. Por lo tanto, creemos que en las zonas rurales, en las zonas marginales, el mecanismo debe ser una transferencia acelerada a la comunidad organizada de los centros de salud y de las postas.

Más aún —y para entrar al tema de las transferencias directas—, los CLAS bien podrían convertirse en los puntos focales en los que la comunidad entra en contacto con el Estado. Por medio de los colegios se podría, eventualmente, realizar la distribución de transferencias directas y el control para esa transferencia directa. Se buscarían los mecanismos para que esas transferencias directas no estuvieran sujetas a ningún tipo de clientelismo. Por lo tanto, creemos que los CLAS pueden cumplir un papel bastante importante en esta relación directa comunidad-Estado para todo lo que son los programas sociales. Es necesario, por ello, acelerar la entrega para que todos los centros de salud operen bajo este mecanismo.

Finalmente, tenemos el tema de los programas asistenciales. Nosotros hemos planteado, básicamente, que se creen dos fondos. Un fondo de inversión y un fondo de asistencialismo o de transferencia directa. En ambos casos creemos, en primer lugar, que deben ser entidades constitucionalmente autónomas. Es decir, tratar de alguna manera de retirar el manejo de los programas sociales de lo que son los ciclos de gobierno y ciclos electorales; tratar de integrar más a los donantes, a la cooperación internacional, a la Iglesia, que básicamente son las entidades que tienen que aportar mucho en este sector, desde recursos hasta experiencia y capacidad de apalancar recursos para aumentar las fuentes de financiamiento.

En línea con una de las pocas experiencias que hay de autonomía, habría que tratar de tener un directorio cuyo nombramiento no coincidiera con los ciclos de gobierno. En este directorio deberían estar representadas entidades internacionales, gobiernos locales y regionales para tratar de despolitizar los programas sociales, lograr transparencia en sus cuentas y tratar de lograr una mayor participación de todos los sectores. Por otra parte, también se debe mejorar la capacidad de captar recursos accesibles si es que actúa de esa manera.

En el caso de los programas asistenciales, planteamos que se encaminen a un programa de transferencias directas. El modelo mexicano nos ha parecido el más exitoso. Los recursos que se requerirían para atender a los más de 4,5 millones de beneficiarios serían del orden de los 360 millones de dólares, un monto no tan significativo si se considera que únicamente en los programas alimentarios gastamos cerca de 250 millones de dólares al año sin lograr mayor resultado. Tranquilamente se podría pensar en transferir los programas asistencialistas como los alimentarios a este mecanismo sin causar más presión fiscal, de modo que no se creen nuevos pro-

gramas sin haber solucionado los anteriores. Podríamos llegar con tranquilidad a una situación en la cual se tenga una transferencia *per cápita* de 80 dólares anuales a cada beneficiario. Pensamos en beneficiarios y no en familias, como en el caso de Pro Perú, porque también depende del número de niños en una familia para ver las necesidades. Eso costaría 360 millones de dólares, lo que parece perfectamente válido dentro de la realidad fiscal actual, si consideramos que lo que se está gastando debería ser transferido gradualmente a este nuevo programa.

4. Las transferencias directas

El análisis y la discusión cambian cuando empezamos a hablar de Pro Perú. Uno sale de la discusión algo académica —si debemos tener transferencias directas o no— y de pronto nos encontramos con un monstruo que está por entrar a la casa. Lo primero que se debería pensar si vamos a pasar a un esquema de desarrollo humano integral, es si las familias a las que estaríamos obligando a que lleven a sus hijos a los colegios y postas tienen acceso a establecimientos adecuados. No se puede pensar en mecanismos de transferencias de manera aislada, sino más bien de manera integral. Se requiere una reforma integral de todos los actores sociales, si pensamos en mejorar la calidad de la educación y de la salud.

Se debe reiterar el tufillo electoral que, lamentablemente, tiene este programa. En el cronograma que se ha fijado, es en el primer y segundo trimestre del próximo año cuando empezaría a crecer fuertemente, coincidiendo con las elecciones generales. El peligro de que esto siga adelante es que se podría matar una reforma que se requiere a gritos. Los programas sociales no están dando resultados en el Perú; este es un mecanismo bastante válido para empezar a mejorarlos. Si se hace apresuradamente, sin ningún tipo de mecanismo para identificar a los beneficiarios de cadenas de distribución adecuada, lo que vamos a hacer es matar la posibilidad de reformar los programas sociales por otros cinco a seis años. En ese período habrá otro evento como este. Ya no serán 28.000 dólares, sino 35.000 ó 40.000 millones de dólares que ha gastado el Perú y veremos cifras de desnutrición infantil que serán aún peores que las actuales. El problema de hacer esto apresuradamente es que en realidad mata la posibilidad de reformas integrales de largo plazo. Incluso se le va a crear un mal nombre político a las transferencias directas. Nadie va a querer tocar

eso durante años. Es un problema que, evidentemente, no están midiendo quiénes lo están proponiendo y que tienen un objetivo de seis a ocho meses y no más.

Como mencioné, tampoco tiene mucho sentido acelerar un programa de transferencias directas si no podemos ofrecer educación adecuada. Tenemos un déficit de infraestructura educativa. Solamente la tercera parte del total de aulas en el Perú cuenta con servicios adecuados. La mayoría de ellas no tiene servicios de agua, de desagüe y están en un estado bastante malo. En el caso de la salud, el déficit de equipos que se tiene también es muy evidente. En la mayoría de establecimientos hay una clara urgencia de renovación de los equipos médicos, ya que impiden cubrir adecuadamente la necesidad de la población.

Aquello que no tenemos, y creo que es lo más preocupante, son los medios para poder siquiera desarrollar un canal de distribución transparente de recursos, de transferencia directa a lo largo del país. En el caso mexicano se han usado los centros de salud y los colegios, y se les ha integrado a todos ellos por medio de un sistema de informática. Todos tienen computadoras. Y es fácil introducir transparencia y evitar que los recursos sean desviados o mal utilizados, que se entreguen a quien no cumplió con las condiciones, etcétera. Sin embargo, cuando uno ve las escuelas en el Perú, solamente el 13% tiene por lo menos una PC. De ese 13%, solo el 2% está integrado a una red de Internet. Si vamos a los CLAS, lo más probable es que haya muy pocos que tengan la posibilidad de integrarse a algún tipo de red. Entonces, *¿cómo vamos a verificar?, ¿cómo vamos a establecer siquiera una red para poder distribuir?* Vamos a tener que depender 100% de los canales oficiales para hacer la distribución de estos recursos y eso evidentemente lleva, como en el caso de Sri Lanka que comentó Enrique Vásquez, a la casi seguridad de que el programa no va a ser manejado adecuadamente. No tenemos ni siquiera los canales para poder distribuir los recursos correctamente y ya estamos pensando en cuánto vamos a distribuir y cómo va a ser la foto de la distribución en el Día de la Madre. Es decir, estamos realmente empezando por el final y no por el comienzo. Es casi, diría yo, un programa que está condenado al fracaso desde el inicio. Y, repito, el peligro no está en que esto sea un fracaso más del gobierno —que en realidad no importaría—, sino en la neutralización de cualquier posibilidad de reformas de fondo en los próximos años.

Lo que resulta más deprimente al haber realizado el trabajo de análisis de los programas sociales —por lo menos en nuestro caso— es comprobar lo mal que están todos ellos. Prácticamente hay muy poco de positivo que encontrar. Existe un manejo bastante ineficiente. Debería ser función del Estado llevar los programas sociales a un esquema de desarrollo humano integral en el cual se dé la oportunidad a todos los peruanos para que tengan un piso plano, que todos tengan una educación adecuada, un nivel de alimentación adecuado, acceso a un sistema de salud razonable. Esa debería ser la función de los programas sociales. Luego, quién consigue empleo y quién no es un tema básicamente de inversión privada, de crecimiento económico, y no debería ser un tema de los sectores sociales. Este énfasis hacia los programas *A Trabajar* y otros de ese tipo distorsionan lo que deberían ser las funciones fundamentales del Estado. A su vez, son parte de los motivos por los cuales tenemos un sector social con tan pocos buenos resultados.

Declaración de cierre y balance final*

* N. del e. Este documento fue elaborado posteriormente por el Área de Investigaciones del IDEHPUCP.

*Instituto de Democracia y Derechos Humanos
de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP)*

A continuación presentamos el balance del primer foro público *Programas sociales y lucha contra la pobreza*, organizado por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el auspicio de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI).

Con este balance no pretendemos reflejar todas y cada una de las interesantes presentaciones de los ponentes ni las intervenciones de los participantes, sino expresar, en un documento preliminar, algunas reflexiones sobre las cuales solo el IDEHPUCP asume responsabilidad.

1. Concepto de pobreza

La pobreza no es un asunto casual, sino una consecuencia de la organización de la sociedad. La pobreza, por ello, es en sí misma un escándalo. Antes de pensar en ella en términos económicos o sociales, debemos considerarla sobre todo como un problema ético: el hecho de que seres humanos pasen penurias debería conmovernos a todos. Pero en el Perú es un escándalo doble, dado que nos hemos acostumbrado a su existencia y a ser excesivamente permisivos ante ella. Además, en nuestro caso, la pobreza está complejamente ligada a problemas como la discriminación étnica, la exclusión política, las secuelas del conflicto armado interno, entre otros. Desde las distintas posiciones expresadas durante el foro, la pobreza puede ser interpretada como la falta de capacidades mínimas para que una persona se desarrolle, y como una situación de constante vulnerabilidad y riesgo. Esta es una perspectiva integradora que reconoce como indicadores de pobreza, además de los económicos, factores como las dificultades en el acceso a la salud, el analfabetismo, las posibilidades de desarrollo, la vulnerabilidad y la exclusión.

2. Causas de la pobreza

Durante el evento se propusieron diagnósticos diversos sobre las causas de la pobreza en el Perú. Las hipótesis que se ensayaron fueron variadas, pero no por ello contradictorias. Así, por un lado se mencionó la inadecuada relación entre el crecimiento del PBI y el nivel de empleo, y entre el aumento de oportunidades de empleo formal con el crecimiento de su oferta. Por otro lado, se dijo que los salarios no crecen a la par con el aumento de las ganancias; esto debido a que prácticamente no existen derechos laborales. Finalmente, se indicó que el gasto social en el Perú —que incorpora más políticas que aquellas referidas solamente al alivio a la pobreza, concretadas en el caso peruano en el MIMDES— es muy bajo si se lo compara con otros países de la región, lo cual se agrega a los graves problemas en el manejo de los magros recursos que se le destinan.

3. Los programas sociales

Es necesario distinguir entre las estrategias de lucha contra la pobreza (o la superación de ella) y las de alivio de la pobreza. Los programas sociales se destinan, sobre todo, a aliviar la pobreza. Los de lucha contra la pobreza tienen que ver más bien con la generación de empleo, las políticas de aumento de la inversión, la creación de reglas de juego claras en materia laboral, entre otros. Pero, estos no son ámbitos discretos ni separados. Se debe relacionar ambas estrategias para no reducir las primeras a acciones asistencialistas. Por lo tanto, es imperioso pensar toda intervención dentro de un esquema de desarrollo humano amplio e integral, y acompañarla con estrategias de redistribución por parte del Estado mediante los tributos.

4. Alivio de la pobreza

Los programas sociales tienen como principal finalidad la protección social mediante políticas que permitan reducir los riesgos extremos, así como garantizar el cumplimiento del acceso a derechos fundamentales como la salud, la educación o la identidad. Son múltiples los problemas que tienen los programas sociales en el Perú. En el foro se mencionaron, entre otros, el insuficiente presupuesto con que cuentan o la forma ineficiente con que vienen siendo manejados. El tema de la ineficiencia se refiere a

que muchos programas tienen como beneficiarios a gente que no los necesita, no siempre tienen una adecuada relación entre sus objetivos y las actividades que realizan y la mayor parte del presupuesto se destina a gastos administrativos: muchos programas se han burocratizado, partidariado, clientelizado. En el foro se presentaron también múltiples vías de solución, entre las que se puede mencionar la tercerización (que sean ejecutados por aquellos que puedan hacerlo eficientemente; no necesariamente el Estado); la asignación del capital a los usuarios directos para que estos elijan a qué centro de educación o salud prefieren ir (obligándolos así a competir); o la generación de instancias de monitoreo en nivel regional y local para que la gente pueda decidir colectivamente su destino y ejercer su derecho al control ciudadano.

5. Lucha contra la pobreza

Las diversas visiones vertidas en el foro coincidían en señalar la generación de empleo como el principal elemento para vencer la pobreza. Algunas de las acciones propuestas durante el foro fueron dar mayor énfasis a las políticas públicas dirigidas a los sectores económicos en los que se produce más empleo, como el turismo, la agricultura, la industria, las pequeñas empresas; aprobar una legislación laboral más justa para que los trabajadores tengan más derecho a negociar colectivamente con las empresas; y promover la inversión privada para que aumenten las fuentes de trabajo.



**Zonas coccaleras:
desafíos y alternativas**

Aproximaciones diversas
a desafíos constantes

Carlos Amat y León
Universidad del Pacífico

1. Nosotros y el mundo

Perú, ombligo del mundo. Estamos vinculados al Pacto Andino; estamos vinculados a Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay, MERCOSUR. Estamos vinculados a una asociación estratégica, a ese gran hermano monstruo, Brasil, que está a la espalda o al frente nuestro. Estamos negociando con Estados Unidos, México y Canadá. Y también mirando al frente con los 1.300 millones de chinos que están creciendo al 9% durante los últimos veinticinco años. Gran potencia mundial a partir del 2015 ó 2020; la primera economía mundial hoy. Y también frente de 1.000 millones de indios que están creciendo en 7% u 8%. Nosotros no podríamos tener esta reunión, este vídeo, esta televisión para educarnos y transmitir esta información, ni venir por avión. Tenemos los equipos de audio, las computadoras o Internet. El mundo los ha creado y nosotros los utilizamos. El mundo no nos necesita, pero el desarrollo de nuestro país tiene que colocarse en el mundo. El punto es: cómo nos vinculamos al mundo.

Veamos el PBI *per cápita* en nuestro país: cayó monstruosamente a fines de los años 1980 y se ha recuperado desde entonces. Sin embargo, está casi como en 1987. Esto es lo que los ministros de economía nos van diciendo: que estamos mejorando. Ciertamente, el control de la inflación ha sido uno de los grandes éxitos del Perú. Estamos manteniendo sostenidamente una estabilidad económica. Es un éxito haber controlado una brutalidad de hiperinflación. Menciono todos estos indicadores económicos tradicionales —el PBI, la inflación, la balanza de pagos, etcétera— para ir al fondo del tema: somos un país de montañas. En términos propios de la informática, ese es el *hardware*. El *software* es la manera como nos organizamos y utilizamos este territorio. La manera como manejamos, como expresamos esta maravilla de territorio, como la sociedad peruana realiza

su actividad productiva, comercial, sus universidades, sus sindicatos, sus organizaciones sociales. Tenemos que recuperar el desarrollo del interior del país. Pero para ello debemos reconocer que somos un país de montañas donde la verticalidad es la dimensión que da dinamismo a esta economía.

Este es el interior del país. Para cualquier persona del extranjero que camina por estos paisajes andinos esto es el Shangri La,¹ con su colorido, biodiversidad, paisajes. Es el lugar donde uno debe vivir hasta la eternidad. La pregunta es ¿por qué lo hemos abandonado? Este es el lugar de extrema pobreza y aislamiento, de exclusión, de atraso, lo rural. Es el lugar para vivir. Yo como arequipeño envidio a Huánuco: 1.800 metros de altura, el mejor clima del mundo, tiene el río Huallaga, produce todo el año. Qué envidia me da Huánuco. Pero qué pena que tenga sus laderas deforestadas, que no se manejen las laderas captando el agua de la floresta de arriba, llevándolo por terrazas, andenes. Qué pena que no se hagan huertos. Además, Huánuco tiene la ventaja de la altitud, la temperatura, las precipitaciones y el río. Se puede producir en cualquier mes del año. Se siembra y se cosecha en marzo. Esto es un lujo en el mundo. De qué nos quejamos. Esto es lo que nos rodea. Quién no quisiera hacer una caminata por los Andes. Qué carreteras las que tenemos. Qué gran tentación que tienen los bancos para poner una carretera y promover el ecoturismo, algo similar al camino a Compostela, gran eje turístico donde se tiene una experiencia de 300.000 caminantes. Este es el escenario: Huánuco lo tiene todo, incluyendo Tingo María, por supuesto.

Me pregunto por qué hemos abandonado el país y por qué nos aglomeramos y apelotonamos entre triciclos y *combis*, criminalidad y pandillaje en Lima. Todos vivimos con ansiedad. Cuando regresamos a nuestra casa nos preguntamos si se habrán robado algo o si nos habrán robado algo en la calle sin que siquiera nos hayamos dado cuenta. Terrorismo, criminalidad, concentración y tráfico son malformaciones de la manera como los peruanos nos hemos organizado para ocupar el territorio. ¿Qué hemos hecho en los últimos treinta años para potenciar el interior del país, cuya base económica es la agricultura y la agroindustria, y eventualmente tendrá que ser el ecoturismo? Hemos tenido un intercambio ciudad campo negativo que le ha quitado rentabilidad a la agricultura.

¹ N. del e. La referencia corresponde a la ciudad mítica tibetana en la que reina la paz y la felicidad, aludida en la novela de James Milton, *Horizonte perdido*, publicada en 1933.

Cuánto hemos capitalizado la industria. Cuánto se ha capitalizado la agricultura a lo largo de los años. Es el esfuerzo del interior del país puesto en la agricultura. Cómo ha sido la inversión por hectárea en la agricultura desde 1970 hasta el 2000: no cuesta abajo, sino, en estampida hacia el fondo. En la industria, si no se capitaliza, si no se invierte en recursos, la productividad será bajísima respecto a los otros sectores. Con esta productividad vamos a competir en el mundo.

Tenemos que competir, no podemos aislarnos del mundo. Si no, no puede haber ni desarrollo ni mucho menos paz. Con esa productividad, con esas condiciones, el interior del país va a colocarse en Canadá, en Europa, en la China, en la India. En nuestro país, en los últimos cuarenta años, por ejemplo, el número de tractores se ha reducido. Hemos descapitalizado, hemos reducido nuestro capital. Existe, además, un desplazamiento y el abandono de las tierras por la violencia terrorista: 252.000 hectáreas abandonadas, en impacto principalmente rural. Lo que hemos hecho con el interior del país es descapitalizar. Además, hemos tenido la violencia terrorista.

2. Incapacidades nuestras: por qué no competimos

Nuestra política económica. Existe dogmatismo académico y político de un neoliberalismo rampante, simplón y torpe que privatiza la banca asociada al año 1992. Y de pronto elimina toda la banca de fomento. No debió ser eliminada sino reformada de raíz. Estuvo mal manejada en los últimos cuatro o cinco años. Para variar, en el gobierno de Alan García. Se destrozó la institución ciertamente, como se destrozó el Banco Central. (Pero al Banco Central no lo eliminamos: es una función importante del sistema económico).

Uno de los valores más importantes de una economía es la capacidad empresarial, el capital humano. Eso es lo que nos lleva a competir en el mundo y a resolver los problemas del gobierno de nuestro país. Tenemos por nuestra propia iniciativa, y por nuestra propia estupidez, Sendero Luminoso. Pero también el terrorismo de Estado, que es la política económica que planteamos. Hemos eliminado 200.000 empresarios, fuerza de capacidad de acumulación y de interés.

Aquí en Huánuco, la cuestión sobre la capacidad empresarial es qué proponemos y cómo formamos a nuestros técnicos emprendedores. Esta-

mos importando 1.000 millones de dólares en alimentos, más de lo que exportamos. Exportamos 1.000 millones en oro, el *boom* del oro de los últimos diez años nos lo estamos comiendo. Exportamos 1.000 millones de oro e importamos 1.000 millones de alimentos.

Otra estupidez de la clase política de los últimos cuarenta años y de las mafias de los contratistas es el descuido respecto a proyectos como Chila, Pasto Grande, Chinecas, Chavimochic, Majes, Jequetepeque. Vean ustedes: el costo de Chavimochic es de 2.000 dólares la hectárea, y las estamos vendiendo a 60 dólares. Pasto Grande cuesta un precio y la vendemos a otro. Majes nos ha costado 30.000 dólares, casi 40.000 dólares la hectárea, y la vendemos a otro precio. Si a una anticuchera le decimos: «El anticucho cuesta diez soles, pero lo debes vender a un sol», ella dirá, con toda razón: «No sale a cuenta señor». Eso es lo que hemos hecho. La anticuchera comprende mejor que la clase política que se deja empujar por los contratistas.

Por último, la irrigación de Olmos. El Estado ha invertido en total 6.300 millones de dólares, que, si hubieran sido invertidos en Huánuco, en Tarma, en Huancayo, en La Unión —en todas estas microcuencas que son una maravilla—, estaríamos boyantes de empleo, de producción, de ingresos. No estaríamos hablando de narcotráfico. Desde los años setenta hasta la fecha se han invertido 6.300 millones de dólares. Ya no hablo de los 9.600 millones de dólares en que hemos vendido las empresas públicas, de las que Fujimori aún no ha dado cuenta. El gobierno de Fujimori robó 2.000 millones de dólares mediante actos de corrupción. Con eso levantamos Huánuco diez veces o mil veces y no estaríamos hablando de narcotráfico. Los peruanos tenemos recursos, pero no los desarrollamos. No es culpa del imperialismo. No es culpa del modo de actuar y reaccionar, ni de Jesucristo; la culpa es nuestra.

3. Abandono del agro y de los recursos naturales

El último punto se ubica entre la tragedia y la comedia. Toda la agricultura peruana comercial está relacionada con el mercado mayorista de Lima. Ahí se forman los precios y es en función de esos precios que el agricultor dice todos los días voy o no voy. Para eso se necesita un mercado modelo. Lima es la única ciudad del mundo de esas magnitudes que no tiene un mercado mayorista modelo. Se tuvo una licitación y la ganó el operador

del mercado mayorista de Madrid. Pero el señor Herminio Porras² dijo: «Esto es mío» y lo tomó con su banda. Esto es de la propiedad no solamente del Municipio de Lima, sino de todos los peruanos. Se necesita un mercado mayorista para hacer ventas por contratos a largo plazo. Los vendedores de papas deberían estar conectados por celular con su operador en el mercado mayorista de Santa Anita. Así funciona en Santiago de Chile, Bogotá, Sao Paulo, Madrid, y todas las ciudades del siglo XXI. Pero Herminio Porras dice: «No salgo, a ver pues sáquenme». Dos años y todavía no sale. Nadie lo saca. Vean ustedes lo que implica eso: 50 millones de dólares anuales en pérdidas. Solamente al interior del mercado mayorista se pierde 10%. En cualquier mercado moderno, un camión tarda en entrar y salir tres o máximo cinco minutos; aquí un camión se demora hora y media. Con todos los carretilleros y negociadores y con todos los robos ahí adentro se pierde 10%. En ese mercado se trazan al año 2.000 millones de dólares. Con eso financiamos todo el crédito agrario. ¿Quién pone un mercado moderno y quién saca a Herminio Porras? ¿De quién es la culpa?

Esto es el interior de nuestro país: abandonado. La gente ha migrado a Huancayo y a Lima. Esta es la huella en el mundo del manejo de andenería. No son cusqueños, son yauyinos, de la sierra de Lima. Esto es Laraos. Aquí está el pueblecito y este es su manejo. Es el ejemplo de lo que es Cuenca. Tenemos Internet, celular, telefonía fija y cable que pronto funcionarán. Puede estar en el mundo y exportando flores de hierbas aromáticas, medicinales de alta intensidad. Eso lo han hecho durante tres mil o cuatro mil años. Qué lindo sería tener todas las laderas de Huánuco andanadas. Laraos está a 3.300 metros sobre el nivel del mar; Huánuco, a 1.890 metros, con el río Huallaga, con carretera asfaltada, a siete horas de Lima, con interconexión eléctrica y todos los servicios de luz y eje a Tingo María, Pucallpa. Una cadena maderera que debe ser potente, y un eje de ecoturismo con la cordillera de Huayhuash. Esto es nuestro país.

Me preguntan: ¿Lima es las montañas? ¿Lima es andina? No, Lima es costa. Es plana. Tuvimos racionamiento de agua el año pasado. ¿De dónde y cómo sale el agua? De Ticlio, de la pampa de Junín, ahí está la captación del agua. El agua que se toma y usa en Lima proviene de esta zona y también los alimentos. Se originan en estas laderas. Igual que la papa, con

² N. del e. Herminio Porras es acusado de administrar ilegalmente el mercado de Santa Anita y tiene procesos judiciales pendientes desde hace varios años.

sus variedades y exquisitez. Qué es más peruano que la papa a la huancáina. Entonces no nos damos cuenta de dónde estamos parados.

Esto es autoridad de cuenca. Aquí está Lima y no se dan cuenta de que es una cuenca urbana. Depende del clima, de su temperatura, de sus nubes. La temperatura que tienen aquí se debe a su ubicación en la montaña. Si no estaríamos como Bahía que es trópico en palmeras. Pero también somos Trujillo, Chiclayo, Piura, Huánuco, Huaraz: todos somos una unidad. Y tenemos que ver la forestación, el cambio climático.

La regionalización y el gobierno local deben decir cuál es su respuesta. Cuál es el proyecto que están elaborando esta universidad y la privada con la Cámara de Comercio y la asociación de productores para salir al mundo y ver qué inversiones se hacen. Qué podemos emplear. Si no tenemos liquidez, la pregunta es cómo podemos tenerla. Para eso tenemos profesionales para organizarnos y conseguir nuestra propuesta para manejar nuestra riqueza.

Dos terceras partes del Parque Nacional Tingo María corresponden al Valle del Monzón. Lo deben manejar ustedes. La cuenca del Monzón es su responsabilidad y de todos los peruanos. Ya nos hemos gastado 9 millones de hectáreas deforestadas, 2 y media por el narcotráfico. Hemos desertificado la costa norte por el mal manejo de las ladrilleras. Pero aquí desde Lima, finalmente, piensen ustedes cómo podemos trabajar juntos.

Fernando Rospigliosi
Analista

1. Consumo tradicional y narcotráfico

En primer lugar, quisiera empezar planteando el problema de la coca en el Perú: la distinción entre el consumo tradicional y el consumo criminal. Hace pocos meses hemos publicado en el Instituto de Estudios Peruanos el libro *El consumo tradicional de la hoja coca en el Perú*, realizado con Cecilia Blondet y José Antonio Llorens. Se trata de un análisis de la encuesta que realizó el Instituto Nacional de Estadísticas (INEI) sobre el consumo tradicional de la hoja de coca. La encuesta, la de mayor cobertura que se ha hecho en el Perú sobre el tema, demuestra que el consumo tradicional de la hoja de coca abarca entre 7.500 y 9.000 toneladas al año. Asimismo, la encuesta demuestra que el 80% de ese consumo tradicional de la hoja de coca lo realiza aproximadamente un millón de personas; es decir, el 5% de la población mayor de 12 años. Según indica la encuesta, este grupo de personas tiene ciertas características: son básicamente campesinos, agricultores que viven en las partes altas por encima de los 2.300 metros; tienen niveles educativos muy bajos, un gran porcentaje de analfabetos, más del 90% no ha terminado la escuela; tienen ingresos muy bajos, el promedio es 175 soles al mes del género global. Son más o menos las características que se asocian con los consumidores habituales de hoja de coca, aquellos que consumen entre una y siete veces a la semana: chacchan (mastican) hoja de coca. También hay consumidores eventuales (personas que consumen coca en una ceremonia, en una fiesta, en un velorio, en una misa; una, dos o tres veces al año), pero la cantidad es mínima.

El 80% del consumo tradicional de la hoja de coca lo hace el millón de personas referido que, como se ha dicho, son campesinos que viven en las zonas altas, cuentan con bajos ingresos y bajo nivel de educación. Además, si se compara este porcentaje con cifras de años anteriores, se

muestra que hay una disminución progresiva de este consumo tradicional del chacchado habitual. ¿Por qué? Porque hay un proceso de migración. La gente se muda del campo a la ciudad, aumenta el nivel de ingresos, aumenta la educación y conforme van ocurriendo estos fenómenos, va disminuyendo el número de chacchadores habituales. Los chacchadores eventuales, los que la usan en ceremonias, por supuesto subsisten y subsistirán durante mucho tiempo seguramente.

La hoja de coca producida en el Perú se destina en su inmensa mayoría al narcotráfico. Eso también lo sabemos. No es ningún secreto: 80%, 85%, 90% de esta producción la usa el narcotráfico. No sabemos bien por qué no conocemos con exactitud el número de toneladas de hoja de coca producidas. Tenemos cifras muy aproximadas y discutibles del número de hectáreas sembradas. Pero para tener el número de toneladas que se producen hay que ver la productividad. Una hectárea puede producir una tonelada o dos o tres al año, de acuerdo con las zonas, el uso de fertilizantes, abonos, etcétera. No hay cifras exactas al respecto, pero es obvio que en el Perú la inmensa mayoría de la producción de hoja de coca se destina al narcotráfico. Tenemos un problema gravísimo, porque el narcotráfico tiene efectos tremendamente destructivos sobre nuestra sociedad. Por eso, es falso lo que dicen algunos: que el narcotráfico es un problema de los extranjeros. El narcotráfico es un problema de nosotros los peruanos.

2. El narcotráfico: un problema nuestro

Muy bien decía Carlos Amat y León: «No le echemos la culpa al Fondo Monetario Internacional, a los extranjeros de los problemas que tenemos en el Perú. Nosotros tenemos que resolver nuestros problemas y podemos hacerlo, tenemos oportunidades». De igual manera, el narcotráfico no es solamente un problema de los extranjeros. Es fundamentalmente un problema nuestro porque afecta a nuestra sociedad. No es que aquí se produzca la cocaína y se vaya al extranjero así nomás, la cocaína produce gravísimos problemas en la sociedad peruana que señalaré muy rápidamente.

2.1. Violencia creciente

La violencia está asociada al narcotráfico. Hemos visto, por ejemplo, hace una semana en las alturas de Ayacucho seis traqueteros asesinados por

narcotraficantes para robarles la droga. Esto ocurre a cada rato y no siempre sale en los periódicos. Hemos sido testigos, en casos de narcotráfico, de asesinatos en las calles de Lima o asesinatos en las cárceles por sicarios. La violencia viene asociada al narcotráfico. Tenemos un país vecino, Colombia, que tiene miles de muertos cada año como producto de la violencia que genera el narcotráfico. Si nosotros dejamos que este fenómeno se desarrolle y corrompa la sociedad, vamos a tener un problema similar al que tienen otras sociedades. Ya lo tenemos, en pequeña escala todavía, pero tenemos que controlarlo porque si no, esto se desboca. Pronto podríamos mirarnos en el espejo de países vecinos.

2.2. Corrupción de autoridades

El narcotráfico corrompe todo. La cantidad de dinero que mueve el narcotráfico corrompe a todas las autoridades de un país. Cuando hay corrupción de las autoridades, el país no puede progresar. El Poder Judicial, por ejemplo. Una de las expresiones más fuertes de corrupción en el Poder Judicial es el narcotráfico. Acabamos de ver a un juez sentenciando a una periodista por denunciar un caso de narcotráfico, hecho que ha ocasionado la protesta de todo el periodismo nacional.¹ Vemos el caso de personas que están juzgadas por narcotráfico y todos los testigos mueren, porque los matan los sicarios, o se desdicen por temor. Y los jueces, nada. No solamente sucede en el Poder Judicial. Recordemos los problemas que produjo el narcotráfico a fines de la década del ochenta y comienzos del noventa, en las Fuerzas Armadas, en estas zonas precisamente, en Huánuco, San Martín y en otras zonas del Perú.

La policía ha descubierto recientemente embarques de narcotráfico en Piura y en Paita. Ahora la droga ilegal sale por los puertos fundamentalmente, donde se hacían los embarques: la base naval de Paita. ¿Dónde se preparaban los negocios? En el casino Militar de Piura. Es peligrosísimo. Eso ha salido en el diario *El Comercio*, están los atestados policiales. El narcotráfico corrompe todo lo que aparece a su paso. Por supuesto, también en la policía, en la política, en todas las instituciones. Una sociedad

¹ N. del e. Se refiere al proceso que concluyó con la sentencia a las periodistas Sally Bowen y Jane Holligan, derivada de una denuncia entablada por Fernando Cevallos, hoy preso y procesado por narcotráfico.

corrompida por el narcotráfico no puede progresar, no puede desarrollarse. El narcotráfico es una lacra que afecta duramente a las instituciones del Perú.

2.3. Delincuencia en aumento

La seguridad ciudadana es un problema que nos preocupa a todos los peruanos. Todo el mundo se queja de asaltos, robos, atracos. La delincuencia está asociada directamente al narcotráfico. La cantidad de adictos a las drogas que cometen asaltos para conseguir dinero y financiar su vicio es enorme. Por eso en Lima, cuando estuvimos en el Ministerio del Interior, formamos el escuadrón verde para luchar contra los pequeños delitos, uno de los cuales es la microcomercialización de drogas. La gente se queja de la microcomercialización de drogas, y supongo que también ocurre en Huánuco y en otras ciudades. Inmediatamente aparece toda una ola de delincuencia asociada. Eso se está extendiendo en todo el país. No es que la droga se consuma solamente en Estados Unidos, en Japón o en Europa. La droga se consume aquí, y está asociada a muchísimos delitos. Por lo general, los delincuentes que cometen atracos violentos están drogados. Entonces, el narcotráfico no es algo externo a los peruanos, está asociado a muchos de nuestros problemas.

2.4. Terrorismo

Es un hecho que el narcotráfico está asociado al terrorismo. No es casualidad que los rezagos del terrorismo que aún quedan en el país, los remanentes del terrorismo, estén en zonas de narcotráfico. Ustedes han vivido en Huánuco el fenómeno del terrorismo, han sido testigos de cómo el terrorismo actuaba delincencialmente y cómo trajo muerte y destrucción en el Alto Huallaga. Hoy reaparecen bandas terroristas. Hace pocos días han baleado dos helicópteros de la policía nacional que estaban realizando acciones de apoyo al CODA, que es la institución que erradica la coca ilegal, los sembríos nuevos de coca ilegal. Qué casualidad, estaban erradicando coca ilegal y los terroristas atacan a los helicópteros de la policía que están dando respaldo a los erradicadores de la coca. El terrorismo, además, se financia con la droga ilegal y con los sembríos ilegales de hoja de coca. Sabemos perfectamente que esa es una de las fuentes

principales de financiamiento y de subsistencia del terrorismo. Por supuesto, tenemos el ejemplo de Colombia, país vecino donde las FARC, otro grupo terrorista, vive de la droga, del secuestro y del asesinato.

2.5. La contaminación y la deforestación

Carlos Amat y León nos ha hecho una brillante exposición de lo que tenemos en el Perú, de las enormes riquezas que tenemos. Gran parte de la deforestación, de la eliminación de esos bosques naturales se debe a los sembríos ilegales de hoja de coca. Van, deforestan y se van mudando nomás, cambiando de lugar y deforestando nuevas áreas. Además, sabemos que es en esos lugares donde se produce la pasta básica de cocaína. La policía destruye cientos de fosas de maceración cada año. ¿Qué usan para producir pasta básica de cocaína? Ácido sulfúrico, kerosene y una cantidad de productos químicos van hacia las fosas de maceración, transforman la hoja de coca en pasta básica y todo eso va al río. Después, cuando hay intoxicados, dicen tonterías: que se está fumigando, cosa que por supuesto no ocurre en el país. Probablemente mucha de la gente que se intoxica, se intoxica debido a la contaminación causada por las fosas de maceración que existen en todas las zonas cocaleras y que lanzan sus productos químicos nocivos a los ríos contaminando el medio ambiente de una manera brutal.

2.6. Desórdenes sociales

El narcotráfico está interesado en los desórdenes porque provocan que el Estado no pueda controlar el territorio. Cuando hay desorden social, el narcotráfico se ve favorecido. Hemos visto cómo está uno de nuestros países vecinos que también produce hoja de coca: en una situación de caos absoluto. Cuando el gobierno no puede controlar ni siquiera su propio territorio, puede proliferar el cultivo ilegal de la hoja de coca y el narcotráfico sin ningún problema. Un pequeñísimo ejemplo de las cosas que ocurren y cómo estos problemas se asocian. Al final de su exposición, Carlos Amat y León mencionaba que Lima no tiene un mercado mayorista. El mercado de Santa Anita ha sido invadido por un individuo que tiene ilegalmente el control. ¿Dónde se alojan los cocaleros cuando van a Lima? En el mercado de Santa Anita. Han firmado un convenio con ese

señor. Hay un convenio de algunas organizaciones de cocaleros con este señor, de respaldo mutuo. La ilegalidad se asocia en el Perú. No estoy inventando. Estoy tomando simplemente un ejemplo que ha puesto Carlos Amat y León. Entonces, este señor, y estas otras organizaciones, se apoyan mutuamente. Siguen teniendo este mercado en situación ilegal, impidiendo que la ciudad de Lima pueda tener un mercado moderno.

El problema del narcotráfico, entonces, es un problema de los peruanos. Naturalmente que tenemos que coordinar —como hacemos— con otros países que se ven afectados por el consumo de drogas, y con instituciones como las Naciones Unidas y otra serie de instituciones en el ámbito internacional porque tenemos un problema común y debemos cooperar para resolverlo. Ahora bien, como antes se dijo, el consumo tradicional y legal constituye una pequeña parte de lo que es el consumo total de la hoja de coca; y la mayor parte del consumo va al narcotráfico que crea problemas al hablar de alternativas.

3. Mitos sobre el cultivo de coca

3.1. Imposibilidad de cambiar el cultivo de coca por otro

Existen algunos mitos sobre los que me gustaría comentar brevemente. Uno de esos mitos dice que si los campesinos dejan de sembrar coca morirán de hambre. Eso es mentira, es falso. Es uno de los grandes mitos. Está demostrado en la realidad que no es así. Les pongo un ejemplo. Entre 1991 y 1992, en el Perú había aproximadamente 130.000 hectáreas sembradas de coca. A fines del 2000 había aproximadamente 30.000, es decir, 100.000 hectáreas menos. ¿Qué pasó? ¿Hubo una catástrofe en Huánuco? ¿La gente se moría de hambre? No, cambiaron de cultivo, cambiaron de oficio, no pasó nada; en términos globales no ocurrió ninguna catástrofe. ¿Por qué disminuyeron 100.000 hectáreas? No fue básicamente por la política del gobierno peruano, fue porque los narcotraficantes colombianos empezaron a sembrar coca en Colombia.

Antes tan solo había cantidades insignificantes de coca en Colombia. Pero el negocio del narcotráfico cambió y los narcotraficantes colombianos —el cartel de Cali, el cartel de Medellín y otros— empezaron a sembrar coca en Colombia. Sembraron cerca de 180.000 hectáreas de coca. Entonces ya no necesitaban tanta coca peruana para su negocio ilegal.

¿Qué hicieron los coccaleros? ¿Una marcha ante el cartel de Cali diciendo «por favor síganlos comprando coca»? No podían hacer eso. Simplemente cambiaron de rubro y, en lugar de sembrar coca, se dedicaron a sembrar otras plantas. Fue el mercado el que generó esta situación. Les estoy poniendo un ejemplo concreto para demostrarles que no es verdad que si no siembran y producen coca no pueden tener otras producciones. Sí pueden, y de hecho lo hicieron en la década del noventa por razones estrictamente de mercado, no porque nadie los erradicara, ni los reprimieran. El mercado logró eso. Entonces que no vengan a contarnos esa historia de que no se puede cambiar. Sí se puede cambiar.

Por supuesto que producir coca es más rentable que producir papa o maíz. La coca vale más, claro que sí. Asaltar un banco también es más rentable que lustrar botas en la Plaza de Armas de Huánuco, y no por eso vamos a favorecer el asalto de bancos antes que un trabajo honrado pero que no te da mucho dinero. El contrabando también da más plata que una actividad legal, pero no por eso vamos a decir que todo el mundo se dedique al contrabando. No vendamos la historia de que el cambio es imposible. Sí se puede cambiar.

3.2. Industrialización de la coca

Existe otro mito que también circula con frecuencia: industrialicemos la hoja de coca. Es imposible industrializar la hoja de coca. Salvo que sea para el narcotráfico, no hay posibilidad. Es un asunto de mercado también. Nadie consume las galletas de hoja de coca porque saben mal; el mercado no consume galletas de hoja de coca. Se dice que la hoja de coca da muchas proteínas. Falso, mentira: la hoja de coca tiene, según los diversos análisis, entre 13% y 18% de proteínas, la alfalfa tiene 50%. Pero hay un pequeño problema: las proteínas, ni de la hoja de coca ni de la alfalfa, son asimilables por el ser humano. Uno puede comer toda la alfalfa que quiera, pero si solamente come alfalfa se muere.

El mercado no consume productos de hoja de coca, sino en muy pequeñas cantidades. ¿Cuánto se consume en estas bolsitas filtrantes? Seguramente todos nosotros tomamos en algún momento, lo que hace un total, aproximadamente, de 100 toneladas al año. La Coca-Cola tiene coca. Se producen diariamente 500 millones de botellas en el mundo. ¿Saben cuánta coca al año significa eso? 130 toneladas. O sea, nada. Es nada comparado

con las 60.000 ó 70.000 toneladas que se producen en el Perú. No hay ninguna posibilidad de industrializar la hoja de coca más allá de pequeñas producciones de una, dos, tres, cuatro, cinco toneladas. Ese es un cuento para justificar el narcotráfico. El mercado no permite que haya mayor consumo de productos industriales de hoja de coca porque la gente simplemente no consume. La cantidad que usan de hoja de coca es mínima en relación con las decenas de miles de toneladas que se producen. Entonces, esa no es ninguna solución: es simplemente una tapadera para justificar el narcotráfico.

3.3. Inexistencia de alternativas

Hay alternativas, claro que hay alternativas. Aquí el doctor Carlos Amat y León nos ha dicho que hay muchísimas posibilidades de desarrollo en el país. Claro que no son alternativas tan rentables como la hoja de coca que se destina al narcotráfico. Pero son alternativas viables que no crean los problemas que crean la hoja de coca y sus derivados. No crean corrupción, violencia, terrorismo. Hay alternativas, hay programas de desarrollo alternativo.

El Programa de Desarrollo Alternativo (PDA) me parece brillante. Hay 60 millones de dólares al año, que es poco. En el Perú, ¿los productores de papa reciben 60 millones de dólares al año? No. ¿Los de trigo, los de maíz? No hay nadie que reciba más que los productores de coca. Y aun así se quejan. Por favor, seamos realistas. Estamos en un país pobre. Hay programas alternativos y lo que las organizaciones cocaleras deberían hacer, en mi opinión, es trabajar en mejorar esos programas alternativos, no en destruirlos como han intentado hasta ahora. Porque es posible, y se ha demostrado en el Perú que se pueden sembrar otros productos para los cuales se requiere evidentemente asesoría y ayuda técnica. Es posible y factible hacerlo, si es que uno quiere. Naturalmente que si uno quiere irse por la vía fácil, no hay ninguna posibilidad de cambio. Pero si uno quiere ir por la vía adecuada para los intereses del país, es posible cambiar, en eso creo que deberíamos estar empeñados todos.

Ricardo Soberón
Analista

Voy a tratar de utilizar lo mejor posible estos veinticinco minutos. Primero, para tratar de hacer mi propia presentación sobre lo que hoy estamos discutiendo, pero también porque necesito responder a algunos de los puntos que ha planteado Fernando Rospigliosi en su exposición en relación con este tema.

1. Percepción sobre las políticas antidrogas

Voy a hacer solamente referencia a cinco informes. El propio Departamento de Estado de los Estados Unidos indica que en el mundo el narcotráfico sigue modificándose, desarrollándose y cambiando, de manera que aventaja a las políticas públicas aquí, allá y más allá. Por otro lado, en el 2004, las Naciones Unidas hicieron un análisis estadístico de las tendencias del narcotráfico: efectivamente, la batalla se va perdiendo. ¿Por qué? Porque las políticas que se han aplicado desde 1989 hasta la fecha no han logrado lo siguiente: primero, modificar el precio de la droga donde se consume; segundo, la calidad de la droga ha mejorado; y, tercero, la disponibilidad de la droga ha mejorado. Eso lo dice un estudio de la comisión de estupefacientes. Además, tenemos las evaluaciones que hace la Organización de Estados Americanos. Efectivamente, los 34 países de la región, incluido el Perú, tratamos de hacer lo más que podemos: nuestra policía, nuestras instituciones rectoras y en realidad en todos los ámbitos afrontamos el problema del consumo, el problema del desarrollo rural, el problema de la interdicción. Curiosamente, los que primero se dan cuenta de la ineficacia de las políticas son los policías, los jueces, los que tienen que lidiar con una política que ataca a ciegas un problema muy complejo.

Los problemas ligados a la comercialización de hoja de coca claro que son nuestros. Pero las políticas han sido impuestas desde afuera. Desde

1989, convenciones internacionales, estrategias regionales, instrumentos multilaterales, presupuestos condicionados. La fumigación, ¿un cuento? En octubre de 1994 se firmó un convenio entre el Servicio Agrícola de los Estados Unidos y la Universidad de Tingo María para ver el medio de control biológico de la hoja de coca. Efectivamente, en el país no se difumina; en Colombia sí. En el Perú falta mucho por investigar sobre lo que ha ocurrido con los estudios realizados por la Universidad Nacional de la Selva y cuyos resultados nunca conoció el Congreso.

2. Un problema real, una política errada

Creo que como país hemos mal utilizado el tema. Nos hemos dejado imponer la visión del agro. Por un momento asumamos que lo que estamos haciendo como país está bien, y veamos hacia dónde nos va a llevar el planteamiento de seguir haciendo las cosas tal como se nos exige: priorizar el enfoque de la reducción de la oferta, seguir haciendo acciones de erradicación puntual y concreta —8.000, 10.000 hectáreas— mantener el rubro de 60 a 70 millones de desarrollo alternativo —cuando se necesitan 3.000 millones—, seguir utilizando los medios de comunicación para señalar el problema social que aparece en las cuencas cocaleras de todo el país.

¿Qué va a suceder con el Perú en los próximos cinco años? El fenómeno del narcotráfico no solo no se va a detener. Les aseguro que, si seguimos practicando esta política, el proceso de la economía agrícola vinculada a la hoja de coca ilegal va a seguir creciendo y dispersándose a lo largo de las microcuencas que hay en toda la Amazonía. Eso lo saben en la propia embajada, porque ellos se dan cuenta. Estamos recibiendo ataques, amenazas. No quieren nuestra presencia. Si va a ser así, si no va a haber participación, si no va a haber transparencia, es obvio que se va a originar un recelo muy fuerte entre los sectores sociales. Y no porque haya vinculaciones con el narcoterrorismo. Hemos pasado algunas experiencias de diez años, en el que fuimos un narcoestado. El zar antidrogas de los Estados Unidos estuvo dándose abrazos con Vladimiro Montesinos. ¿Acaso el Departamento de Estado no sabía quiénes eran Montesinos y Fujimori?

Si realmente tenemos una oportunidad de oro para que en Huánuco discutamos lo que se puede y lo que no se puede hacer, es necesario hacer un alto en el camino y comenzar a debatir. Quiero empezar con un primer argumento en relación con todo el tema que nos muestra la encuesta

sobre la coca. Es cierto que el consumo tradicional tiene algunos límites: 7.500, 9.000 toneladas métricas, una población fundamentalmente mayor. En la reflexión que ha hecho Fernando Rospigliosi, en relación con qué tipo de población consume coca, está cometiendo el mismo error que cometió la comisión de estudio de 1959, que dijo que consumen coca anal-fabetos, quechuahablantes, campesinos pobres. Se hacía ver a la comunidad internacional que era la coca la que producía eso, cuando era al revés: esas circunstancias eran comunes entre las personas que ya producían y consumían coca. Esa situación no ha variado, después de treinta años de una política internacional que se ha entercado con que la guerra contra las drogas hay que pelearla contra el cultivo y no contra otros elementos. Llegamos a una encuesta en la que por primera vez el Perú adopta la decisión soberana y autónoma de descubrir cuántos productores de hoja de coca hay y cuántos precios hay. Creemos que todavía está incompleta esa información. Creemos que es el resultado de un mercado controlado, fiscalizado, reducido por obra de las circunstancias.

Hace pocas semanas se presentó un empresario en la Universidad de San Marcos. Señaló cómo se le había impedido exportar hoja de coca a Alemania, Italia, por consecuencia del mandato de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes que le dijo al Ministerio del Interior que el Perú está incumpliendo compromisos internacionales. Pero, en materia de derecho internacional, hay otros países que tienen peores incumplimientos. Y no me refiero al derecho internacional de las drogas; me refiero a la Corte Penal Internacional, al Protocolo de Kyoto, a una serie de instrumentos fundamentales que regulan las relaciones internacionales. Esos países sí pueden incumplirlas, pero un país como el nuestro no tiene el derecho de decir que nuestras obligaciones internacionales las cumplimos de sobra.

No necesitamos de esos 60 u 87 millones para una política de interdicción que ha demostrado, y demuestra cada día que no actúa ni sobre el precio, ni sobre la disponibilidad. El problema del consumo de cocaína sí era un problema del extranjero. Lamentablemente, una de las consecuencias de aplicar políticas equivocadas es que el problema ha pasado a nuestras principales ciudades. Entonces, no solo no tenemos la capacidad de poder dictar políticas, de decir qué prioridades tenemos, sino que ahora sí tenemos un problema de narcotráfico muy fuerte. Corrupción, contaminación, sí claro. Pero hay que hacer una diferencia. ¿Cuál es el impacto

del narcotráfico? Y ¿cuál es el impacto de las políticas que tienen que luchar contra las drogas? Ese ejercicio, por lo general, no es hecho por nuestras autoridades y tenemos que asumirlo, porque son órdenes y son disposiciones.

3. Vacíos de liderazgo e ideas en el tema cocalero

He tratado de revisar, desde el año 1978 hasta el 2005, en qué situaciones el Perú ha sido más autónomo y soberano en este tema. Curiosamente, ha sido en épocas de dictadura. ¿En qué época surge el principio de la responsabilidad compartida, el tema del desarrollo alternativo? En segundo lugar, ¿en qué circunstancias se aleja el Perú de la posición predominante de los Estados Unidos y señala que tiene una posición autónoma y decide pelear contra Sendero y dejar de lado por un momento el tejido social vinculado a la coca? Por otro lado, ¿en qué circunstancias hemos sido más débiles? Bajo régimen democrático. Esto simplemente quiere decir que no hemos tenido capacidad para plantear el tema.

Nuestro Congreso brilla por su ausencia en este tema. Me pregunto si los principales instrumentos de política (por ejemplo, la resolución ministerial del Ministerio del Interior que todos los meses de enero dice dónde se va erradicar) son materia de revisión, de análisis por parte de algunos congresistas. Me pregunto si otro tipo de instrumentos que tengan que ver con la reducción de la oferta y demanda en nuestras ciudades es visto por parte de un grupo de trabajo del Congreso que tiene que atender temas relacionados con defensa, orden interno, desarrollo alternativo, lavado de dinero; es decir, todos los temas juntos.

Pasemos a nuestros partidos políticos. El tema de drogas quema, les quema a todos nuestros políticos. Es lugar común escuchar al candidato decir una cosa y al elegido un discurso completamente distinto. ¿Cómo enfrentamos eso? A mi juicio, ahí está el problema fundamental: cómo acercamos la ciencia a la política. Lamentablemente, gran parte de las decisiones políticas referidas al tema han dejado de lado la ciencia.

No me voy a atrever a tocar el tema de las proteínas porque sinceramente no es mi tema, no lo conozco. Aunque estoy absolutamente seguro de que hay varios fisiólogos y biólogos que tienen la suficiente información técnica y científica para señalar que la hoja de coca, como muchas otras plantas, tiene virtudes de orden proteínico y nutricional.

Pero es iluso que pensemos que la industrialización de la hoja de coca va a resolver el problema del narcotráfico. Por ahí no va la cosa. Eso sí, creo que es fundamental que haya una propuesta de debate político en nuestra democracia. Que se debata, por ejemplo, un nuevo empadronamiento de predios, hectareaje, productividad, titulares de predios, transportistas y consumidores de hoja de coca para saber de qué estamos hablando. Seguir manteniendo el régimen anterior, del año 1978, constituye un error gravísimo para tomar decisiones. Gran parte de los empadronados de esa época ya están muertos o han traspasado su propiedad. No estamos tomando al toro por las astas.

Los productores cocaleros también han cometido varios errores. Soy testigo de todos los esfuerzos realizados desde finales del gobierno de Fujimori para intentar mecanismos de diálogo entre un sector de la sociedad rural y el Estado. El problema es que ese esfuerzo no ha sido positivo, ni se ha traducido en cambios fundamentales. ¿Qué tenemos ahora desde la perspectiva del Departamento de Estado? La amenaza de los movimientos sociales: la inestabilidad ecuatoriana, peruana y boliviana. Cuidado con el Perú que es una democracia frágil. Ahí están los movimientos cocaleros que pueden convertirse en un pseudogrupo político. Este discurso nos va llevar a cometer el mismo error que se cometió en 1982 y 1983, cuando curiosamente los mismos actores —la Embajada de los Estados Unidos, DEA, CODA y OFECOR—, comenzaron a erradicar en Tingo María. Todavía me acuerdo de don Augusto Elías, uno de los principales erradicados en aquel entonces. Ahí está el problema. Sendero va a alimentarse de esto. Tuvieron que pasar algunos años para hacer la equiparación del caso, y esa decisión de carácter táctico militar se convirtió en política de Estado. Incluso los primeros años del gobierno de Fujimori se separó lo que es el actor válido de interlocución de lo que es el narcotráfico.

Sabemos que en este momento gran parte de la hoja de coca se destina al narcotráfico. Eso lo conocemos desde 1975. El problema está en determinar si lo que hacemos para reducir la oferta es eficaz o no. Y aparentemente no es muy eficaz. Porque si en este momento el ciclo de la coca-cocaína ha vuelto al Perú, después de la crisis a la que hizo referencia Fernando Rospigliosi, es porque algo no está funcionando en el nivel global, en el regional, ni en el nacional.

No creo que se deba continuar con una política de desconocimiento de las organizaciones que hoy en día agrupan a los productores de la selva

alta. (No estoy llamando *cocaleros* a todos los productores agrarios de la selva alta, con y sin coca). El diálogo con ellos no implica una mesa de diálogo mensual en la que se les hace un informe y luego se recibe sus demandas. Eso no es diálogo. El diálogo está fundamentalmente dirigido a ocasionar cambios positivos en la toma de decisiones de la política pública, y eso es algo que no se ha visto hasta la fecha en el país. Para eso, recomiendo que de ahora en adelante, en vez de estar señalándolos como *cocaleros* o narcotraficantes, comencemos a hablar de ciudadanos, de ejercicio de derechos, de promoción de la democracia en sus propias organizaciones.

Los halcones de la guerra contra las drogas se han apropiado de los discursos, de las políticas, de los medios de comunicación, de todo. Creo que es necesario volver a plantear el tema, ahora que por fin algunos gobiernos en América Latina están tratando de plantear las cosas nuevamente. Solo un ejemplo. En Afganistán fueron los talibanes los principales promotores de la reducción de la amapola porque fue una orden dictada al amparo de la religión. Cuando llega los Estados Unidos y ocupa Afganistán comienza a elevarse el cultivo de la amapola de una manera incontrolable y ahora no saben qué hacer.

En la región andina —Perú, Colombia, Bolivia— básicamente estamos hablando de las 220 mil ó 250 mil hectáreas de hojas de coca y de amapola. Eso hay, eso existe y eso se va movilizandó en toda la cuenca amazónica. ¿Qué hace la erradicación? Elimina 8.000 aquí, se acaba aquí, crece allá y vuelve para allá. Y así nos estamos moviendo en un círculo vicioso del cual no tenemos cuándo salir. ¿Quién evalúa la erradicación? ¿Acaso nuestros partidos políticos? ¿Acaso nuestro Congreso nacional? ¿Acaso nuestro objetivo social? No. Eso se evalúa en la embajada (de Estados Unidos) y punto. Creo que hay necesidad de poner acuerdos básicos sobre los temas que están detrás del narcotráfico. Desde mi particular y humilde posición lo primero que se debe discutir es que este debe ser un tema de posicionamiento del Perú en su política exterior. Segundo, ahora que se discutan los temas agrícolas (apertura al Tratado de Libre Comercio, con 1.000 millones de dólares importados en alimentos), ¿qué producto alternativo va a competir? ¿En Huánuco? Ninguno. Si hasta el pollo viene de Lima.

Declaración de cierre y balance final

*Instituto de Democracia y Derechos Humanos
de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP)*

Los días 12 y 13 de mayo del año 2005, en los ambientes del Paraninfo de la Universidad Nacional Hermilio Valdizán, se desarrolló el foro público *Zonas cocaleras: desafíos y alternativas*, organizado por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), con el apoyo de la Universidad Nacional Hermilio Valdizán y el Obispado de la Diócesis de Huánuco y el auspicio de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI).

Las ponencias de estos dos días fueron muy interesantes, pues contribuyeron con el aporte de diagnósticos y la presentación de alternativas de solución. La participación de los asistentes ha sido enriquecedora e ilustrativa de los grandes desafíos que enfrenta la región, y la nación entera, en torno a la existencia de decenas de miles de hectáreas dedicadas al cultivo de la hoja de coca, el desarrollo rural de la selva alta, el problema del narcotráfico, entre otros temas centrales.

No corresponde por el momento pretender una declaración que alcance el consenso unánime de las múltiples organizaciones presentes en el foro público. Mediante este balance, el IDEHPUCP solo busca identificar en qué temas o posiciones advierte posibilidades de consensos amplios que pongan por delante los intereses del país y los derechos fundamentales de todas las personas involucradas, sin dejar de reconocer la existencia y persistencia de puntos de vista contrapuestos, los que deben ser tratados en el marco de la construcción de la paz y el fortalecimiento de la democracia.

1. Un punto en donde todas las instituciones representadas así como los expertos que analizan los desafíos de las zonas cocaleras coinciden es el abandono ancestral del campo y la agricultura por parte del Estado, así como los insuficientes esfuerzos económicos y financieros del

Estado y la comunidad internacional para obtener cambios fundamentales que permitan eliminar la extrema pobreza rural y la dependencia de la economía ilegal. La existencia de ricas zonas agrarias y biodiversidad de oportunidades únicas en el ámbito internacional, no es debidamente aprovechada por una política estatal que promueva la inversión pública y privada para sostener cultivos y mercados legales bajo precios razonables y con una infraestructura que eleve la productividad. De particular importancia resulta la infraestructura de la carretera nacional, que en esta región es aún pobre y limitada. La medición de la importancia que el Estado asigna al sector agrario se mide, en buena medida, por la existencia o no de caminos rurales que lleguen al pie de la chacra para reducir los costos de transporte de productos agrarios. Como lo indicó el *Informe Final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, las brechas que se generan a partir de la distancia entre el Estado y los ciudadanos, particularmente en las zonas más pobres del país, constituyen un germen de respuestas violentas y no democráticas.

2. El segundo tema en donde el consenso parece posible es la condena sin ambages de las nefastas consecuencias que tiene para la región y la nación el narcotráfico, práctica ilegal e inmoral que genera violencia y corrupción generalizada. Los miles de campesinos dedicados al cultivo de la hoja de coca son afectados también por la presencia de organizaciones ilegales, en un circuito económico y legal, en donde los campesinos son el eslabón más débil.
3. Un tercer eje en donde aparecen más consensos que diferencias es el relativo a la necesidad de contar con una política nacional que defina los objetivos relacionados con las zonas cocaleras, particularmente con relación al desarrollo, la paz y el fomento de la participación ciudadana. Esta política, atendiendo al proceso de descentralización vigente, debería involucrar en su diseño y discusión a los gobiernos regionales y locales. Sin duda que el Perú tiene obligaciones internacionales sobre la materia, pero ello no impide la definición de nuestras políticas relacionadas con las zonas cocaleras basadas en los intereses nacionales.
4. Un cuarto tema en el que debería existir consenso es el enfoque dialogado que debe tener cualquier política nacional que pretenda atender los problemas de las zonas cocaleras. El diálogo debe ser eficaz,

permanente y democrático, tanto en la manera en que el Estado enfoca el tema, como también por parte de las organizaciones que representan los intereses de los campesinos cocaleros. Sin perjuicio de ello, en este diálogo debe participar activamente la sociedad civil local, regional y nacional. Dentro de esta perspectiva, es sumamente importante que los gremios, empresarios, colegios profesionales y las universidades se involucren en estudios, diagnósticos y elaboración de propuestas. A las iglesias les corresponde también un papel particularmente importante al estar cerca de las poblaciones y reflejar sus necesidades cotidianas. Es especialmente importante que las universidades produzcan conocimiento nuevo respecto a los problemas, de modo que no dependamos exclusivamente de diagnósticos externos. Asimismo, se requiere un empresariado local entusiasta y emprendedor que reciba el correspondiente apoyo financiero y técnico del Estado.

5. Finalmente, un consenso percibido en todas las presentaciones y en la participación de las instituciones representadas en el público es la urgente necesidad de que los partidos políticos que aspiran a gobernar en las próximas elecciones generales del 2006 consideren los problemas de las zonas cocaleras, así como los desafíos que plantea para el desarrollo agropecuario nacional. Específicamente, es deseable que todos los partidos y movimientos políticos incorporen acápite precisos sobre estos temas en sus planes de gobierno, de modo que dichas propuestas sean debatidas ampliamente. En esa dirección, estos puntos de consensos y una narración exhaustiva de todas las posiciones involucradas serán entregados a los que resulten nominados como candidatos presidenciales y a las comisiones de planes de gobierno de cada uno de los partidos y movimientos políticos.

Huánuco, 13 de mayo de 2005



**Educación:
democracia y desarrollo**

Política educativa nacional:
situación actual

Manuel Iguíñiz
Foro Educativo

Existen muchas iniciativas en el campo de la educación. Hemos empezado la descentralización, por ejemplo. Tenemos buenas normas en el ámbito de la educación, pero no se ajustan a la realidad si no hay actores que las muevan y las dinamicen. Dentro de las iniciativas relacionadas con la educación, cabe destacar que ha habido una mayor deliberación pública sobre el tema, lo cual es muy importante para comprender la gravedad del problema que tenemos en el sector de la educación. Por otro lado, es necesario señalar que hay consenso en el debate educativo en los niveles nacional e internacional. Existe la clara conciencia de lo que estamos ofreciendo como servicio educativo, que no tiene la calidad suficiente para revertir la situación de desigualdad social, a la cual la educación democrática moderna pretendía responder. La educación democrática pretende responder no a la igualdad económica, sino a disminuir las desigualdades sociales y culturales y, en función de eso, construir una ideología.

Nosotros hemos vivido eso como cultura. Entonces, desde ángulos distintos y propuestas distintas, existe consenso en que la educación con su expansión no tiene los recursos necesarios para revertir las desigualdades profundas del campo económico y social. Y esto trae una importante consecuencia que es el déficit en la incorporación de personas al sistema, en especial en la educación primaria. Tampoco tenemos un sistema unificado, tenemos un sistema con circuitos de calidades diferentes.

Todos somos conscientes, incluso los estudiantes, de la diversidad de categorías de escuelas existentes, basta comparar las escuelas de la ciudad con las escuelas *unidocentes*. Hay una incorporación entonces —yo diría bastarda y perversa— a la escolaridad, aunque creo que es necesario incorporarse a cualquier tipo de escuela por muy mala que sea.

El problema de la desigualdad económica se expresa en una correlación muy directa entre condición económica, social y aprendizaje, lo cual

constituye una relación dura. Pero eso podría ser manejado desde la política, si el propio sistema educativo no amplía esas desigualdades por medio de la discriminación y la desigualdad cultural.

A veces el sistema educativo produce un daño cultural. Si a un niño cuyos orígenes están en una familia quechuahablante le decimos: «¿Quién te enseñó a hablar así? ¿Por qué hablas así?», estamos agrediendo el núcleo de su personalidad y de su construcción moral. Como decía Vicente Santuc, uno forma su dirección ética en la buena relación, en la relación feliz que le produce su vida familiar inicial. Si yo le digo al niño: «Tú no hablas bien, ¿por qué hablas mal?, ¿quién te ha enseñado?», estoy atacando directamente su identidad con su propia madre, con quien aprendió ese idioma.

La discriminación cultural es un tema no solamente nuestro, sino de muchas partes del mundo, se introduce en la escuela. He puesto un ejemplo brutal, el del lenguaje, que trae como consecuencia que el resultado educativo se reduzca.

Tenemos un sistema educativo que pretendió homogenizar culturalmente y el resultado es un fraccionamiento social mucho mayor. Y, justamente, la Comisión de la Verdad y Reconciliación demostró con mucha fuerza cómo en los conflictos unos sufren más que otros por esa incapacidad para reconocer la diferencia. La educación debería crear vínculos sociales satisfactorios atractivos, de conflicto, de diálogo y lazos sociales distintos de los que hemos creado en nuestro país. Esto no solo por las diferencias económicas, sino también por las culturales. La educación ha propiciado entonces el desconocimiento de la diversidad y ha pretendido ignorarla. Al ignorar la diversidad, ha contribuido a mantener esa desigualdad.

Por otro lado, el esfuerzo educativo rebasa el ámbito propiamente sectorial. Esto tampoco es una novedad. Hace más de quince años atrás, los ministros de educación hablaron de programas de emergencia, no se extendieron mucho sobre el tema, pero abordaron la posibilidad que supone mover recursos del conjunto de la Nación —no únicamente los del sector educación— para transformar esta. Ya que hablamos de sectorialidad, por aquí está el gerente de desarrollo social, una especialidad creada con la regionalización que aún debe precisarse y que justamente tiene que ver con la articulación intersectorial que incluiría seis áreas sociales.

Hoy existe la conciencia de que la realidad educativa implica intersectorialidad, y que las alianzas con diversos sectores sociales y la descentralización son factores de gran importancia. También cabe resaltar que

existe la conciencia en el ámbito internacional de la necesidad de enmarcar la transformación educativa en un fuerza global del país. Otro aspecto que tenemos como realidad es el desarrollo educativo regional, lo cual es una novedad. Quiero ser provocador y enfatizar que no se trata de ver el tema educativo únicamente como una reforma institucional muy importante, sino como una construcción de región y de proyecto de desarrollo. En ese sentido es fundamental que estemos ahora convocados por dos universidades, porque estas tienen que vincularse mucho más con la construcción de estos proyectos para construir una región. Y a partir de esta realidad que hoy —sintéticamente— me permito seleccionar, hay un segundo bloque de puntos que se relacionan con aspectos que se escondieron durante el gobierno de Alberto Fujimori. Tenía un lema curioso: «Hacer de la educación peruana la mejor de América Latina» y paralelamente ocultó la información de la UNESCO. En esto Fujimori no fue muy agudo y lo seguiremos criticando por esconder la información.

La complejidad del campo educativo es muy grande y por eso el escepticismo es muy fuerte. A pesar de la existencia de muchas iniciativas en América Latina, hay escepticismo en los resultados que se puedan obtener. Es por ello que hay gente que tira la toalla en cuanto a la reforma educativa. Tenemos que apuntar hacia un nuevo proyecto educativo, más ambicioso, más complejo que el producido en este tramo democrático. Eso implicará que no tiremos la toalla. Una de las formas de tirar la toalla es pensar que solamente con la revolución haremos mejoras, y ello se basa en una cita de Mariátegui, pero el propio autor también reconoce que hay muchas cosas que se pueden hacer en materia educativa, entre ellas, la formación del maestro de primaria. Tenemos un desafío mayor y contamos con cuestiones básicas de partida, por ejemplo, el Acuerdo Nacional que justamente plantea 31 políticas de Estado, no una.

Para algunos la educación es la salvación, es el camino al desarrollo y no es tanto así, no tenemos tanto poder. Por eso que el Acuerdo Nacional tiene más de 30 políticas de Estado y varias abordan el tema educativo. También contamos con las propuestas de reforma de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, y tenemos nueva legislación, pero requerimos afrontar un desafío que nos rebasa. Tenemos que pensar en la dificultad nacional y de otros países, en separar la brecha entre la retórica consensual, el valor de la educación para el desarrollo, y la viabilidad de ello. Esa brecha es demasiado grande.

A partir de ello, propongo para este nuevo ciclo algo muy elemental, considerar el proyecto educativo nacional como una oportunidad. Se trata de un diálogo informado, necesario para un buen proyecto educativo nacional, no de un papel frío que se suscribe en algún momento.

Hay algunas cosas que me parecen indispensables. Hay gente muy inteligente e ingeniosa que dice: «Mientras no tengas el proyecto educativo nacional no podemos hacer...». Un momento, hace mucho tiempo que tenemos ideas y hace mucho tiempo que hacemos cosas. El proyecto educativo nacional debe darnos un salto cualitativo respecto a lo que hacemos actualmente que es orientar diversos planes del Ministerio de Educación y otras instituciones. Pero se trata de programas de corto plazo. El proyecto educativo nacional tiene que orientar estos programas y debe permitir la coordinación de actores y el diálogo que permitan una mejor canalización de recursos. No será la primera acción de convergencia que se inicie, ya he mencionado al Acuerdo Nacional.

En el imaginario de los educadores es importante leer un documento con el proyecto educativo regional, yo no lo desvaloro. Sin embargo, invoco a no esperar a que el proyecto educativo regional esté completo, sino a implementar y proponer reformas educativas desde ahora que puedan ser recogidas por el proyecto. Además, el proyecto va a salir a debate, e iluminará diversas acciones y diversos planes. ¿Cuándo se aprobará esto? Creo que nadie puede saberlo, ni cómo se aprobará, porque es algo nuevo que tenemos.

Creo que en la vida actual es necesario contar con agendas claras. Debe existir una agenda dirigida hacia la importancia de la educación básica de calidad que proporcione los conocimientos, valores y actitudes fundamentales de toda persona, pero recogiendo la pertinencia, la diversidad cultural, la diversidad de lengua. La única manera de asimilar, de incorporarse al conocimiento internacional más avanzado, es teniendo una clara identidad de lo propio y reconocer las diferencias, y me parece que eso es un tema fundamental de la educación básica que es la que provee al ciudadano y a la ciudadana de las competencias y los valores fundamentales para el ejercicio de su vida cívica, económica y cultural. La educación básica tiene un valor político porque repercute en una convivencia fructífera entre los ciudadanos.

Hay algunos problemas graves en el sector educación. Uno es que es necesario discutir las iniciativas con los maestros. Ha sido un error publi-

car materiales y no discutirlos con los maestros. Si hay un diseño curricular básico, es fundamental trabajarlo con el magisterio porque los profesionales de la educación tienen su metodología de enseñanza, conocen cómo aprenden los alumnos y qué no aprenden. Si se hacen materiales educativos sin diálogo con los maestros, son materiales inútiles. Y es posible que los profesores no apliquen lo que el libro dice.

Un aspecto fundamental de desigualdad social en el curso de la vida de la gente es la bifurcación que se produce tempranamente con la educación inicial. Unos tienen una educación inicial de calidad y otros no. La educación temprana es fundamental, como prioridad, porque justamente desde ahí comienza a diferenciarse la calidad de los cursos y su respectivo desarrollo.

También es necesario hablar de la educación básica en el ámbito rural. Tenemos un desafío muy claro aquí en la región. No hemos sabido comprender esa dimensión de aprendizajes comunes universales, las competencias, los valores comunes y también la diversidad creativa que tenemos en el país y que no hemos integrado a la educación. Por supuesto, en la educación básica son aspectos fundamentales la evaluación y la acreditación.

Acercas de la carrera docente, debo decir que aun estando el tema en debate, se trata de un intercambio de ideas que todavía es débil. Sobre la carrera docente pública tenemos problemas de fondo. Una profesora decía —yo, cobarde, me apoyo en una profesora que además es anónima y que ustedes no van a ver— que en Puente Piedra, el maestro tenía una baja cultura pedagógica. Es verdad pues, no solamente el maestro, los líderes políticos también. Por eso creemos siempre en la solución fácil, en un par de recetas, propuestas de reforma educativa, y uno que otro que dice: «Yo cambio la educación». No hay logros de eso, han transcurrido cuarenta años de reformas que no se producen y seguimos teniendo problemas fundamentales.

Un autor decía que «esto de autonomía escolar, olvida lo fundamental». Y lo fundamental, decía este ilustrísimo estudioso de la innovación, es que el trabajo docente es aislado. Entonces, la pregunta es cómo hacer para que sea un trabajo cooperativo, para que el director dirija a los docentes en proyectos, en cursos específicos. Y un problema muy serio en nuestra situación es el tipo de aumentos. Considero que está bien que se den aumentos, pero bien saben que dichos aumentos son llamados *asigna-*

ciones especiales por trabajo efectivo, es decir, no es un salario base, no hay bonificaciones, no parte de un incentivo. Está bien pero es una forma de decir: «Coma usted un poco más señor maestro, señora maestra», pero eso no es parte de una carrera, eso es un aumento de baja calidad. Tenemos un sistema salarial desastroso porque no hay carrera pública que incentive, que anime.

Otro tema importante es el de la educación superior. En ese sentido, considero que contar con una política científica tecnológica es fundamental. Tenemos una universidad en crisis. Existen dificultades para producir pensamiento propio. Creo que estamos ante un problema fundamental del desarrollo del país. Considero que por ello es importante contar con una política científica de desarrollo que tiene que estar vinculada al desarrollo regional. Uno siente a veces que las universidades están a la espalda del desarrollo regional.

Efectivamente, no todos los procesos educativos se dan en la escuela. En estos días, el Poder Judicial ha liberado delincuentes con corbata, esto es un mal ejemplo. Esto resulta dañino porque la gente conversa y cuando dialogamos acerca de la realidad estamos haciendo procesos de educación. Para la educación ciudadana, la educación no escolar es a veces más importante que la escolar.

Una condición fundamental para mejorar la educación en el Perú es la descentralización que refuerza la idea de construir una región. Hacer una región implica reconocer también la función compartida en el área de la educación y otras áreas. Y eso implica también reestructurar el propio Ministerio de Educación, generar espacios participativos al interior. Tenemos normas de participación, pero hacer una institución viva, participativa es muy difícil. Es necesario plantear y mejorar el plan educativo regional. El primer plan educativo regional que hagamos no será ni definitivo ni perfecto, este irá mejorándose con el tiempo. No podemos detenernos intentando que el primer plan sea ideal, porque si no, no lo terminamos nunca. Debemos impulsar un buen plan, evaluarlo y después, el segundo será mejor, y así sucesivamente.

Otra condición fundamental para mejorar la educación es la ampliación del presupuesto, que es motivo de una de las peores frustraciones de este sector. Hay una sección del gobierno y del parlamento que atienden lo relacionado con el presupuesto para la educación. Nosotros no estamos pidiendo, estamos tolerando que se *salarice* el presupuesto y no haya inver-

sión ni mejora en las escuelas. No estamos pidiendo locuras. Tanto el Consejo Nacional de Educación como el Foro Educativo están diciendo que la escuela pobre y precaria no puede ser una opción para un país democrático. Todavía existen escuelas que no tienen para pagar la luz y el agua.

Entonces, hay una decisión de gobierno por tomar respecto a la educación. Es necesario incrementar los recursos para el mejoramiento de la vida en la escuela. Hacia ello se dirige el pedido fundamental. Sin embargo, el Ministerio de Economía y Finanzas sabe todo lo que hay por hacer y nosotros no; ellos dicen: «Hasta que ustedes no se alineen, yo no voy a fajarme». Y el decreto suplementario es una lista —no de lavandería—, es una guía telefónica que han repartido a mucha gente. En lugar de optar firmemente por la educación, la educación básica, la salud básica, la ciencia y la tecnología, dijeron que para todo lo demás tenían el presupuesto regular.

Es necesario crear una escuela amable, una escuela acogedora. La Comisión de la Verdad y Reconciliación es fundamental para constituirnos en un país democrático y hacer que nuestro trabajo sea más eficaz y podamos responder a las expectativas de los peruanos.

Patricia Salas
Consejo Nacional de Educación

Permítanme empezar con una pequeña descripción del escenario. Nosotros nos veíamos al final de los ochenta con dos grandes situaciones que nos han marcado: el término de un período político muy duro —que todos conocemos— y el término de un gobierno autoritario y corrupto. Si bien es cierto que muchos de nuestros problemas son anteriores a estos dos acontecimientos, estos se agravaron y nos dejaron algunas secuelas como las siguientes: éramos un país sin rumbo, una sociedad que no sabía adónde iba, entonces teníamos que hacer lo posible para asegurarnos lo que podíamos lograr en un corto plazo, con la mentalidad de obtener logros «ahora y para mí».

Como segunda cuestión, nuestras instituciones y los actores sociales y políticos habían quedado totalmente debilitados. Tanto las instituciones públicas como las privadas quedaron muy desarmadas y con capacidades reducidas de producir propuestas, de impulsar una movilización, de crear redes, etcétera. Muchos de nuestros recursos fueron destruidos y perdidos. Las torres eléctricas caían y tenían que volver a levantarse, había miles de hectáreas de tierras abandonadas en las zonas afectadas por la violencia, miles de personas tuvieron que mudarse para iniciar una vida en otro lugar, en donde no tenían los recursos que tenían en su ciudad de origen. Todo esto se reflejó en un gran crecimiento de la desconfianza y en el pragmatismo y el inmediatismo. Todos queremos resultados rápidos, inmediatos, prácticos y que sean efectivos «ahora», de una vez. Como no hay instituciones en las cuales confiar, como no hay futuro al cual mirar, queremos resultados inmediatos. Otra consecuencia de los ochenta fue la profundización de la desigualdad y la fragmentación social. Los pobres son más pobres y la indiferencia entre los pobres y ricos es más grande. Todo ello hace que la posibilidad de construir una sociedad única, cuestionada, compartida, nuestra, sea más difícil.

En esta situación, hacia el 2000 iniciamos algunas indagaciones. Y creo que la gran búsqueda es imaginar un futuro posible para todos. Nos planteamos qué hacer. ¿Qué hacemos? Entramos en discernimientos políticos y esta vez nos proponíamos trabajar con el Estado y la sociedad civil como una nueva propuesta de democracia, de institucionalidad que pudiera abrir rumbos más seguros, más viables, más nuestros. Para eso había que cumplir con algunas condiciones. En un resumen muy rápido: las políticas debían ser políticas de Estado que promovieran futuro, que prometieran alguna estabilidad. Estabilidad en términos de continuidad de políticas y no ese sarcasmo que vivimos en el que cada autoridad viene con una nueva idea. Nunca podemos empezar algo, siempre lo estamos matando desde el comienzo, por eso también es necesario recuperar la idea de bien común, bien colectivo como una idea superior para iniciar el consenso y la participación.

También necesitábamos forjar un nuevo paso de legitimidad. Debíamos tener en claro cómo y por qué nos íbamos a creer los unos a los otros. Para eso imaginamos muchas instancias de participación, de concertación. Necesitábamos incluir en la agenda, prácticamente de manera explícita, compulsiva, la idea de la inclusión y la idea de la cohesión social. ¿Cómo imaginábamos la educación? ¿Qué imagina este país para la educación? En todo esto, además del CNE, hay un sistema de participación en la gestión educativa desde el nivel de la escuela, pasando por el nivel local, regional y, por su puesto, también nacional.

Rápidamente, permítanme presentar cuál es la idea del CNE, qué se le propone al país. El CNE es un órgano especializado, consultivo y autónomo que tiene tres tareas: la primera, participar de la formulación, concertación y evaluación del proyecto educativo nacional de políticas de largo plazo, de políticas intersectoriales y de todo lo que fuere necesario para el desarrollo de la educación. Una segunda tarea es promover acuerdos y compromisos. Y la tercera, opinar de oficio, es decir, hacer vigilancia, que veamos por dónde van las cosas y levantemos la voz de alerta en el momento que consideremos necesario.

El proyecto educativo nacional también aparece en la Ley General de Educación y está planteado como un marco estratégico para las decisiones educativas con un conjunto de políticas, pero debe tener algunas condiciones: primero, debe estar elaborado en consenso, o mejor dicho, provocando diálogo, provocando concertación política que debe forjarse

entre el Estado y la sociedad civil. Estamos, como decimos, buscando nuevos elementos que nos den unidad.

Desde la práctica, el CNE ha venido construyendo un entendimiento acerca de lo que podría ser este proyecto educativo nacional. Debe hacerse en sentido compartido, algo que todos sintamos que queremos hacer con la educación nacional. Debemos forjar algunos criterios de interculturalidad y equidad que son aspectos que no deben quedar fuera de cualquiera de las actividades que hagamos en el sector de la educación. Queremos más escuelas rurales, pero no cualquier escuela rural, sino una que tenga criterio de equidad, de interculturalidad y la más alta calidad posible.

También pensamos que el proyecto educativo nacional es un proceso permanente y participativo. Presentaremos documentos, por supuesto que sí debatiremos, restableceremos los criterios de interculturalidad y equidad y en ese debate, en ese diálogo los iremos rehaciendo y perfeccionando. Iremos llegando a un consenso en materias de debate clave. Habrá puntos en los que al principio no haya consenso, sobre los cuales necesitaremos conversar y debatir para promover compromisos. Debemos hacer que los actores públicos o privados digan: «A mí me toca hacer esto» y «lo voy hacer de tal o cual manera». La finalidad, por supuesto, es tener una propuesta de cambio para lograr esa educación que queremos.

El CNE, para armar las propuestas del proyecto educativo, primero va recogiendo lo hecho anteriormente al respecto. Hemos revisado y sistematizado algunos procesos anteriores. La consulta nacional, el gobierno de transición y el Acuerdo Nacional también han sido materia de nuestro trabajo y revisión. También se ha consultado la propia Ley General de Educación.

Además, tenemos numerosas reuniones y debates entre los propios consejeros. Hemos tenido una gran cantidad de diálogos regionales, hemos estado en todas las regiones del país conversando acerca de las expectativas, las propuestas, y las perspectivas existentes en cada región acerca de la educación nacional y del proyecto educativo nacional. A algunos de los presentes los reconozco de esas reuniones también. Hemos consultado con autores clave, algunas instituciones, algunos estudiosos, algunos académicos y también estamos realizando consultorías que ayuden y nos permitan tomar mejores decisiones.

Creemos también que la elaboración del proyecto educativo nacional debería verse desde distintos niveles y trabajarse en todos ellos. En algu-

nos momentos, con más intensidad en unos niveles y luego en otros. Primero, el nivel social. Tenemos que dialogar, tenemos que comprometernos, que movilizarnos por la educación. Para eso trabajamos buscando en la sociedad la legitimidad que pudieran tener las ideas de este proyecto.

Segundo, el nivel comunicacional. Hoy por hoy la comunicación no solamente no debe ser dejada de lado, sino que debe ser aprovechada. Necesitamos construir un sentido común, necesitamos generar opinión pública que nos permita que el padre de familia, el señor que está en la radio, el empresario, puedan decirle al maestro: «Esto es lo que queremos de la educación». Buscamos también que el maestro pueda decirle al padre de familia: «Estamos caminando en tal sentido», que la opinión pública sea un aliado para la educación en el ámbito técnico porque, por supuesto, las propuestas tienen que estudiarse, los diagnósticos tienen que verse. Tenemos que saber desde dónde partimos, cuál es la magnitud y las características de nuestros problemas y ver qué otras ideas de solución existen, qué otras experiencias hay para que todo sea posible, por supuesto en el ámbito político.

Estamos proponiendo para el proyecto educativo nacional una visión futura de la educación para el 2021 que cuenta con compromisos y responsabilidades. Primero, estamos trabajando en la relación del desarrollo con la educación, en cuál es el impacto que la educación debe tener en el desarrollo. Lamentablemente, tampoco tenemos un proyecto nacional de desarrollo, pero creemos que hay algunos elementos que ayudan: el documento del Acuerdo Nacional, por ejemplo. Ahí se fijan algunos parámetros importantes de lo que son algunas de las características que podrían dirigirnos hacia el desarrollo que deseamos. Segundo, el *Informe Final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación; y, tercero, la Carta Social de la Mesa de Lucha contra la Pobreza.

Necesitaríamos también formular una visión compartida de la educación peruana para ser coherentes y hacer realidad esa visión. Generar un conjunto de opciones de política de cómo hacer, hacia dónde llegar, por dónde empezar, qué sigue después y cuál es el proceso. Esto nos puede llevar a tener un diagnóstico que nos permita saber con quiénes contamos, quiénes son los actores y qué problemas tenemos, qué potencialidades, en qué escenarios posibles sería viable la propuesta que queremos producir de manera concertada. También necesitamos tener un análisis, condiciones básicas para la viabilidad y la sostenibilidad.

En el área educativa es importante contar con la participación del maestro, el padre de familia, el alumno, el director, la escuela como institución, el Ministerio de Educación, la UGEL, y la Dirección Regional. Queremos contar también con el empresariado, los medios de comunicación, los clubes de madres, con las juntas de regantes, etcétera.

¿Qué esperamos de ese proyecto educativo nacional? Una visión compartida que resuma las aspiraciones sobre el sentido y la función de la educación. Poner en claro hacia dónde debe apuntar la educación y qué funciones debe tener en la sociedad para que las personas puedan obtener lo que desean de esa educación y para que el país también pueda desarrollarse en ese sentido.

En segundo lugar, queremos lograr a partir del proyecto educativo nacional, compromisos y movilización social. Sin ello nos parece muy difícil poder avanzar al respecto. Algunos supuestos importantes para llegar a las propuestas mencionadas y que hemos venido discutiendo y trabajando en el Consejo Nacional de Educación: la primera es que la educación es un derecho de las personas. Esa es una idea que debemos ponerla en la médula de cómo organizamos la educación. Y este derecho además incide fuertemente en la calidad de vida de las personas. Ya se han mostrado algunas evidencias de ello, pero además repercute en lo que pasa en el país. Lo que ocurre con la educación en cada país también tiene una fuerte influencia en el tipo de sociedad en la que vivimos. Otro supuesto es que hay una grave situación de desigualdad, fragmentación y de marginación social. Eso es algo que no debemos olvidar nunca porque es el escenario en el cual queremos llevar a cabo una educación que brinde oportunidad para todos. También existe la clara conciencia del estado actual de la calidad educativa que es totalmente insatisfactoria. Se requiere un gran cambio. No podemos plantearnos una lógica basada en la inercia en la educación. Tenemos que proponernos un cambio y tenemos, por lo tanto, que prepararnos para ello.

Si nos proyectamos hacia el 2021, consideramos que la primera formulación de lo que debe ser la educación peruana es esencialmente asegurar la formación de personas libres, éticas, solidarias y competentes, y debe también aportar a la construcción de un Perú que crece y se desarrolla en democracia, con equidad, con coherencia, que valora su historia y que puede afirmar su diversidad. Pensamos que la educación tiene una dimensión de desarrollo personal, pero también tiene un aporte importan-

te que hacerle al país. Para llegar a esto estamos desarrollando cinco grandes objetivos estratégicos a partir de los cuales estamos trabajando las opciones de política. El primer objetivo está dedicado al tema de la equidad. Necesitamos reducir las brechas de inequidad que hay en el país, sobre todo a partir de la educación básica. Necesitamos una educación básica universalizada y que llegue con la mejor calidad que sea posible ofrecer. La equidad es una idea central. En el segundo objetivo, nos proponemos calidad. Transformar los procesos pedagógicos de tal manera que los aprendizajes y el potencial de las personas realmente crezcan en el momento en que se sometan a un proceso educativo. Necesitamos pues, procesos que garanticen la calidad, la pertinencia, la ciudadanía, el respeto a la diversidad, etcétera. En tercer lugar, asegurar la eficiencia al servicio, nos referimos a la gestión. En ese sentido apuntamos a una gestión eficiente, moderna, descentralizada y transparente. No podemos seguir adelante intentando imaginar la educación de cada pueblo rural en Lima y no podemos continuar intentando hacer buena educación en un sistema corrupto. Por supuesto que necesitamos un personal profesional docente de primerísima calidad y para nosotros eso significa buenas condiciones de trabajo y buenas condiciones de formación.

Finalmente, necesitamos una sociedad comprometida que sepa cuál es su papel y cuál es su potencial educador, y que a la vez trabaje para articularse al sistema de la educación formal. Necesitamos alianzas y ciudadanía. Tenemos varias dificultades a la vista para llevar a cabo estas propuestas: tenemos poca práctica de escucharnos y de decir lo que pensamos —a veces somos amables y decimos las verdades a medias, eso dificulta un diálogo productivo—, la desconfianza de la que habíamos hablado, la dificultad de hablarnos como iguales —tenemos una sociedad muy jerárquica, entonces es muy difícil establecer un diálogo que llegue a consensos importantes, fuertes—, la fragilidad institucional, la inestabilidad política, y los altos grados de exclusión y desigualdad que constituyen una dificultad muy grande no solo por la magnitud de la tarea que significará para el proyecto educativo nacional abordar estos temas, sino porque las personas que están en una situación de desventaja o que están excluidas también tienen serias dificultades para dialogar y participar y en ese mismo sentido actúa la pobreza.

En el avance del proyecto educativo nacional hemos aprendido que, a pesar de todo, sí existen consensos que tenemos que materializar convir-

tiéndolos en compromisos. También existen temas de debate que no estamos tratando convenientemente y que pueden ser abordados de una mejor manera. Asimismo, tenemos terribles ausencias en el campo de la educación. Hay cosas que en este campo no se están tocando y que debieran ser trabajadas con un énfasis mucho mayor. Contamos con actores que no se reconocen a sí mismos como actores en educación: los empresarios, los medios de comunicación, por ejemplo, no se reconocen como actores dentro del proceso educativo en general. A veces los propios padres de familia no se reconocen como actores en la educación, entonces no se comprometen con esta. Y también hay actores que no son reconocidos por otros. Muchas veces nos ha pasado que en procesos participativos los maestros dicen: «Bueno, pero qué va a decir el padre de familia si no sabe nada de pedagogía», para poner un ejemplo sencillo, pero debe haber muchos otros.

Hemos aprendido también que existe una gran desigualdad de conocimiento, y en ese escenario es difícil conversar porque el que sabe un poquito más piensa que el otro no tiene nada que decir y tenemos la dificultad además de homologar conocimientos de distinta procedencia. Finalmente, tenemos el tema relacionado con la descentralización que sabemos que es un gran deseo pero aún no sabemos cómo llevarla a cabo ni en el nivel central ni en el regional o local, entonces ahí hay un reto importante de aprendizaje.

Algunos avances antes de llegar al documento del proyecto educativo nacional, el Consejo Nacional de Educación, a pedido del foro del Acuerdo Nacional, impulsó un pacto social de compromisos recíprocos en educación. Hemos trabajado mucho articulándonos con regiones, tanto yendo hacia las regiones como por medio de reuniones en Lima con representantes regionales, tenemos varias redes trabajando por la primera infancia, tenemos una jornada de reflexión docente que se llevó a cabo entre abril y mayo y que la tenemos en pleno proceso de sistematización —está referida a aspectos centrales de lo que debiera ser la carrera pública magisterial—, tenemos varias y todavía insatisfactorias campañas de ampliación de presupuesto —estamos todavía en la última ampliación del crédito suplementario—, y tenemos varios pronunciamientos sobre diversos temas (presupuesto, magisterio, instituto de acreditación y evaluación, entre otros). Son avances que nos han enseñado cómo hacer las cosas y que nos han permitido saber qué tareas y retos pendientes tenemos.

La principal tarea que enfrentamos es producir una primera versión del proyecto educativo nacional y la segunda entrar al debate con eso. Pensamos que podemos tener una primera versión para el próximo mes de julio y poderla entregar al país para empezar a organizar el debate. Pensamos que ese documento es un documento de trabajo, de debate en donde logramos plantear algunas ideas que deben nutrirse del intercambio de ideas y provocar reflexión, reacción y propuestas.

El primer objetivo que nos proponemos entonces es movilizar la educación. Necesitamos una sociedad movilizada en torno a la educación. Requerimos, en segundo lugar, compromisos: que instituciones, partidos, personalidades, etcétera, se comprometan con cambios en la educación. Y necesitamos hacer de este período electoral que se avecina una oportunidad para propiciar debates informados intensos, y también para tener compromisos sólidos. El objetivo final es tener pues una educación de calidad para todos durante toda la vida. Eso es lo que como Consejo Nacional de Educación tenemos como reto y estamos trabajando por lograrlo.

Patricia Arregui
Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)

Hace unos años tuve la oportunidad de constatar en esta región las enormes dificultades de la enseñanza y la necesidad de otorgar prioridad a un enfoque de multiculturalidad y de educación bilingüe que considero difícil de implementar.

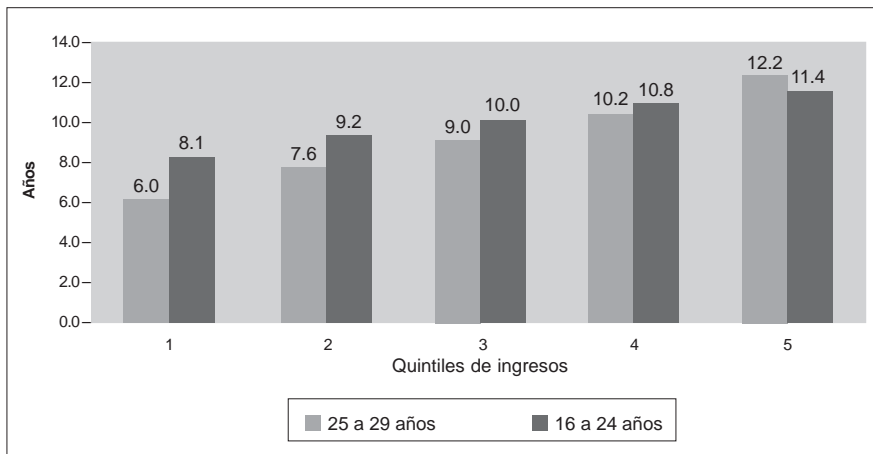
Escogimos como primer aspecto los temas de aprendizaje que —consideramos— deben ser la pieza fundamental de cualquier plan de mejoramiento de la actual situación educativa porque cuentan con grandes deficiencias. Como lo ha referido el presidente de la región, somos muy conscientes de que a nivel nacional, incluso aquellos que tienen acceso y la oportunidad de llegar a una escuela, están aprendiendo muy poco. Están aprendiendo bastante menos de lo que sería esperable, de lo que sería necesario para que pudieran ejercer plenamente sus deberes y derechos ciudadanos, de lo que requerirían para gozar la vida y hacerla digna de ser vivida.

Aunque parezca difícil de admitir, las brechas entre los más ricos y los más pobres, en términos de años de escolaridad, también se está cerrando.

En el gráfico 1 (véase la página siguiente) observarán que en todos los casos hay una mejoría en los años de escolaridad en los cinco grupos. Sin embargo, esa brecha debería cerrarse a un ritmo muchísimo mayor para que las oportunidades estuvieran distribuidas equitativamente. Las diferencias se han acortado en mayor grado entre los más ricos, donde las diferencias de género, en cuanto a años de escolaridad, son casi insignificantes. La brecha urbano-rural, en términos de escolaridad, también se va cerrando, aunque a un ritmo casi insoportablemente lento y con muchísimos vacíos sobre todo en los lugares más alejados.

En términos de aprendizaje, el gráfico 2 (véase la página siguiente) compara las poblaciones urbanas y rurales en cuanto a sus capacidades para la comprensión de textos, de textos con gráficos, y el conocimiento y mane-

GRÁFICO 1. Años promedio de educación según quintiles de ingreso y edad, 2000

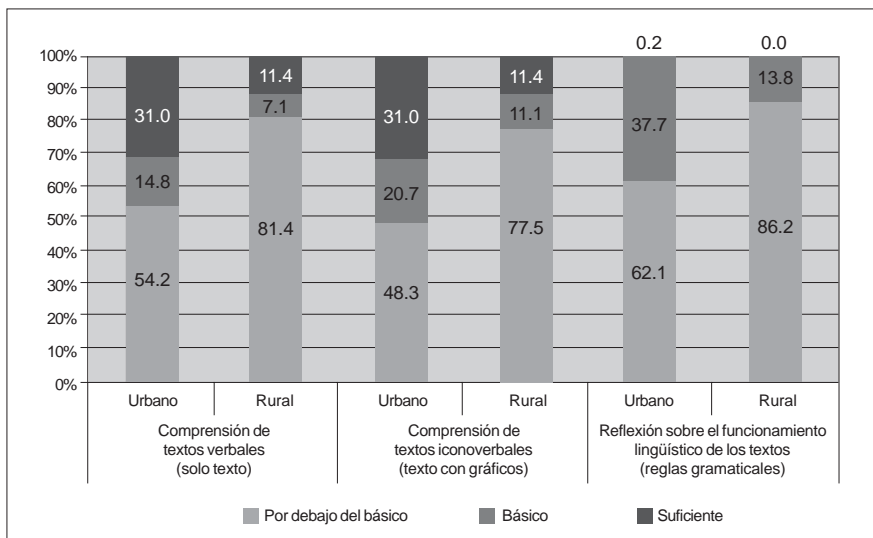


Fuente: Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida (ENNIV)

Elaboración: GRADE

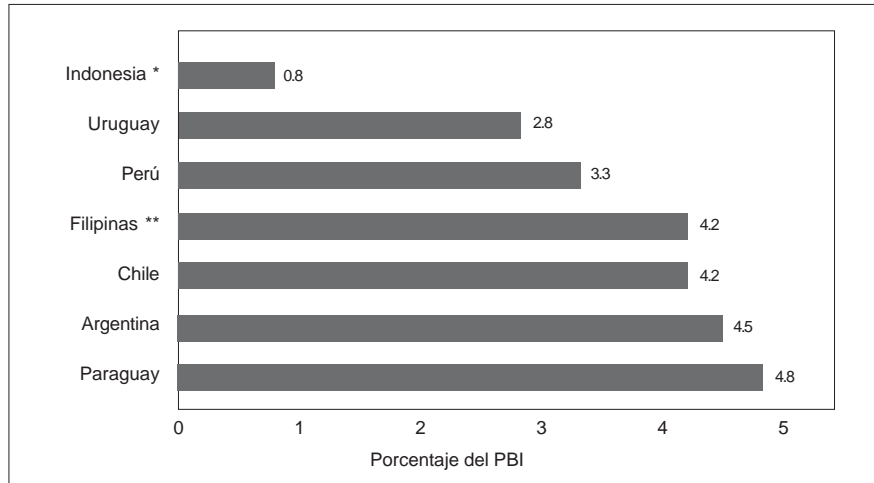
GRÁFICO 2. Pruebas de comunicación integral

Nivel de desempeño logrado en las pruebas de Comunicación Integral de 4.º grado de primaria según área geográfica, 2001



Fuente: Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad Educativa. Evaluación Nacional 2001

GRÁFICO 3. Gasto público total en educación como porcentaje del PBI, 1999



* Año 2000 / ** Año 1998

Fuente: DECD (2002) Education at a Glance

jo de las reglas gramaticales. Se pueden apreciar las enormes diferencias: mientras en el ámbito urbano la mitad de estudiantes está por debajo de un nivel suficiente, en el ámbito rural eso se eleva hasta el 81% de insuficiencia de logros, incluso desde un nivel temprano como el cuarto grado.

Un tercer tema preocupante en cuanto a la situación de nuestra educación, está referido a los recursos disponibles para mejorarla. En el Perú, y lo sabemos todos, gastamos comparativamente muy poco en relación con nuestro producto. Pueden apreciarlo en el gráfico 3. Comparándonos con Chile, Argentina y Paraguay, gastamos un porcentaje de nuestro producto mucho menor. Es decir, el esfuerzo nacional de todos nuestros recursos invertidos en educación sigue siendo menor, a pesar del Acuerdo Nacional y de los incrementos reales que habido de gasto. En este sentido, estamos todavía muy retrasados.

Cuando miramos lo que se está gastando por alumno matriculado en el sistema, vemos que en el 2000 invertíamos apenas 278 dólares por alumno y esto es considerando primaria, secundaria y educación superior. Ahora sabemos perfectamente que la educación superior se lleva una buena parte en cuanto a gasto por alumno, entonces lo que en realidad ocurre con el gasto en primaria es que está por debajo de los 200 dólares, creo que

estábamos en 170 dólares en el 2000. Pero si bien hubo un nivel de recuperación muy fuerte con respecto a cómo estamos al comenzar los años noventa que es el punto de partida de este análisis, no estábamos ni siquiera recuperando los niveles de disponibilidad de recursos que teníamos en los años ochenta. Todavía no hemos recuperado todo lo que se perdió en esos años.

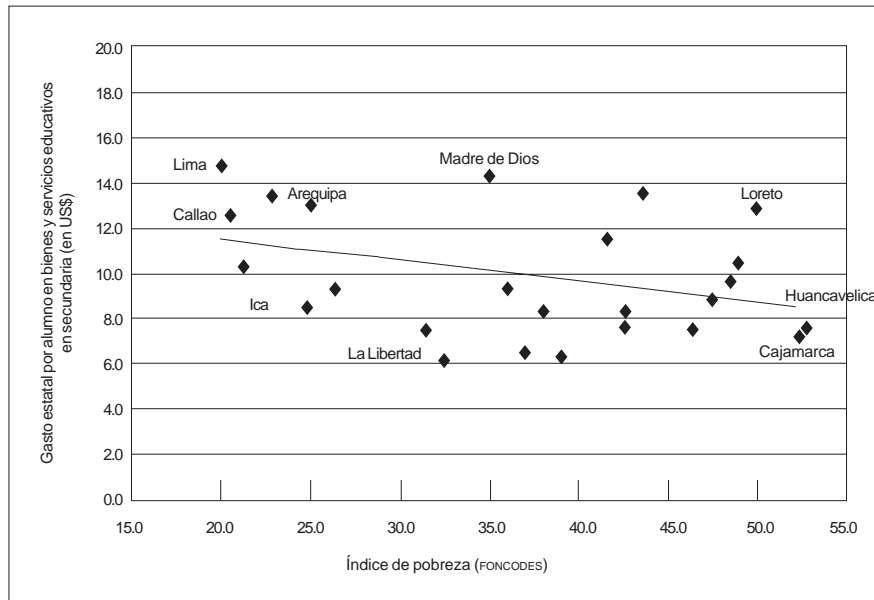
Si consideramos la matrícula, la educación sí ha seguido creciendo más o menos sostenidamente, tenemos un gasto que no crece y que además es errático. Tenemos un gasto que oscila de una manera absolutamente demencial, reflejando que no es producto de una política, de un plan de inversión y de desarrollo, sino que es un producto del tipo de negociaciones realizadas, y por las cuales necesitamos ahora un crédito suplementario para educación.

En el gráfico 4 (véase la página siguiente) pueden apreciar la distribución del gasto público en la educación por departamento o por regiones. El mayor gasto se hace en los departamentos que tienen menores niveles de pobreza y son los departamentos del trapezio andino los que reciben una menor cantidad de recursos para desarrollar su sistema educativo. Además, se da el fenómeno de que las familias contribuyen con una parte muy sustantiva, incluso las familias que tienen sus hijos en las escuelas públicas, supuestamente gratuitas, aportan una cantidad de recursos al proceso educativo y ese aporte natural irrefrenable agranda las brechas, mientras que el Estado no tiene una política para compensar esa mayor disponibilidad de recursos para los que más tienen y a la inversa.

En el tiempo que me queda, solamente quiero hacer una brevísima referencia al tema de la formación y la carrera magisterial. Cuando uno mide el panorama, tenemos muchos docentes en este país insuficientemente pagados, con una carrera que no vincula de manera alguna su remuneración y su estatus —digamos en el escalafón—. De acuerdo con sus funciones y responsabilidades, tienen una escala de ingresos muy baja, en la que no hay mucha diferencia entre el maestro que tiene más años de trabajo, mayor esfuerzo, mayor conocimiento y mejor desempeño y el que recién comienza su carrera.

El aumento dado recientemente trata, intenta comenzar a ligar de alguna manera el patrón de incremento salarial con la aparente dificultad mayor, condiciones de trabajo más difíciles que tendrían los maestros rurales, por ejemplo; las mayores responsabilidades que tendrían los directo-

GRÁFICO 4. Gasto estatal en bienes y servicios según pobreza del departamento, 2000



Fuente: SAAVEDRA, J. y P. SUÁREZ (2002). El financiamiento de la educación pública en el Perú: el papel de las familias. Documento de Trabajo 38, GRADE. Los datos están en dólares reales del año.

res, pero no ha sido esa nuestra trayectoria. En este caso por la rapidez con la que se ha implementado no ha podido ligarse al desempeño que es algo muy difícil de evaluar y medir.

Entonces, entre docentes que tienen un nivel promedio de salario muy bajo, que adquieren una parte menor de lo que es su canasta de gasto de consumo familiar, entre una carrera que no liga, que no vincula de manera alguna el esfuerzo, y las dificultades, las condiciones laborales, la estructura de incentivos de remuneraciones y con la indiscriminada proliferación que ha habido en los últimos años de instituciones de formación docente en todo el país —me parece que son 400 los institutos en los que se forman maestros además de en las facultades de educación—; sabemos que no habido ningún sistema de regulación de calidad ni de promoción de calidad significativo, pues sabemos que ninguna mejoría va a ser posible sin una mejora en las condiciones en que se forman y ejercen su profesión los maestros. El panorama resulta un poco desalentador.

Felizmente estamos en un proceso que está a punto de iniciarse con el proyecto educativo a largo plazo elaborado por el CNE y que va a ser público muy prontamente, como el Pacto Social de compromiso recíproco, suscrito el año pasado por todos los participantes del Acuerdo Nacional. Se han tomado medidas, se han tomado decisiones y compromisos que intentan revertir la situación de la educación en la actualidad.

Problemas de la educación rural

Francesca Ucelli
Instituto de Estudios Peruanos (IEP)

Tres características principales definen la población rural, aquella donde la escuela rural se asienta: una es la pobreza, otra es la dispersión y otra es la diversidad. La pobreza; la población rural representa el 36% de la población nacional, es decir, un tercio de nuestra población se ubica en el campo. Además, el 60% de la población rural vive en condiciones de pobreza, y lo que es aún más grave es que si vemos la población de pobres extremos, veremos que 8 de cada 10 pobres extremos se ubican en el campo. A la propia condición de pobreza que caracteriza a la población se le suma el hecho de la dispersión, el 89% de la población rural vive en concentraciones menores a 500 habitantes, eso significa que son centros donde puede haber menos de 100 familias por localidades; esta dispersión dificulta el acceso de servicios básicos de agua potable, luz, desagüe, energía eléctrica, así como plenos servicios de salud, educación, medios de comunicación y transporte. Entonces, las condiciones de pobreza y dispersión se ven agravadas por un aislamiento que la geografía de nuestro país agudiza aún más.

Para completar el panorama tenemos el tema de la diversidad. En el país se hablan, aproximadamente, 42 lenguas vernáculas, la diversidad cultural y lingüística varía por regiones y es la amazónica la más variada y compleja, con 65 grupos étnicos y más de 11 familias lingüísticas. Para graficar la población según lenguas, y solo por mencionar algunas, el censo nacional identificaba que 15 millones de personas en el Perú hablan castellano; más de 3 millones hablan quechua; 440.000, aymara; 50.000, ashaninka; 35.000, aguaruna; tenemos 30.000 tikunas, 20.000 shipibo-conibo, cocanibas, challahuitas, por mencionar solo algunos. Es importante, además de mencionar estos grupos, señalar que las regiones andinas y amazónicas tampoco son homogéneas entre sí. Hablar de lo andino o de lo amazónico es olvidar las diferencias y particularidades de cada una de

estas regiones. Y en este contexto es que la escuela rural surge, y esas son condiciones que son históricas, no son nuevas, pero persisten hoy en día: la pobreza, la diversidad y la dispersión.

Podemos decir que la escuela rural surge por una demanda fuerte de la población como un medio de acceder al progreso y a la modernidad. El Estado responde creando escuelas a lo largo del país, y la escuela rural constituye la presencia estatal más importante, en el campo y en ocasiones la única presencia estatal. El problema estuvo en que la escuela rural se expandió sin reconocer las particularidades culturales, lingüísticas y económicas de la población a la que tenía que atender.

Las escuelas rurales mantienen hoy estas condiciones: tenemos que el 72% de las escuelas públicas se ubican en zonas rurales. Las escuelas rurales primarias —para tener una idea de la envergadura— son 23.000 y atienden a más de un millón y medio de estudiantes, con el trabajo de más de 60.000 docentes. Estas escuelas son escuelas pequeñas que atienden en su gran mayoría a no más de 60 ó 70 estudiantes, eso es lo que define que más de 20.000 de las escuelas son escuelas multigrado, más de 12.000 son polidocentes multigrado, y más de 8,000 son unidocentes.

Así que podemos decir que una de las características de la escuela rural es tener aulas multigrado, y 9 de cada 10 escuelas rurales son multigrado. Este es un tema en el que me quiero detener porque es una realidad que no se ve, a pesar de la naturaleza multigrado de las escuelas rurales no hay todavía una política en la formación docente, por ejemplo, que incluya una preparación para este tipo de aulas.

Además, las escuelas multigrado encierran también diversidad, se pueden agrupar según el número de docentes. El caso más extremo es la escuela unidocente que atiende varios grados, solo un docente en un aula; en el caso más extremo que atiende de primero a sexto grado también puede ser unidocente incompleto, donde un docente atiende de primero a cuarto o a quinto grado.

También tenemos las escuelas polidocentes que varían según el número de docentes, podemos tener una escuela con dos docentes que atiende seis grados, con tres, cuatro, o cinco docentes. Contamos con escuelas polidocentes incompletas en las que no se logra dar todo el servicio de primero a sexto grado. Quiero detenerme aquí porque muchas veces se piensa que el aula multigrado de por sí es un problema, que la escuela rural por ser multigrado es una escuela de segundo tipo. La verdad es que

hay estudios que demuestran que la escuela multigrado con una debida atención puede ser tan eficiente o más que las escuelas monogrado. No es un problema de la naturaleza el multigrado de las aulas, el problema es que los profesores no han sido debidamente formados para atender en una misma aula varios grados.

En diversas partes del mundo existen escuelas multigrado, y no solo en países pobres y subdesarrollados, sino también en países como Estados Unidos, Inglaterra, Escocia, donde existen unas escuelas multigrado sumamente atendidas que logran niveles iguales de aprendizaje. Entonces, un aspecto fundamental es la organización del currículo y un manejo pedagógico de contenidos donde un mismo docente pueda trabajar una temática y saberla adaptar de acuerdo con los niveles de cada uno de sus estudiantes, para eso se necesita, evidentemente, mucha planificación, el docente no puede llegar al aula a improvisar porque el tiempo es oro, tiene chicos de diversos grados, y tiene que mantenerlos no solo ocupados, sino hacer de ese tiempo una oportunidad de aprendizaje. En ese sentido se necesita también variedades de estrategias metodológicas que combinen momentos en que el docente está con un grupo mientras otros chicos van avanzado autónomamente, y en ese sentido los materiales y recursos que favorezcan al aprendizaje autónomo es fundamental.

Otro elemento importante es el trabajo en grupos y el provecho que se puede obtener del interaprendizaje. ¿Qué significa esto? Que tenemos niños de diferentes edades, y el niño de sexto grado nos puede ayudar con el de primero, y así el de segundo grado con el de tercero, porque la idea también es que los niños no aprenden de manera igual, puede haber un niño de sexto grado, muy hábil, que nos pueda apoyar, puede haber un niño de segundo grado que esté más avanzado que uno de tercero. En ese sentido se presenta un esquema mucho más flexible en donde lo que importa son las metas que vayan alcanzando, y cómo los más hábiles, sin importar que sea de quinto o de sexto grado, puedan apoyar y no solo refuercen lo que han aprendido enseñándoselo al otro, sino que hay estudios que demuestran que los niños aprenden mucho mejor de otros niños.

En esta aula multigrado, si bien hay múltiples actores que inciden en la escuela rural que es la propia localidad, la comunidad, la familia, los directores, los docentes, los funcionarios y el propio órgano central del Ministerio de Educación, el proceso de aprendizaje se juega en el aula, y se juega entre docentes, niños y niñas. Entonces es preciso conocer quié-

nes son estos niños y niñas, y quiénes son estos docentes. Podemos decir que los niños y las niñas constituyen el 51% de la población del campo, es decir, más de la mitad de la población rural son niños, y ellos representan una importante fuerza laboral en sus familias. Un 29% de la población económicamente activa en el campo tiene entre 6 y 17 años, justamente la edad escolar. Las diferencias regionales, la demanda familiar por trabajo infantil varía por región e indudablemente en la costa es menor que en la sierra. Pero el punto central es que las responsabilidades domésticas y productivas de niños y niñas compiten con la escuela, con sus horarios y con sus exigencias. Hay épocas de cosecha, hay épocas en donde hay que faltar, y hay momentos en que la escuela no logra tener un sistema flexible que permita al niño entrar y salir por épocas, y hay momentos en que el niño falta un mes y luego se retira. Y esto es parte de las altas tasas que encontramos en el campo de alumnos que repiten y desertan.

Luego tenemos a los docentes, y podemos decir que son mayoritariamente hombres, las mujeres se ubican principalmente en la costa y en escuelas polidocentes completas, mientras que los maestros se ubican en zonas más alejadas de sierra y selva. Los docentes rurales provienen en su mayoría de la misma región y cada vez más de las propias zonas rurales, particularmente los hombres. En una encuesta que hicimos en 1998 a escala nacional, vimos que el 56% dice permanecer en la comunidad en la que enseña, esto varía por regiones. En la costa una minoría vive en la comunidad, mientras que en la sierra y en la selva una mayoría permanece en la comunidad. El hecho de permanecer en la comunidad, y de acuerdo con las condiciones de pobreza, de dispersión y de aislamiento, supone unas muy duras condiciones de trabajo para el docente rural. Ya se ha mencionado cómo el aislamiento del trabajo docente es parte de la problemática de la educación nacional, pero esta se agudiza en el campo, en donde el profesor está realmente solo, si es un profesor unidocente que además es director, entonces las condiciones son aún más duras. En la misma encuesta vimos que el 86% de los docentes tiene título pedagógico, entonces vemos que la gran mayoría de docentes, están titulados, el problema está, como dije anteriormente, en que la formación inicial no considera la realidad multigrado de las escuelas rurales.

Esto se relaciona con la cobertura y la calidad que en el caso de la escuela rural es aún más penoso. Si bien hay grandes avances en el tema de la cobertura de primaria que alcanza más del 90%, aún queda por

atender un grupo de edad muy vulnerable: entre 12 y 16 años. Se trata de un grupo muy vulnerable por dos razones: porque justamente entre los 11 y los 12 años, niños y niñas empiezan a asumir en mayor grado la responsabilidad del trabajo, productivo para los niños y doméstico para las niñas. Entonces, es un punto de quiebre en donde la gran mayoría deja la escuela. Por otro lado, las escuelas rurales son principalmente primarias y si el niño quiere seguir estudiando, tiene que moverse a un centro poblado donde se ofrezca educación secundaria. Por ello, este es un grupo vulnerable: por la oferta y por la demanda. En este problema de la cobertura, si bien se ha avanzado —como les decía— es el tema de la calidad, el tema central y las tasas de desaprobación son mayores para las zonas rurales, para los pobres extremos y para las escuelas multigrado. Asimismo, si pensamos en la evaluación nacional que se hizo a los niños de sexto grado, si pensamos que esos son los niños que han logrado llegar al sexto grado en el campo, eso ya es de por sí un logro. Estos resultados indican que la mayoría de estudiantes rurales se ubicó en el nivel más bajo de rendimiento que era el nivel de ausencia de capacidades. El 94% no pudo comprender los textos, y el 67% no pudo resolver las operaciones matemáticas presentadas. Entonces, la escuela rural no logra brindar las competencias básicas de lecto-escritura y matemáticas que demanda la mayoría de la población, y esto es principalmente porque las oportunidades de aprendizaje son menores.

Para el caso de las poblaciones bilingües que demandan el aprendizaje del castellano, tampoco la escuela está logrando dar este conocimiento. Entonces tenemos una escuela rural que no enseña y lo que es peor nos muestra y nos refuerza también grandes desigualdades a escala nacional. Como les dije, el porcentaje de estudiantes que obtuvo el nivel más bajo era enorme para el caso rural, pero este aumenta aún más en las escuelas bilingües multigrado con niños y niñas quechuahablantes. De ellos, el 98% no comprende los textos presentados, y el 78% no resuelve las operaciones matemáticas presentadas. Como ya se dijo también, el Perú es uno de los países con más bajo rendimiento y con mayores brechas entre los estudiantes de zonas rurales y urbanas.

En la región de Ayacucho, vemos que la mayor parte de centros educativos son rurales. En Ayacucho los centros educativos son multigrado y estos ascienden a 1.086 y la mitad de ellos son escuelas unidocentes. En las escuelas rurales de Ayacucho, la mayoría de niños y niñas son de es-

cuelas unidocentes y la mayoría de niños y niñas tiene el quechua como lengua materna. Ayacucho es una de las regiones más pobres del país y tiene altas tasas de de estudiantes que repiten y desertan.

¿Qué se hace con esta escuela cuyos resultados entristece a todos? El primer tema es asumir las responsabilidades del fracaso de la escuela rural y asumirlo todos porque es fácil decir: «El ministerio no hace lo suficiente», o «El docente rural no acude a su escuela», o señalar que el gobierno regional no hace nada. Pero es necesario que pensemos mejor en el papel que cada uno puede cumplir por comprometerse con la educación rural y revertir dicha situación. En ocasiones se delega la responsabilidad al ministerio y yo no dudo que tenga mucha responsabilidad, pero también se están abriendo puertas para la participación regional y creo que tenemos que aprovecharlas. A veces he tenido la impresión de que la propia región desconoce su realidad. No lo digo por Ayacucho, en donde no he hecho investigación, pero sí por otras zonas a las que hemos acudido, preguntamos y había un desconocimiento de la escuela rural, de su realidad, de su necesidad. En muchos institutos pedagógicos si bien se reconocía que la mayoría de los egresados en educación irían a empezar su carrera magisterial en escuelas rurales, no había ninguna atención, consideración, ni una metodología multigrado, ni educación bilingüe.

Entonces, ¿qué hacemos nosotros como actores locales para conocer y mejorar la educación de nuestra región? Somos los actores locales los que deberíamos proponer y dar respuestas a partir de lo que conocemos. ¿Qué es lo que necesita Ayacucho?, ¿qué es lo que necesitan las escuelas rurales de Ayacucho? Pensemos en cuántos de nosotros sabíamos cuántas escuelas rurales había en Ayacucho, cuántas de estas eran multigrado y cuántas eran unidocentes. Pensemos cada uno en la responsabilidad que nos toca. Creo que todos debemos comprometernos con esta tarea. Los investigadores también tenemos el compromiso de difundir las investigaciones, creo que el gobierno regional tiene también un compromiso con la educación, los propios docentes, es cierto están mal pagados, las condiciones son duras, pero pueden hacer también un esfuerzo.

He visto docentes rurales en el campo, realmente es impresionante el trabajo que hacen. Uno llega a zonas alejadas, pobres, donde están muchas veces aislados, y los ve trabajar con un entusiasmo, con una entrega que realmente asombra. Pero por qué no todos tratamos de dar un poquito para mejorar esta situación. Indudablemente, en términos de política o de

atención hay que reconocer y atender la realidad multigrado y las particularidades lingüísticas y culturales de los estudiantes del campo. Y, como mencionó en algún momento Manuel Iguíñiz, no podemos esperar que la educación rural resuelva todos los problemas del campo. Las zonas rurales son unas zonas de desarrollo muy complejas y creo que no se puede tampoco pedir al maestro rural que resuelva todos los problemas. Pienso que el maestro rural es definitivamente un actor clave para el desarrollo rural, pero pienso que su papel democratizador comienza por fortalecer las capacidades de sus estudiantes.

Las escuelas rurales de Cusco son un ejemplo de dispersión, de aislamiento. Son maestros que trabajan en condiciones particulares: varios grados a la vez, un aula con pocos recursos; niños y niñas que ponen lo mejor de su parte para atender, para ir a esas escuelas; las condiciones de pobreza de las familias; la demanda del trabajo infantil desde muy pequeños; familias trabajando juntas; familias que por épocas apuestan por prescindir del trabajo infantil para que su niño vaya a la escuela a aprender. Cuando este niño no aprende en la escuela, no tiene sentido el sacrificio familiar de prescindir de la mano de obra. Si vamos a ir a una escuela donde el niño no aprende lo que espera aprender y tampoco aprende lo que le va a permitir sostenerse como campesino en su comunidad, entonces no tiene sentido. La sonrisa que ponen los niños y las niñas de zonas rurales y sus familias ante la educación no puede seguir siendo olvidada. Tenemos que atender y procurar que estos niños y estas familias no pierdan la esperanza de acceder a la educación y a una vida mejor.

Grimaldo Rengifo
Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas (PRACTEC)

Haré unas reflexiones breves derivadas de una experiencia que tenemos como PRATEC en un proyecto sobre niñez y biodiversidad en siete lugares de los Andes y de la Amazonía alta con 35 escuelas asociadas a la idea de incorporar el saber local andino-amazónico dentro de la currícula educativa. En la historia de la escolarización rural en los Andes, hubo una suerte de pacto entre lo que querían las comunidades y lo que deseaba el Estado.

Era muy común en las décadas de 1940 y 1950, cuando comenzó el fenómeno masivo de escolarización en el Perú rural andino, escuchar de parte de los padres de familia, de los comuneros respecto de sus hijos frases tales como: «No queremos que nuestros hijos sean analfabetos como nosotros», «Que en mí nomás termine lo que soy». Hay varios estudios que relatan las percepciones de los campesinos sobre lo que ellos pensaban de la escuela, y el Estado se organizó dinámicamente en el siglo pasado, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, y después con la reforma agraria del año 1969. El Estado también estaba interesado en la modernización y en el olvido de la tradición rural andina y el proyecto educativo era un proyecto modernizador, sea en aguaruna, en quechua o en aymara, lo que se hacía con el idioma era trasladar los contenidos del vernáculo hacia los contenidos orientándolos a la modernización de las comunidades.

Sin embargo, también había mucha resistencia de algunos padres de familia en algunas áreas quechuas y aymaras a la educación bilingüe intercultural. Todos querían modernizarse, había que salir de la pobreza, del atraso, entonces el camino era la modernización y la que te daba el «brevete» para entrar a la ciudad con mejores pergaminos era la escuela. La solicitud mayoritaria de nuestros padres fue que nos educáramos para que fuéramos mejores que ellos.

En la escuela los docentes decían: «Estos niños deben cambiar, deben ser modernos, ya no deben ser pobres, atrasados e ignorantes como sus

padres. Por ellos siguen con sus creencias antiguas». Esto era lo que, en su mayoría, decían los maestros. Realmente lo saben quienes han estudiado en las escuelas rurales. La tradición y las costumbres enmudecían, apenas entraba a la escuela, el alumno era obligado a olvidar su propia tradición. Esto fue la escuela rural para quienes venían del mundo de la diversidad cultural en el Perú. Cinco décadas después, este proyecto modernizador ha colapsado, no da más. El proyecto tenía como visión el progreso y la vida buena, frente al ideal del modo de vida de los países industrializados. Recuerdo que nuestros profesores nos decían: «Ya déjate de esas costumbres, tú tienes que mirar». ¿Cuál era la mirada? Eran las costumbres, las escenas de la vida urbana y de la vida de los países industrializados. Hacia eso apuntaban, esa era la visión, y por lo tanto, la misión era educar para el progreso y el desarrollo; el desarrollo, inventado como empresa por Truman, se difundió con una velocidad impresionante; todos estuvimos embarcados en esa tarea, y la escuela era uno de los puntales fundamentales para este proyecto de modernización llamado *desarrollo*.

Se acuñaron las palabras *desarrollo* y *subdesarrollo*. Recuerdo que de joven regresé a mi casa, después de escuchar la palabra *subdesarrollo*, y le dije a mi padre: «Papá, somos subdesarrollados». Y mi padre no entendió, su generación no había escuchado el binomio desarrollo-subdesarrollo. Para nosotros, *desarrollo* eran las vueltas que daba la carretera para ir de Tingo María a Huánuco. Mi mamá empleaba la palabra *desarrollo* para referirse a mis hermanas cuando ya tenían 15 años. Ese concepto cambió con Truman, y los contenidos fundamentales de la escuela rural eran los asociados a la ciencia y a la técnica moderna.

El papel del docente era pues el papel del líder de la comunidad. Estaban allí para modernizar la comunidad, y los profesores eran todo, desde jueces de paz. El papel de la comunidad era un papel pasivo, receptor de la misión de la escuela y por tanto la escuela tenía la función de ser el motor del desarrollo. El espacio de realización nunca fue el campo, el campo era siempre visto como pobre, nunca como espacio de realización. En el campo uno solamente ve pobreza y ve lo mejor del mundo andino en la historia.

El Perú es uno de los países con mayor megadiversidad de plantas cultivadas en el mundo. Somos uno de los principales centros de diversidad biológica. No somos poca cosa, por ejemplo, tenemos 3.000 variedades de papa; 2.000 de quinua; 1.200 de maíz. No somos el centro de origen del maíz, pero vayan a Socos, van a ver una biodiversidad extraordinaria.

Somos ricos en biodiversidad y pobres al mismo tiempo, pongámonos de acuerdo. Entonces, obviamente en ese contexto, ¿adónde va todo el mensaje de la escuela? A la ciudad y hacia la vida industrial moderna. ¿Qué valía el saber local de nuestros abuelos? ¿Qué valía? Miren, junto con 3.200 variedades de papa, no solamente hay 3.200 sabores, sino también 3.200 saberes. Esa riqueza está allí, en esos niños y niñas.

El proyecto modernizador colapsó porque no hay empleo. Hay un trabajo del IPP,¹ en el que se presentan las estadísticas y, relatando la curva, de cada 100 alumnos que empiezan la escuela, terminan 5, de los cuales 0,5 encuentran empleo.

Yo fui uno de los pocos profesores con título universitario de mi comunidad y puede escoger qué trabajo quería. Terminé en la Universidad Nacional del Centro del Perú, y me fui a trabajar a Jauja, en las grandes unidades, luego me fui al campo, me fui al norte del Perú. Hoy en día, la situación ha variado tremendamente. Ya no les podemos decir a nuestros hijos eso. Yo recuerdo que antes los padres jugaban y decían: «Esta, mi hijita, va a ser médica, este, mi hijito, va a ser ingeniero, este tal...» y algunas veces acertaban. Hoy en día la gente ya no dice qué quiere que sean sus hijos, ahora decimos qué no queremos que sean. No queremos que sea drogadicto, no queremos que sea delincuente; hoy en día nuestra percepción sobre la escuela es otra, y es claro que no va a haber empleo, no nos engañemos.

Este es un fenómeno, miren a los docentes, imagínense que ampliamos la cobertura educativa. ¿Va a haber empleo para todos los docentes en el Perú? Hoy la desocupación es común en cualquier parte del mundo. ¿Para qué estamos educando entonces? Este proyecto ha colapsado. Nosotros preguntamos a los padres de familia por un proyecto que se llama *Biodiversidad*, y lógicamente en el que uno de los papeles fundamentales fuera incorporar el saber local en el currículo. Esto tenía tres requisitos: primero, difícilmente va a haber interés por incorporar el saber local dentro de la currícula. Cuando los padres dicen: «Yo quiero que mis hijos sean diferentes a nosotros», cuando yo niego mi realidad rural o la veo pobre, lo que queda es migrar a la ciudad. Lo que tenemos hoy en día es expresión también de lo que la escuela hace.

Hemos tratado de conversar con los padres de una comunidad de Andahuaylas. El año pasado recorrimos varias escuelas de diversas comu-

¹ N. del e. IPP, Instituto de Pedagogía Popular.

nidades desde Lamas hasta Puno, conversando con los aymaras acerca del tipo de escuela que quieren. Pregunté a los padres: ¿ustedes quieren que la escuela continúe enseñando las cosas de la ciudad, o también quieren que les enseñen cosas de su pueblo, de su tradición, de sus costumbres? La opinión mayoritaria en las comunidades fue: «Queremos los dos saberes, queremos que nos enseñen tanto de la ciudad como también de nuestras costumbres». Esto lo he escuchado a los aymaras en Queruma, arriba de Juli, lo he escuchado en Alto Pucapillo en Lamas y lo he escuchado a la gente de Huaraz en la parte alta de la comunidad de Vicos. Les he hecho la misma pregunta, para ver dónde estamos, para ver cuál es el escenario, qué están sintiendo los padres de familia, los comuneros en el Perú.

La idea de la mayoría, no quiere decir que no haya diferencias, es que quieren que se enseñe lo propio de la ciudad, es decir, lo moderno, lo occidental, pero quieren que se les enseñen también sus tradiciones. Este es un cambio notabilísimo en la percepción comunera sobre la educación rural y abre las perspectivas y plantea, por tanto, nuevas preguntas y nuevos retos a la educación.

Si para el viejo proyecto modernizador que está en colapso estaba preparado el Estado, para este nuevo, ¿estará preparado? ¿Qué implicaba que se enseñara lo propio del campo y lo propio de la ciudad? En primer lugar, la gente no está pidiendo la modernización rural sino que está abriéndose a la diversidad cultural, y por tanto la visión de la escuela ya no puede ser solamente el progreso y la vida buena moderna. Hay que explorar las modalidades de bienestar que tienen nuestros pueblos en los Andes y en la Amazonía.

Hicimos una exploración hace dos años, aquí también en Huamanga, en las zonas rurales, y encontramos que hay una palabra quechua que expresa muy bien lo que puede ser la vida buena en la modernidad occidental: el *allin kawsay*, el buen vivir. El buen vivir, en principio, no tiene nada que ver con el individuo y el progreso, se relaciona con la solidaridad, la comunidad, la ayuda mutua. En segundo lugar, el *allin kawsay* no está referido solamente al ser humano, no se trata de una visión antropocéntrica, también se quiere que el ser humano viva la naturaleza, también se quiere reafirmar nuestras relaciones espirituales. *Kawsay* es también la semilla, también la comida; el *allin kawsay* es también la vida buena, la vida en abundancia. El *allin kawsay* es un concepto que debería ser trabajado y colocado al lado del concepto aymara del *buen camino*. Si en

el Perú tenemos 42 lenguas, deberíamos explorar qué implica para tantas culturas el bienestar y sobre esa base diseñaríamos las visiones plurales de los proyectos educativos. En este contexto la misión ya no puede ser solamente el progreso y la modernidad y el desarrollo.

Cuando preguntamos a los padres qué consideran que debe ser la escuela, ellos manifiestan lo siguiente. Primero, la recuperación del respeto. El padre de familia en el campo —y yo diría en la ciudad también— siente que se ha perdido profundamente el respeto. Y en comunidades ceremoniales, rituales, como las andinas, esto tiene connotaciones muy importantes entre generaciones. Para nosotros no es ningún problema que dos jovencitos se besen y se abracen en la calle, pero para una sociedad sumamente gestual y ritual esto no se puede dar, sería un síntoma de que algo no está caminando bien con la gente joven. Los jóvenes se muestran renuentes a seguir los rituales, muchas veces se erosionan las propias relaciones de la vida comunal y la gente dice: «Esto no puede seguir».

Por otro lado, se considera todo el problema que está sufriendo la *pachamama*, sienten que los suelos no dan. Con este bendito proceso de modernización de la agricultura, lo que ha habido son dos procesos terribles: la *quimicalización* de la agricultura, se están usando tóxicos en la agricultura y, particularmente, en la agricultura moderna; y, por otro lado, tenemos la erosión de la biodiversidad. Socos, por meterse con el tema de la biodiversidad casi pierde su maíz, se habían blanqueado los maíces de Socos. Ahora estamos empezando, hace seis años hay un programa para recuperar la diversidad de maíces y para que se vuelva a regenerar la vida buena en esa zona.

La comunidad no solamente tiene el problema de la erosión de la naturaleza, sino también la erosión de su espiritualidad. Hace treinta años no había la proliferación de sectas protestantes en los Andes, este es un fenómeno nuevo y no lo estamos presentando en el colegio. Ya no podemos hablar de mayoría católica. Hoy día tenemos que hablar de pluralidad religiosa.

Otra cosa con la que están de acuerdo los padres de familia es en la desaparición de lo que ellos llaman *las idolatrías andinas*. Hoy rendir culto a los sapos o pagar a la *pachamama* no se hace en muchas comunidades. Esa relación de espiritualidad que estaba en la propia base de la cultura se está erosionando. Hay que conversar sobre esto y no se está haciendo en la comunidad.

No hay comunidad sin escuela, y hoy podemos agregar que no hay comunidad sin iglesias protestantes y evangélicas en el mundo andino, y en algunas su presencia es enormemente significativa. Allí se respira un fenómeno de exclusión y de fundamentalismo que se nos está pasando a todo el mundo por un lado. Tenemos una cierta actitud religiosa de los docentes, debemos ponernos de acuerdo. Las comunidades están viendo que esto no puede continuar. Y ese es un tema global que tiene que ver con la pérdida de valores, con toda la pérdida de espiritualidad tremenda que hay.

Los contenidos no solamente pueden ser vinculados a la ciencia y a la técnica, sino también a la pluralidad de saberes, ya que este es un tema extraordinariamente rico pero sobre el cual no estamos muy preparados.

Voy a una biblioteca y encuentro todo lo que es la ciencia y la técnica y todas las áreas, pero pregunto: ¿dónde está la biblioteca del saber local? No hay. Tenemos que hacer un enorme esfuerzo por poner nuestra propia sabiduría en términos que puedan ser conversables con los niños. Allí hay un esfuerzo enorme que hacer.

El profesor me pide ayuda. Hasta ahora, cuando se piensa en interculturalidad, lo que se ha hecho es usar la chacra para enseñar biología. Eso está bien, pero ¿allí se está enseñando interculturalidad?, simplemente se está usando lo que para el andino es la *pachamama* como un recurso para enseñar, entonces es una educación que se puede relacionar con la modernidad pero no con la interculturalidad. Interculturalidad es el respeto a las cosmovisiones. Lo que no puedo hacer es usar en otros términos algo que tiene un significado diferente para una cultura, y decir que estoy haciendo interculturalidad. Y por otro lado, tanto negamos la sabiduría del campo que no sabemos prácticamente nada sobre la agricultura andina.

Finalmente, hay un tema enorme que tiene que ver con el aprendizaje de la lectura y de la escritura. Aquí hay mucho trabajo que hacer, sobre todo porque no hemos hecho exploraciones suficientes sobre el mundo de la oralidad dentro del mundo de la cosmovisión andina. No sabemos cómo se expresa esta oralidad dentro de su propia cosmovisión. Diez mil años de agricultura original no es poca cosa. Allí hay una sabiduría extraordinaria. ¿Cómo se regeneran esos saberes? Hay una cultura educativa de la comunidad y otra cultura educativa del Estado. La cultura educativa del Estado debe ser incrementada para vigorizar la cultura educativa de la comunidad y al mismo tiempo la comunidad debe vigorizar la cultura educativa estatal y ponerla en términos de cultura educativa estatal.

Heriberto Bustos
Ministerio de Educación

Los problemas de la educación rural nacen de una serie de dificultades de naturaleza social, económica, política y productiva, acompañadas por los aspectos culturales. Es importante, es urgente encontrar salidas educativas adecuadas para un contexto de pobreza y extrema pobreza, de aislamiento y de bajo desarrollo de los índices de calidad de vida. Estos aspectos, si bien no son impedimentos fundamentales para lograr una educación de calidad, constituyen elementos que hay que considerar en el proceso de construcción de políticas y propuestas educativas.

Respecto a la necesidad de lograr salidas educativas —no me refiero a las propuestas pedagógicas operativizadas por el propio sector— considero que es importante una construcción colectiva, una construcción compartida que posibilite que la educación se vaya erigiendo en un elemento que articule, que integre las actividades socioproductivas de la población y que a partir de allí permita tanto el desarrollo de la persona como el desarrollo del propio contexto.

Hay una serie de estudios que han venido señalando de manera reiterada que existen problemas de exclusión, de calidad en la oferta, de limitaciones en la gestión, también somos conscientes de que se ha propuesto un conjunto de correctivos y que se han realizado acciones en cuanto a capacitación de docentes, donación de materiales educativos, desarrollo de programas de atención, de educación bilingüe, articulaciones curriculares en los diferentes niveles.

Sin embargo, y a pesar de todo lo que he mencionado, pareciera que en lugar de avanzar nos hubiéramos detenido. ¿Qué es lo que está ocurriendo? ¿Por qué razón no logramos resolver los problemas educativos, tanto los nacionales como los específicos del área rural? Es posible que las estrategias asumidas no hayan sido las más adecuadas, es probable que la escuela ya no sea el centro educativo, es decir, el lugar del que supuesta-

mente se irradia el saber para los que no tienen conocimiento de este saber. Es posible que el propio docente ya no sea el líder que motive, que convoque y que movilice a los actores educativos. No debemos olvidar que podemos tener las mejores propuestas educativas, los mejores planteamientos, incluso hasta podemos tener los mejores recursos económicos, o los recursos económicos suficientes para llevar a cabo estas propuestas, pero si no contamos con un firme compromiso de los actores, es poco probable que avancemos poco, valga la redundancia, en el logro de los objetivos.

Considero que hay tres necesidades de base que tienen que resolverse: la necesidad de un liderazgo educativo diferente, la necesidad de un trabajo intersectorial y la definición de responsabilidades concretas. Respecto a la posibilidad de un liderazgo educativo diferente, es hora de preguntarnos si la apuesta por la responsabilidad del liderazgo del docente tiene aún asidero en el escenario rural, asidero para poder revertir la situación deficitaria de la educación y su débil papel en el proceso de desarrollo de la localidad o de las localidades.

No será que requerimos un liderazgo mucho más viable, un liderazgo colectivo, un volver a la localidad, un mayor protagonismo en el terreno educativo. Y que en ese logro del protagonismo educativo la comunidad vaya integrando al docente para poderlo involucrar en un accionar conjunto. Lo que estoy señalando es que hay que invertir el entendimiento del liderazgo. Considero que el docente ya no puede cumplir o tiene serias limitaciones para poder cumplir un papel de liderazgo. Es la comunidad la que debe involucrar al docente para tenerlo como parte de un proceso colectivo de construcción de propuestas educativas. En ese nuevo escenario, en el que la relación escuela-comunidad debe fundirse en una sola, surge la posibilidad histórica de devolver a la comunidad su papel de educadora promoviendo su protagonismo, coadyuvando a que ella ejercite su derecho a la formación y desarrollo de todos sus miembros, empezando por los más pequeños.

Las motivaciones que subyacen en este nuevo papel están relacionadas con las urgencias económicas, políticas, culturales y fundamentalmente educativas, asimismo con la necesidad de movilizar una gran energía social que requiere un proceso de descentralización. Estamos viviendo en todo el país una experiencia histórica del proceso de descentralización y regionalización, y en ese proceso hay un conjunto de exigencias fundamentalmente para las instancias centrales, para que ellas vayan asumiendo

do nuevos papeles, vayan asumiendo actitudes diferentes y sobre todo para que tengan inteligencias frescas para entender que los protagonismos se han ido trasladando de manera acelerada, del centro hacia la periferia, es decir, de lo que es el aparato central estatal hacia las regiones.

Y en el caso específico de la descentralización educativa, la conformación de las redes educativas, la construcción de los proyectos educativos regionales, los proyectos educativos locales, así como los proyectos educativos institucionales, van señalando un camino laborioso y de compromiso colectivo en tanto promueven la participación de la colectividad, promueven las decisiones locales. En la programación, en la ejecución y en la vigilancia, no solamente en la vigilancia, el compromiso tiene que estar más allá.

Tenemos que entender que la participación comunal, la participación de la sociedad en la educación, no solo tiene que estar en función de cuáles sean los resultados académicos, o cuáles sean los resultados de las acciones educativas, debe involucrarse en el proceso de planificación y ejecución. Este proceso de involucramiento puede lograr resultados en términos de acortar las brechas de inequidad que existen, superando la exclusión y disminuyendo el analfabetismo, respondiendo de ese modo al ejercicio del derecho a la educación y a las necesidades de los niños y niñas, en especial de 0 a 3 años, ciertamente también de los adolescentes que no acceden al nivel secundario; puede revalorar la cultura y el espacio local. Involucrar a los diferentes actores en la educación puede posibilitar la participación ciudadana, puede ayudar a desarrollar un currículo que vaya entendiendo la necesidad de relacionar al sistema educativo con el sistema social y el sistema productivo.

Estos resultados definitivamente sobrepasan las expectativas que podemos tener de los docentes, de las instituciones educativas unidocentes y multigrados en el caso específico del área rural. Lo que ocurre es que los avances de la ciencia, los avances de la tecnología, los avances de los medios de comunicación van haciendo de los pobladores del área rural, al margen de su nivel de escolaridad, personas cada vez más interesadas en aprender, en enseñar y en liderar. En ese escenario, el liderazgo docente se vuelve muy complicado y hasta ahora resulta demasiado limitado, entendamos por lo tanto que los cambios que se vienen operando nos exigen que volvamos la mirada hacia la propia colectividad promoviendo su protagonismo. Al integrar a los docentes, un protagonismo colectivo puede

posibilitar un movimiento magisterial que marque un viraje en el accionar economicista y partidario que caracteriza al gremio magisterial. Y de esa manera sí podría hacerse tangible el lema que muchas veces hemos gritado: «Servir al pueblo de todo corazón».

En relación con el trabajo intersectorial, creo que superar la actual situación educativa exige respuestas no solo pedagógicas sino políticas, vale decir, decisiones de gobierno a nivel central, a nivel regional y fundamentalmente a nivel local, decisiones que ubiquen la educación en la base del desarrollo, lo que implica comprometer y compartir de ese modo la responsabilidad concentrada en el Ministerio de Educación con otros sectores, se requiere por lo tanto un abordaje intersectorial que otorgue confianza para la inversión, que otorgue confianza a la acción comprometida de las instituciones de la sociedad civil, y que por lo tanto esa responsabilidad deje de ser exclusiva del sector. El sector debería asumir la iniciativa de convocar y comprometer a otros: agricultura, turismo, salud, son estos otros sectores, no solo estatales sino también privados, los que deben jugar un papel importante en esta tarea intersectorial.

El tercer asunto es el relacionado con las responsabilidades específicas, un nuevo liderazgo de responsabilidad colectiva, y un trabajo intersectorial requiere estar acompañado de responsabilidades específicas y en ese sentido urge arribar a un acuerdo colectivo, a una especie de contrato social que reconociendo el derecho a la educación señale ciertos deberes o responsabilidades que deben ser asumidos. Se trata, desde mi forma de consensuar entre las distintas instancias de gobierno, las sociedades, los partidos políticos y las instituciones, de la construcción de un futuro educativo colectivo y la asunción de compromisos que cumplir.

Los partidos políticos deberían comprometerse a garantizar la estabilidad del sistema educativo, priorizando, como columna vertebral del desarrollo, la educación; asumiendo un papel comprometido y vigilante en la implementación, en la construcción del proyecto educativo nacional y de proyectos educativos regionales; promoviendo una administración educativa estable y de calidad, en función de los intereses educativos y no de sus propios partidos.

Las universidades deberíamos demandar un mayor compromiso con el desarrollo en los diferentes niveles de gobierno, coadyuvar en la mejora de capacidades en los docentes y en la propia colectividad. Mientras tanto, el Estado debería priorizar la educación garantizando el presupuesto

necesario y suficiente. Intervenir intersectorialmente en el área rural a fin de crear condiciones más favorables para la educación de las niñas y los niños. Es necesario que el Ministerio de Educación asuma su responsabilidad nacional con una intervención articulada desde sus diferentes direcciones y oficinas para crear sinergias que favorezcan un mejoramiento sostenido en la calidad del servicio educativo. El Ministerio debería asimismo coordinar y actuar de manera corresponsable con las direcciones regionales de educación y con las unidades de gestión educativa con el objeto de darles legitimidad, coherencia y sostenibilidad a las políticas en proceso de construcción tanto a nivel local como a nivel regional.

A los gobiernos regionales podríamos proponerles la definición de políticas claras en términos de lo educativo, lo cultural, lo recreacional y lo deportivo. Políticas específicas para sus propios escenarios rurales, la previsión de presupuestos adecuados y ciertamente la modernización de sus sistemas administrativos que bastante se requiere y bastante se necesita. Entre tanto, a los gobiernos locales habría que proponerles que promuevan y articulen los proyectos educativos locales a los proyectos de desarrollo. Si lográsemos niveles de articulación de los proyectos educativos a los proyectos de desarrollo, estaríamos ubicando la educación en el lugar que le corresponde y ciertamente podríamos garantizar niveles mucho mejores, superiores de desarrollo y al resto a quienes no somos parte de esos estamentos que he mencionado, creo que nos corresponde defender el derecho a la educación y a partir del reconocimiento del aporte de la sociedad de la educación de sus hijos, demandarles una mayor participación en la programación, en la ejecución y en la vigilancia de los resultados educativos.

Si pudiéramos abordar estos tres problemas básicos, un nuevo liderazgo, un trabajo intersectorial y la asunción responsable de tareas específicas, ciertamente estaríamos sentando las bases sólidas para poder modificar la actual situación deficitaria de la educación en el área rural.

Elmer Aliaga
Proyecto Educativo Regional

Tenemos un trabajo sobre la educación rural en el Perú titulado *Estado del arte, educación para la población rural*¹ publicado en agosto de 2003. Este documento describe la situación social, cultural, económica, la población rural y educativa, las políticas educativas, los casos emblemáticos de educación rural, es decir, es un estudio que nos permite ver cuál es la situación de la educación rural.

Sin embargo, si nos centramos en lo que dije sobre la educación rural, surge la siguiente pregunta: ¿con quiénes estamos comprometidos en la educación? Tendríamos que ver cómo es y cuál es la población rural de Ayacucho. Esta población, como ustedes saben, es de 581.556 habitantes. De esta población, el grupo que va creciendo en primer lugar es el grupo de los 14 a los 64 años, el grupo que le sigue es el grupo netamente escolar de 0 a 14 años, según datos del INEI de Ayacucho. La población rural dentro de este marco del departamento de Ayacucho, según datos intercensales, ha ido disminuyendo a tal punto que ahora se estima que es un 27% y dentro de esta población rural las comunidades campesinas son aproximadamente 540, y ocupan el 86% de la extensión territorial. De los 112 distritos que tiene el departamento, solamente 8 distritos no tienen comunidades campesinas.

En el trabajo publicado por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) sobre el censo por la paz, veremos cómo esta gran cantidad de población rural campesina ha sido perturbada de manera muy alta por la violencia política que afectó a 118 comunidades campesinas, es decir, al 22% de esas comunidades que en total son 540, siendo la gran mayoría, el 31%, de la provincia de Huamanga.

¹ N. del e. ALIAGA, Elmer. *Estado del arte. Educación para la población rural*. Lima: Foro Educativo, 2003.

En cuanto a la educación, la tendencia es a la disminución. Esto se da en los grupos de inicial, primaria y secundaria. Cada cinco años disminuye el 4% de la población escolar en Ayacucho.

En el año 2004, en todos los niveles y modalidades educativas, estatales y privadas, estudiaron 204.053 estudiantes con 10.443 profesores en 2.907 instituciones educativas. De estas, el 69% son rurales, particularmente unidocentes con características de multigrado incompleto. En esa población rural tenemos la pobreza de esta población rural tanto demográfica como escolar. En general, el 72,5% es pobre, según la ENAHO; y, según FONCODES de Ayacucho, de 112 distritos que conforman la totalidad de distritos de Ayacucho, tienen todos ellos, sin excepción, ingresos muy bajos; 108 distritos son pobres y muy pobres, y solo 4 distritos son regulares.

El PNUD ha publicado el índice de desarrollo humano por distritos. Es la primera vez que lo publica y para conformar el índice de desarrollo humano hay algunos parámetros. En este índice del PNUD, referido al 2003, el ingreso *per cápita* familiar de Ayacucho es de 180,2 soles y el índice de pobreza rural es casi el doble del índice de pobreza urbana. Para muchos la pobreza es el contexto de la educación, para algunos de nosotros la pobreza no es el contexto de la educación, es la causa de la situación en la que se encuentra la educación.

Según informaciones de las 11 UGEL² de Ayacucho, en el 2004, las condiciones económicas, sociales y culturales de la población en edad escolar rural excluidas se traducen en que la exclusión se da por los niveles de pobreza. Se excluye con eufemismos y por razones étnicas, también por la condición de quechuahablantes, por ser mujeres y hasta por ser niños. En otras UGEL dicen: «Ellos mismos se autoexcluyen, sobre todo en secundaria», por no decir que muchos estudiantes de secundaria dejan de estudiar por razones de trabajo. Si hay excluidos, hay excluidores. Y los excluidores también resultan siendo las propias UGEL, y un sector muy pequeño piensa que los excluidores son los propios padres.

Desde 1996 al 2000 la ONG Manuela Ramos hizo un diagnóstico en 17 distritos de 5 provincias ayacuchanas, apoyados por USAID. Según estos datos, el 54% de las mujeres son monolingües quechuas y el 46% son bilingües quechua-castellano; el 41% tiene primaria incompleta, el 14% tiene primaria completa y el 13% algún grado de educación superior.

² N. del e. UGEL, Unidades de Gestión Educativa Local.

En los cuatro últimos exámenes de ingreso a la universidad de Huamanga, postularon cerca de 38.000 estudiantes e ingresaron solamente 6.000 ó 7.000 en cuatro años y dejaron de ingresar 28.000. El grueso procedía de los colegios del interior de Ayacucho y los que más ingresaban eran hombres, y las que menos ingresaban eran mujeres. Este dato tiene que ver también con la situación rural, las comunidades campesinas, y la organización social que es un aspecto importantísimo en Ayacucho.

La gran mayoría de las comunidades campesinas se han formado históricamente en condiciones de desigualdad y llenas de privaciones. Estas comunidades campesinas, en su gran mayoría, repito, han dado lugar a ciertas construcciones culturales y sus competencias como comunidades son condicionadas a veces por la escuela. Muchas comunidades no comprenden las innovaciones de educación bilingüe intercultural que se hace en algunas escuelas de educación inicial y primaria.

En Ayacucho no tenemos esos grupos étnicos que están reclamando territorio, que están reclamando su idioma, que están reclamando gobierno propio. Aunque en Vilcashuamán hayan restituido en algunos lugares el gobierno de los Varayoc. Lo que sí reclaman es haber hecho algunos gobiernos en Colca, en Cuchucancha, en Chanin y en Suso, y piden que sean reconocidos en sus rasgos de etnicidad y es el rasgo de etnicidad lo específico a partir de lo cual se pueden desarrollar las competencias comunales y se pueden construir saberes pertinentes para que sean diversificados en los currículos de las escuelas. Si nosotros decimos que vamos a recuperar la identidad, vamos a fortalecer los grupos originarios y este es un enfoque inadecuado porque no están reclamando territorio, lo que están reclamando son sus particularidades para llegar a una interculturalidad, porque tampoco la interculturalidad se está dando, se encuentra en un proceso de llegada en el Perú y en Ayacucho, sin embargo, ese enfoque intercultural es muy importante.

Estos procesos de construcción de saberes y de desarrollo de competencias comunales no están reñidos con proyectos políticos, con proyectos reivindicativos. En Ayacucho existen tres comunidades que no han dejado de ser comunidades y han recuperado sus tierras mediante procesos políticos y reivindicativos: Chito, Chanin y Pomacocha, y probablemente alguna otra comunidad que no conozco.

La migración tiene que ver con la educación rural, la migración de áreas rurales por la violencia política, también por mejores expectativas

de vida. Es un fenómeno importantísimo, la violencia política entre 1980 y el 2000 involucró al 31,75% de padres y madres que actualmente pueblan 120 asentamientos humanos en el departamento, en sus capitales principales. Los hijos de los sectores rurales pobres, sobre todo los migrantes en las ciudades, presionaron para la creación de instituciones educativas, centros educativos ocupacionales, escuelas primarias nocturnas, y también algunos colegios particulares.

Durante tres años, desde el 2002 hasta el 2004, en las capitales de provincias se han creado, en el departamento de Ayacucho, 94 instituciones educativas particulares, casi la misma cantidad que las creadas en veinte años de la violencia política. Eso demuestra que la migración es muy fuerte después de los últimos veinte años de violencia política y sobre todo los primeros años que estamos viviendo de este siglo. La ocasión en que se crearon más instituciones fue antes de la Ley General de Educación, sobre todo instituciones particulares. Fueron cerca de 43 las nuevas entidades educativas en tan solo medio año.

No tenemos una sistematización completa del analfabetismo que tiene que ver con Ayacucho porque los informes de las ONG no han sido todavía sistematizados, sin embargo existen datos, por ejemplo, en un diagnóstico que ha hecho el Núcleo Educativo Regional con la investigadora Madeleine Zúñiga. Se habla del 29,5%, pero es que allí no consideran las alfabetizaciones que están haciendo algunas municipalidades. Si consideráramos esa población, tendríamos más o menos, según mis cálculos, 30,8% de analfabetos, más o menos en Ayacucho hay 170.000 analfabetos.

Otros aspectos como el déficit de atención en áreas rurales pueden ser también pertinentes. En el 2004, en principio se excluyó al 36% de la población en edad escolar, en secundaria se excluyó al 31,47% y en la educación superior al 17%. La educación primaria está más o menos cubierta en cuanto a atención, en el área rural y en el área urbana.

Tenemos una estructura de gestión educativa para la centralización de la educación urbana, urbano-marginal y rural. Lo que urge es, como dice la Ley General de Educación, poner al centro educativo como principal instancia de aprendizaje y formación. Eso supone que las UGEL, la DREA, el Ministerio de Educación, sean instituciones de liderazgo en apoyo a la educación, porque ahora estas instancias se han apoderado del currículo; sin embargo, últimamente con el reglamento general de educación básica se están abriendo las puertas para que ese currículo sea mejo-

rado pertinentemente, para que sea diversificado. El gran problema de la diversificación es que no tenemos los ejes de desarrollo regional de la educación a partir de los cuales podríamos diversificar la educación. Como no existe, cada institución educativa hace su plan curricular como mejor le parece.

Un proyecto educativo regional podría establecer políticas importantes para la educación rural. Tendría que ser construido participativamente, democráticamente con todas las personas que quieran participar, y en esas políticas se podría establecer una gran política de educación rural que pudiera favorecer a que la educación sea menos mala, al menos a que sea regular.

El papel de la universidad
en el fortalecimiento de la democracia

Fernando Silva-Santisteban
Investigador y docente universitario

Me pregunto ¿por qué somos subdesarrollados? La respuesta es que lo somos fundamentalmente por falta de conocimiento, ya que la materia gris es lo único que está proporcionalmente repartida, pero el conocimiento no, y en nuestro país falta conocimiento; y ¿cuál es la principal institución que genera y promueve el conocimiento? La universidad.

Somos subdesarrollados principalmente por culpa del Estado, y más concretamente del gobierno que nunca se ha preocupado debidamente por la universidad. La universidad es fundamental y lo que le sucede resulta de grave trascendencia para todas las expresiones de la vida en sociedad: el aspecto cultural, económico, político, científico y moral del país; porque siendo la universidad la institución que genera y promueve conocimiento es la que de uno u otro modo debe regir la investigación, la lectura, las publicaciones, todo lo que se hace en la universidad y no solo en función de los estudiantes y los profesores, sino del país en general.

La universidad no está directamente conectada con el Estado. ¿Qué hace la universidad por el Estado? Nuestros legisladores nunca se han preguntado acerca de las posibilidades de concretar una relación que exija a la universidad la investigación, el conocimiento de su región, de las materias o de los aspectos en los que enseña y que tenga profesores que conozcan sobre su región, y en las universidades de Lima que los profesores conozcan no solo los problemas de la capital, sino también los problemas nacionales y provinciales.

Este es un asunto muy serio que tenemos que resolver con la universidad, y lo que podemos hacer los peruanos en este sentido es buscar dar un gran paso. Y no es solamente lo que podamos remendar con la legislación o con las formas como puede conducirse cada universidad. Definitivamente, necesitamos un proyecto no solamente para la universidad sino para la educación en general.

La universidad no puede estar separada de las otras etapas educativas: secundaria, primaria, preescolar y hasta de los primeros años de vida. Es en la universidad donde el conocimiento debe fluir, debe presentarse en todos los aspectos y lamentablemente no sucede así. En el último medio siglo se ha desarrollado en el mundo una serie de conocimientos que realmente nos han hecho avanzar de forma increíble, conocimientos que han ido cambiando el sentido del mundo, el sentido de la realidad, del pensamiento, de la historia, de la sociedad, de la antropología, de prácticamente todas las ciencias.

Estos descubrimientos que se han hecho en la biología, especialmente en la genética, nos obligan a ver la sociedad de otra manera. La sociedad no es una entidad creada por los hombres, es una sociedad producto de la evolución, como son las sociedades de insectos, de mamíferos y antes las sociedades de amebas, entonces la sociedad es una forma necesaria en que los individuos tienen que vivir unos en función de los otros.

La nueva definición de la sociedad que tenemos que ampliar es que se trata de una forma de supervivencia de las especies gregarias, ya no es solamente el conjunto de los individuos relacionados por razones del lenguaje, religión, de pensamiento, política, eso es cierto también, pero detrás de esto está fundamentalmente nuestra supervivencia, la de la especie.

La supervivencia de la especie es importante entenderla también de otra manera, el hombre ya no es el individuo, ese individualismo que viene primando en el mundo occidental que en realidad fue una propuesta también de los griegos. Cuando Aristóteles dijo: «El hombre y su entorno» ya se habla de él y la verdad es que no es así, el individuo no existe fundamentalmente, existe por la sociedad y el individuo no ha evolucionado físicamente, ha evolucionado la especie, entonces tenemos que entender la evolución también a partir de esas propuestas. En ese sentido, tenemos que cambiar nuestro pensamiento.

Se están publicando muchos libros que no llegan aquí. Un día fui a la librería Libun, había cantidades de libros y la mayor parte eran textos en inglés, pero también hay publicaciones recientes en castellano que no están en nuestras bibliotecas y en las bibliotecas universitarias menos porque no tienen fondos para comprarlos.

Estuve en una biblioteca, mucho más chica que la mía. Me dijeron que no tenían libros, pero que tenían Internet. Pero la información no es conocimiento, la información, si no se razona, si no se piensa, si no se sabe

cómo aplicarla, no es conocimiento y prácticamente no sirve sino para repetirla. La universidad no es responsable de estos problemas. Son responsables los gobiernos sucesivos, porque al Estado no podemos echarle la culpa ya que él es una abstracción. ¿Qué es lo que debemos hacer por nuestra universidad? En primer lugar, darnos cuenta de que no está cumpliendo con sus funciones primordiales como son la adquisición de conocimiento, la investigación, la enseñanza y la difusión de los conocimientos científicos, tecnológicos y humanistas.

Hace falta también el humanismo, en el Perú estamos atrasados porque no hay investigación científica, no hay apoyo a la ciencia y a la tecnología, tenemos una entidad que lucha y hace lo posible, el CONCYTEC,¹ pero su presupuesto se va en pagar empleados; ya no queda sino para dos o tres pequeñas publicaciones. No hay pues investigación, no salen de las universidades las propuestas que deben darse al Estado y las propuestas que el Estado debe reclamar. En la ley y la mecánica de esta relación debe haber un compromiso entre la universidad y el Estado; el Estado le pide a la universidad conocimiento y la universidad debe darle conocimiento al Estado, definitivamente. En función de ello, qué mejor que la universidad de Huamanga para informarle al Estado de la situación actual de Ayacucho, definitivamente este es otro de los problemas.

En muchas ocasiones, los jóvenes eligen seguir tal o cual carrera en la universidad solo por lo que les dicen sus familiares: «Escoge pues una profesión que sea útil». La verdad y el problema es que ni siquiera entramos a la universidad para aprender por vocación. El común de la gente no ve la universidad como esa institución que genera y promueve el conocimiento, sino que la ve como ese vehículo que le permitirá la movilidad social. La universidad ha pasado a ser ese lugar donde se adquiere un título y luego de haberlo adquirido se piensa en salir al extranjero.

La legislación universitaria es deficiente y no precisa la correspondencia y compromiso que deben existir en esta relación universidad-Estado. No existe una entidad superior independiente que sancione el cumplimiento de los objetivos y funciones de las universidades, que coordine los sistemas, que la encamine. Son muchos los problemas, pero, desde adentro, la exaltación que se hace de la tecnología ha desplazado el ideal humanista de la formación integral, con los resultados que todos podemos

¹ N. del e. CONCYTEC, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

contemplar, hay una pérdida de valores. Quizá no podamos conquistarlos de nuevo, vivimos una época difícil, una época que nos ofrece un futuro dudoso, con posibilidades mínimas y la gran mayoría de las universidades no están pensando en este futuro.

¿Cuál es la solución? La solución está en el desarrollo de todo un programa, no se trata de poner un parche, sino de reestructurar el sistema educativo nacional, un plan a largo plazo, el primero que se haga en el Perú pensando en el futuro. Necesitamos unos veinte o veinticinco años para un plan como el que se hizo en el Japón en la época del emperador Meiji: mandaron a todos los japoneses afuera a traer toda la información que pudieran, regresaron con esa información, y vean ustedes el desarrollo que se adquirió, y este desarrollo no se debió únicamente al contacto con Estados Unidos y con Occidente, sino a un programa específico a largo plazo. Insisto en que eso es lo que necesitamos: no poner parches, sino hacer toda una reestructuración del sistema educativo nacional.

Debemos empezar por los males que aquejan a la universidad, uno de ellos es la estructura. Yo pregunto con franqueza: ¿para qué nos sirve la Asamblea Nacional de Rectores?, ¿para qué nos sirven estas leyes que permiten que los rectores sean nombrados y renombrados dos y tres períodos? Hay que empezar de una vez y por el bien de todos, hay que modificar la legislación, hay que crear un organismo especializado y autónomo encargado de confeccionar el proyecto educativo nacional. Pero hay que tener en cuenta que la universidad y las demás etapas de la educación deben hacer un solo cuerpo, y no trabajar cada una por separado. Así creo que podremos lograr mejorar todo esto.

Enrique Moya
Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga

El primer acto que tuvimos cuando me inicié como profesor fue aquel en el que el rector convocó a los docentes de la universidad para avisarnos que teníamos la obligación de construir la universidad y dar ejemplo de responsabilidad y conducta. Eso ya no se hace hoy en ninguna universidad, ya no se respeta al rector, se negocia el puesto de rector. Tengo ricos y afectivos recuerdos de toda esa etapa de construcción de la universidad que además estaba comprometida en la construcción de Ayacucho. A nosotros nos trajeron aquí no para construir la universidad, sino para que por medio de la universidad sirviéramos al desarrollo de Ayacucho.

En la historia y el análisis de la universidad debe ser muy importante saber qué pasó con Huamanga, que fue un proyecto original, especial y exitoso. ¿Por qué ocurrió la crisis en Huamanga? Creo que fue porque el Estado peruano nunca miró a la universidad pública con la debida responsabilidad. Entonces Sendero Luminoso fue una suerte de perturbación de muchas personas que estuvieron aquí, presionadas por la pobreza y la miseria; pero más que por Sendero, la crisis mayor de Huamanga se debe a esta falta de relación y obligación del Estado con la universidad.

El problema de la Universidad de Huamanga es un reto histórico y permanente. Cuando Castilla y Zamora fundaron la universidad dijeron: «Hago esta fundación contra la suma pobreza de la tierra y la pobreza interior» y ahora en el 2005, tenemos que luchar aún contra la suma pobreza de la tierra, del alimento, y la pobreza interior, porque queremos una sociedad y parece que no hubiese servido para nada caminar tantos años en el desarrollo de una sociedad como la ayacuchana.

Para mí, lo que ocurre es una coyuntura que es la regionalización y descentralización del país, la cual obliga a las sociedades locales a manejar sus asuntos, al gobierno regional a manejar el desarrollo de Ayacucho y a la Universidad de Huamanga a responder al desarrollo de Ayacucho.

Después de quinientos años de Colonia, de ciento ochenta años de vida republicana centralista, ahora estamos en una nueva etapa en la que le corresponde al gobierno local y regional hacer el contrato social en Ayacucho para que la universidad acompañe el proceso de desarrollo ayacuchano. Dicho contrato debe suponer que las inteligencias de la universidad y los recursos que pueda tener el gobierno regional se orienten en un plan de desarrollo en el que lo que realicen el mencionado gobierno y la autoridad universitaria sea en prospectiva, es decir, viendo qué va a pasar en cinco o diez años en el escenario ayacuchano, articular la sociedad ayacuchana con el resto del mundo, saber qué actividades productivas son la que hay que hacer para lograr el bienestar y entonces redefinir la universidad en función de eso, porque si no vamos a seguir teniendo profesiones inútiles cuando las que necesitamos no están.

Es importante que la nueva autoridad universitaria haga un trato social con los otros actores de Ayacucho y proponga un plan de desarrollo. He asistido al proceso electoral universitario desde afuera y he visto que este era electorero cuando lo que se necesitaba en la Universidad de Huamanga no era una elección de rectores, sino el cambio de institución y estructura universitaria para responder a la pobreza y desigualdad que persiste. Ayacucho necesita una propuesta universitaria en donde se construya un proyecto universitario que tenga una nueva visión de la universidad y que sepa qué misión se quiere para la universidad. Para ello recomendaría que se contrate un equipo de afuera, que no se confíe al cuerpo universitario de aquí porque la amistad, la pena y otros impiden tomar una decisión mayor, y es que esta universidad se muere o resucita. La única manera de que esta universidad resucite es recibiendo el apoyo de afuera de un grupo extra universitario que dé recomendaciones a la autoridad universitaria para no quedar entrampados en paros y huelgas. El último acto electoral fue vergonzoso, pues la comisión electoral fue presionada por actores no universitarios para decidir la vida universitaria.

El objetivo final es que un docente universitario sea un ser sensible, inteligente, un hombre cuidadoso en sus formas y en sus modos; y el estudiante universitario un joven aspirante a aprender y a servir; quisiéramos esto porque lo que necesitamos en Ayacucho son actores políticos de una política decente y constructiva, actores sociales, actores de desarrollo humano. Eso es la universidad, un sitio donde se forman jóvenes como actores políticos pero con decencia política, jóvenes con saberes y conoci-

mientos para intervenir en el desarrollo de la producción, en los niveles del desarrollo de la ciencia, actores que se comprometan a tener una sociedad democrática, igualitaria a partir de lo que son: ayacuchanos, con su ayllu, con el quechua como su lengua, con el mondongo y la puca picante; porque en el momento en el que se deja de tener claro quién es uno ya no se construye nada; solo construye algo el que sabe quién es y qué tiene para construir este desarrollo.

Finalmente, otro gran reto es capacitar a los profesores en gerencia universitaria. Es necesario que el cuerpo universitario cuente con los suficientes profesores con la capacidad de ser gerentes de la educación, es decir, que sean eficientes, honestos, inteligentes y que sepan de tecnologías y manejo de recursos. Para que una universidad tenga éxito es muy importante que cuente con personal que tenga capacidad para actuar como gerentes. Puede ocurrir que en noviembre seamos una región más grande y entonces tendríamos tres universidades. Si es así, volvamos a pensar en una región macro y en el desarrollo humano, y entonces complementémonos con la Universidad de Ica y no compitamos con ella. Es decir, si en Ica tienen una Facultad de Medicina, no creemos otra Facultad de Medicina en Ayacucho.

La región, este contexto humano, esta decisión nacional política de vivir en un escenario mayor y de encontrar en este la felicidad, haga que estas tres universidades se armonicen en desarrollo, porque en Ayacucho la historia del desarraigo es muy vieja.

Enrique Gonzáles Carré
Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga

Quisiera recordar cómo se ha llegado a la situación actual de la Universidad de Huamanga. Esta fue reabierta por ley en 1957; hoy en día hay 89 universidades en el Perú; el rey de España fundó tres universidades: San Marcos, Cusco y Huamanga; el resto son universidades republicanas. La universidad privada más antigua es la Pontificia Universidad Católica del Perú, fundada en 1917, o sea, cuando la Universidad de Huamanga fue reabierta había en el Perú nueve universidades.

Hoy en día el decreto 882 permite que a la salida me reúna con unos cuantos amigos, pongamos un poco de dinero, hagamos una promotora y gestionemos fundar una universidad donde se nos ocurra. Es decir, ahora las universidades tienen un origen y una gestación realmente discutible. El origen de la reapertura y la gestación de la Universidad San Cristóbal de Huamanga no fue así, hubo una ley de reapertura que dio el Congreso; por otro lado, el ministro de Educación de aquellos tiempos era el doctor Basadre, no como ahora o hace unos años.

El presidente del Congreso que firmó la reapertura de la Universidad San Cristóbal de Huamanga fue el doctor Raúl Porras Barrenechea. En aquella época había parlamentarios por Ayacucho como Alberto Arca Parrón, Alfredo Parra Carreño, Javier Protzel del Castillo, personas como estas gestionaron la apertura de la Universidad de Huamanga.

A continuación presento algunas anécdotas que nos permiten dar cuenta de la actual situación de la universidad. Hay un señor que es dueño de cuatro universidades en el Perú, él fue presidente de la comisión de cultura del Congreso de la República cuando yo era director del INC y este señor me mandó una comunicación que la guardo por ser valiosa, y me decía: «Señor director, le ruego a usted enviarme un inventario del patrimonio cultural del Perú en las siguientes cuarenta y ocho horas». Y este señor tiene permiso para hacer cuatro universidades en el Perú.

Realmente, es lamentable la situación actual y hay que mencionar estos detalles para que las personas tengan una idea de lo que está pasando con la universidad, pues se pueden seguir abriendo universidades y hay una alta autoridad del país que sigue fundando universidades, y eso es un engaño porque no hay forma de que funcionen más universidades de manera correcta. Las razones de ello son dos: primero, no existen los suficientes docentes universitarios para atender las 89 universidades, pues ser profesional no significa ser docente universitario ya que una persona puede ser un buen profesional pero no tener cualidades para la docencia y si bien las maestrías para capacitarse en docencia universitaria ayudan, estas no son lo único, el docente se forma en la vida universitaria, al lado de los grandes profesores universitarios. Por ejemplo, mi profesor fue el doctor Fernando Silva-Santisteban, yo vivía en su casa y cuando fui alumno de la Universidad de Huamanga vivía en casa de él, entonces escuchaba al doctor en la clase y lo escuchaba toda la noche.

Vemos que todos estos grados y títulos ayudan, pero no hacen al docente universitario, el docente universitario debe hacer carrera universitaria, ir ascendiendo de ayudante a jefe de práctica y luego a docente. La siguiente razón es que como ahora la mayoría de universidades son particulares, los requisitos para ser docentes son puestos por ellas y entra cualquiera a enseñar. El siguiente asunto es que el presupuesto universitario es un bien limitado, es una torta que se corta en trozos y cada trozo es entregado a cada universidad, por lo cual mientras más universidades existan, más delgados serán los trozos, y las universidades recibirán menos dinero.

Posteriormente se conformó la Comisión de Implementación de esta universidad que la presidió el doctor Luis Valcárcel, la integró José María Arguedas y un conjunto de personas sumamente importantes y comprometidas con la educación y la cultura, entonces ese es el origen de la Universidad de Huamanga y ella fue la primera universidad que introdujo el trabajo por semestres, el sistema de créditos, los ciclos vacacionales, la evaluación de profesores, la actividad cultural. Les doy un ejemplo de quiénes integraban la universidad: cuando yo era alumno, el jefe de extensión universitaria era Julio Ramón Ribeyro y la directora del teatro era Viruca Miró Quesada.

Algunos amigos me preguntaron *¿qué hacemos con la Universidad de Huamanga?* Y lo que creo es que hay que preguntarnos *¿qué hacemos en la universidad de Huamanga? ¿Dentro de ella? ¿Para que ella cambie?*

Yo creo que lo que se ha perdido en la universidad es la identidad, la universidad no son los locales o laboratorios, la universidad es un cuerpo de ideas y doctrina, y esta universidad tiene un cuerpo de ideas y doctrina que la define e identifica; y fueron dos personas quienes definieron este cuerpo y doctrina: el doctor Fernando Romero y el doctor Efraín Morote. Lo que pasa es que, en los últimos años, este cuerpo de doctrina se ha olvidado y los profesores nuevos ya no conocen estos principios, los documentos escritos por ellos no se leen, entonces ¿cómo vamos a formar el conjunto de ideas e identidad con nuestra universidad?

Otro problema fue que por motivo de la violencia muchos profesores se fueron y tuvieron que venir personas que no tenían la suficiente calificación, y entraron a trabajar en la Universidad de Huamanga, y a esa gente hay que reentrenarla o deshacerse de ellos. Si bien existen muchos otros problemas, ahora lo que quiero es recordar un principio dicho por el fundador, el obispo García y Zamora: «Establezco esta universidad para que la gente viva en ella en mutua correspondencia y amor», recuerden este principio; no es cuestión de pelearnos, es cuestión de sentarnos a dialogar y convencernos, no de vencernos, y tratar de escoger lo mejor y las mejores ideas para implementar una nueva época en la Universidad de Huamanga.

Jorge del Campo
Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga

Quisiera compartir con ustedes algunas reflexiones acerca de la marcha de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga. Todos sabemos de la calidad académica y la eficiencia administrativa que tuvo la Universidad de Huamanga desde su reapertura y los siguientes veinte años —esto no es una novedad— está registrado en artículos de revistas y periódicos y lo evidencian los profesionales egresados de esta universidad que han tenido trascendencia local, nacional e internacional.

En este momento, la Universidad de Huamanga tiene serios problemas que ustedes ya conocen, los que deben ser resueltos con la participación no solo del rector y el Consejo Universitario, sino también con la participación de la comunidad universitaria. La autoridad está en el deber de proponer líneas de política institucional, problemas que superar, metas que alcanzar para repensar un plan estratégico que guíe la acción institucional y precise las tareas y metas que debemos conseguir con el trabajo diario y el compromiso institucional permanente. La gran mayoría de universidades del Estado comparten problemas similares que son conocidos por todos.

En la Universidad de Huamanga estos problemas se expresan en particularidades propias de nuestra ubicación geográfica que suponen aislamiento; en una población que se encuentra entre las más pobres del Perú, que practica el bilingüismo y una conducta andina tradicional; en un presupuesto sumamente modesto que no cubre nuestras necesidades y en un personal administrativo y docente mal remunerado, en algunos casos desalentado, y al que es necesario reentrenar y capacitar en sus especialidades y en la gestión universitaria, pues muchos de sus miembros han perdido identidad, como ya fue mencionado.

Con la universidad nos vemos obligados a sortear una serie de dificultades por la intrincada cantidad de disposiciones legales que hay que

cumplir en el sector público. Existe un retraso en el equipamiento de bibliotecas, laboratorios y equipos para la enseñanza. Los años de violencia dieron lugar a que muchos profesores con un buen nivel de formación abandonaran la universidad; desapareció la cooperación internacional y fue la oportunidad para que profesionales sin vocación universitaria ingresaran a la docencia a desempeñarse como informadores de una especialidad, olvidándose de su función de formadores de ciudadanos entre los alumnos que se vieron sin guías y sin orientación.

Muchos de estos problemas se lograron superar con la participación de docentes, alumnos y administrativos alcanzando así niveles aceptables de funcionamiento, pero en los últimos cinco años de gobierno primaron el desorden, la improvisación y el aprovechamiento en la actividad universitaria. Nosotros pensamos en la necesidad de un plan de recuperación académica y administrativa de la universidad con la participación de quienes la integran y con el apoyo de instituciones morales y la opinión de ex docentes y autoridades cuyas valiosas experiencias hay que aprovechar, precisamente hoy día hemos escuchado las experiencias de ex rectores para poder relanzar nuestra universidad, y en el futuro necesitaremos el apoyo de ellos que ya nos lo han ofrecido.

El buen o mal funcionamiento de la Universidad de Huamanga afecta evidentemente a la región Ayacucho, pues, los profesionales bien o mal formados en ella van a trabajar en la región, incorporarse en sus instituciones, dirigir proyectos o ser autoridades representativas de la región. El papel educativo de la universidad en Ayacucho es fundamental, está en la base de las acciones sociales, la buena o mala conducta cívica y ciudadana, la identificación con Ayacucho y sus problemas, la defensa de sus intereses, el desarrollo económico y social, la creación artística y la reproducción de sus tradiciones culturales tienen que ver con la educación, con la formación que imparte la Universidad de Huamanga. La mayoría de docentes de los centros educativos de Ayacucho egresan de la Universidad de Huamanga y asimismo podríamos mencionar otros profesionales que son educados y se hacen profesionales en nuestra universidad.

Las deficiencias académicas, la conducta social ciudadana inadecuada de un egresado de Huamanga supone también que la universidad no está educando ni formando con eficacia y que la formación profesional deficiente que pueda realizar repercute en el área de influencia regional que tiene la universidad, generándose una rueda de molino que reprodu-

ce en parte las deficiencias universitarias en la propia sociedad. Por todo ello, quien habla y gran parte de nuestros profesores estamos sumamente preocupados, pero tenemos fe en el futuro, en nuestro propio trabajo y tenemos la suerte de contar con amigos como los que hoy nos acompañan y que están dispuestos a ayudarnos en cuanto lo solicitemos, esa es la esperanza de gobierno con la que estamos seguros podremos salir adelante, pero no solo con el apoyo de fuera, sino de nuestra universidad.

Declaración de cierre y balance final

*Instituto de Democracia y Derechos Humanos
de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP)*

En el Paraninfo de la Universidad San Cristóbal de Huamanga diversas instituciones locales y nacionales, públicas y privadas, se dieron cita para participar en el *Tercer Foro Público para la Construcción de la Paz y la Democracia*, organizado por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), y que contó con el auspicio de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) y el apoyo del Gobierno Regional de Ayacucho y la Universidad San Cristóbal de Huamanga. Quince ponentes de alta calidad académica; representantes del Ministerio de Educación, del Consejo Nacional de Educación, del gobierno regional, de los gobiernos locales, docentes universitarios, docentes en general, miembros de gremios profesionales, de partidos políticos, de medios de comunicación, participaron activamente dentro de una concurrencia que llegó a 275 personas, cuando originalmente se había estimado la participación de 130 invitados.

Los debates sobre la cuestión educativa fueron muy esclarecedores y contribuyeron a reflexionar sobre uno de los temas más importantes y determinantes para el desarrollo del país y para la viabilidad de nuestro sistema democrático. Esta síntesis no pretende reflejar todos y cada uno de los temas debatidos y planteados, ni representar el sentir de cada una de las instituciones presentes. Los puntos que a continuación se reseñan solo buscan contribuir al debate educativo en torno al diseño de programas nacionales, regionales y locales.

1. Existe un profundo desencuentro entre el esquema educativo vigente y las necesidades y las realidades de la sociedad. Este desencuentro tiene que ver con la inestabilidad y frecuentes cambios de las políticas educativas. Sectores que usualmente no se sienten concernidos o llamados a participar de la formación de una política educativa, deben involucrarse con mayor actividad. En este marco, es fun-

damental que los partidos políticos y los líderes locales se adscriban a los acuerdos actualmente existentes.

2. El país no ha producido aún un esquema educativo alternativo y correspondiente a los cambios producidos en los últimos años a escala global en términos de mercado, integración, unipolaridad de avances científicos y tecnológicos, etcétera. Los cambios producidos, se ha comprobado, hacen que prime indebidamente la lógica de mercado en el tema educativo. Usando este lenguaje impropio; en el Perú, el «mercado educativo» no ha representado la mejora de la «oferta», sino solo un aumento en la «demanda». Las mejoras en la cobertura educativa y el número de estudiantes no se han traducido en una mejora del nivel de la calidad educativa que se encuentra entre las más bajas de América Latina. No obstante, sí se ha incrementado el debate sobre temas educativos y hay acuerdos políticos en marcha que deberían garantizar una visión compartida de la educación.
3. Se requiere que el Estado produzca una política educativa promotora del desarrollo. Las naciones, no solo las desarrolladas sino algunos de nuestros propios vecinos, han asumido actualmente esta opción y este reto con exitosos resultados. El Estado peruano invierte poco en educación, y hasta ahora no se supera poco más del 3% del PBI en el sector, lo que provoca que solo cantidades ínfimas del gasto público se orienten a la investigación, la tecnología y el desarrollo.
4. La crisis en el campo está ligada a este desencuentro mencionado en el primer acápite, lo que se expresa en que la educación rural no forma ciudadanos capaces de enfrentar estos retos. La educación rural no atiende de modo suficiente la diversidad cultural del país y ello en parte porque recibe magros recursos, lo que nos lleva a la penosa e inaceptable situación de escuelas que no cuentan con los mínimos requerimientos de infraestructura y material educativo. De esta manera, el profesor rural no puede constituirse en un líder local, lo que contribuye al debilitamiento de dicha escuela.
5. La universidad peruana no es vista como promotora del desarrollo nacional. Las universidades públicas carecen de las herramientas necesarias para ello y muchas de las privadas tienden a ver la educación como una mercancía. En todos los casos, la universidad es vista muchas veces como un mecanismo de ascenso social y no como un centro de difusión y producción de conocimiento.

6. El progreso y desarrollo de Ayacucho está estrechamente vinculado al desarrollo regional y a la cobertura educativa. Asimismo se hace indispensable la mejora de la educación rural en su calidad. Ella debe preservar y promover su diversidad cultural, su conexión con el plan de desarrollo de Ayacucho, con el proceso de regionalización y, naturalmente, con la recuperación de la Universidad San Cristóbal de Huamanga. Dentro de esta perspectiva, el papel del gobierno regional es esencial a partir de la elaboración de un programa educativo regional que comprometa a todos los sectores.
7. En el escenario político, el educador, defendiendo sus propios derechos, debe ser entendido como un promotor de diálogo y del desarrollo y no como un actor permanentemente enfrentado con el Estado, en un conflicto que parece inacabable e irresoluble para el resto de la población. El reconocimiento del diálogo, no como herramienta formal, sino como instancia capaz de comprometer resultados exigibles y que se cumplan debidamente, así como la afirmación de la dignidad del docente, con mejores oportunidades y condiciones de vida, forman parte de esta ardua agenda educativa nacional.

Huamanga, 24 de junio de 2005

IV

Etnicidad y exclusión: la agenda pendiente

Etnicidad, ciudadanía
y representación política

Nelson Manrique
Pontificia Universidad Católica del Perú

1. Paradojas sobre mestizaje, distinción racial e indios

Quisiera centrarme en responder a algunas preguntas sobre cuestiones que aparentemente debieran ser de una manera y son de otra. La primera es la idea de que con el conjunto de cambios materiales que se vieron en la sociedad peruana, el racismo debería haber desaparecido. Se suponía que el racismo tenía que ver con esta escisión entre la sierra y la costa. La sierra como algo separado, aislado, los indígenas circunscritos a una determinada sección. En la época de la Independencia se pensaba que el racismo desaparecería cuando la sociedad peruana fuese mestiza, la idea era: somos mestizos y en tanto lo somos, la discriminación desaparece. Desde el punto de vista cultural, incluso biológico, el mestizaje ha sido extendido en el país. Nos miramos entre nosotros y somos mestizos, pero la discriminación continúa allí.

Desaparecieron las bases materiales sobre las cuales se creaban la distinción racial, la servidumbre. Las haciendas desaparecieron, la reforma agraria de Velasco y los movimientos campesinos posteriores acabaron con el latifundio, la clase terrateniente y la servidumbre. La población indígena dejó de estar confinada cuando una inmensa migración cambió la relación entre la sierra y la costa.

En 1940, el 65% de la población estaba en la sierra y apenas el 24% en la costa. En 1993, el 35% está en la sierra y el 52% en la costa. Esta es una inmensa migración de gente definida como indígena; y esta es la otra paradoja interesante: si vemos con cifras, hubo millones de personas caracterizadas como indios que vinieron a la costa. En 1940 Lima tenía 600.000 habitantes, el Perú tenía 6 millones; es decir, uno de cada once peruanos vivía en Lima. En 1993, Lima sube a 6 millones de habitantes, tiene casi la tercera parte de la población peruana, pero hay la percepción

en Lima de que en la costa no hay indios. Es decir, han migrado millones de personas que en la sierra son caracterizadas como indios y sin embargo en la costa desaparecen entre tantos indios. Y eso lleva a la otra paradoja: que haya la percepción de que la población indígena es cada vez menor porque la condición de indios se considera sinónima de vivir en la sierra, ser poblador rural, ser campesino. En tanto se reduce la población serrana, se reduce la población rural, se reduce la población campesina y la percepción es que los indios son cada vez menos.

Hay una última paradoja que quisiera mencionar. ¿Cuál es el departamento que tiene mayor cantidad de quechuahablantes en el Perú? Si asumimos que la lengua es un factor básico para definir la pertenencia étnica, no es el Cusco, lo era hasta 1993. De acuerdo con los datos del censo de 1993, Cusco tenía la mayor cantidad de quechuahablantes con 560.000 personas. ¿Qué departamento le seguía? Lima, con 547.000 quechuahablantes; estaban casi empatados. Doce años después hay más quechuahablantes en Lima que en cualquier otro departamento del país. Esto es resultado de la migración. Comparemos esto con lo que pasa en Quito, con lo que pasa en La Paz. Uno nunca va a oír en las calles de Lima hablar quechua. El quechua se habla en el ámbito privado, en confianza, en las fiestas; pero en la calle nadie habla quechua. El departamento que tiene la mayor cantidad de hablantes de quechua, no tiene gente que hable quechua cotidianamente. ¿Por qué? Porque se siente vergüenza de hablar quechua. Tiene que ver con la reacción de esta señora de Chincheros que dice: «Quiero que enseñen a mi hija en castellano y no en quechua porque yo hablo quechua y soy discriminada, no quiero que mi hija sea discriminada y por tanto no quiero que hable quechua». Exactamente: hablar quechua en Lima es exponerse a ser discriminado, a ser excluido.

2. Racismo y desigualdad social

¿Y por qué esta presentación? Primero voy a plantear una pregunta y voy a ensayar una respuesta. La pregunta me la planteó mi madre. Ella es de Huanta, yo soy de Huancayo. Cuando estalla la violencia en los años ochenta, sabemos que Huancavelica fue terriblemente castigada. La tierra de mi padre, Lircay, fue arrasada varias veces. El comentario de mi madre se refería a lo siguiente. «Estos muchachitos —decía refiriéndose a los de Sendero— hablan de explotación, de opresión, pero tendrían que

haber visto cómo era la situación en 1940». Y es cierto: en Lircay —y presumo que en muchos lugares de aquí de Cusco también— los gamonales se hacían cargar en andas para ir a sus haciendas; y la explotación y la corrupción eran mucho más brutales que después de la reforma de Velasco. Pero entonces, ¿por qué la guerra de Sendero estalla en 1980 y no en 1940 cuando la condición de la población indígena era peor? Creo que esto va a un punto que es clave para ver qué papel juega el racismo. ¿Por qué la enorme persistencia de estas imágenes? ¿Por qué este juego de exclusión por el cual Lima excluye al interior y Cusco se siente con razón excluido por Lima, las provincias de Cusco se sienten discriminadas en relación con el Cusco ciudad capital, los indios se sienten excluidos en relación con los mistis y los blancos?

Lo que voy a sostener es que Sendero Luminoso tiene éxito en 1980, iniciando una guerra, porque la violencia estalla no cuando hay la peor explotación o la peor opresión, sino cuando el orden injusto deja de ser visto como un orden natural. ¿Qué papel ha jugado el racismo dentro de la ideología de la sociedad peruana? La sociedad peruana no tiene cambios significativos en su forma de organización al pasar de la época colonial a la republicana. Existe una revolución con la independencia. Una revolución política porque pasamos del virreinato a la república, pero no una revolución social: los mecanismos de opresión y explotación utilizados por la élite española son heredados por la élite criolla que los utiliza y que no tiene interés en desaparecerlos; incluso le interesa utilizarlos en su beneficio.

Un mecanismo fundamental de control es el racismo. El Perú es una sociedad a la que sociológicamente se le llama *estamental*. Esto quiere decir que el orden social es concebido como un estamento, como un conjunto de estratos que son impermeables el uno al otro. En un orden estamental, se supone que una persona nace en una condición y debe morir en la misma condición. A diferencia de lo que sucede en un orden moderno, un orden democrático, está excluida la movilidad social. El supuesto fundamental de la democracia es que hay igualdad de oportunidades y es la libre competencia la que permite que las personas, sobre la base de sus méritos, puedan ocupar distintos puestos. Eso es la democracia, eso está excluido en un orden estamental; se ve como ilegítima la movilidad social.

El orden estamental es la garantía de que todo funcionará, y que cada uno estará en su lugar. Ahora, ¿cómo impedir que la gente legítimamente quiera cambiar de condición, cambiar de clase social, ascender

socialmente de ser esto posible? ¿Cómo hacer que la gente interiorice el orden estamental como un orden natural, deseable, respetable? El racismo hace posible eso. Naturaliza las desigualdades socioeconómicas al presentarlas como consecuencia no de la existencia de un orden injusto —de una herencia cultural de estructuras, de explotación, de opresión—, sino como consecuencia de la naturaleza biológica.

El racismo construye la desigualdad apelando a la biología, a que hay personas que son superiores o inferiores biológicamente hablando. Los blancos y descendientes de los europeos son superiores y los indígenas inferiores. Hemos visto todos los indicadores, como son: esperanza de vida, mortalidad, morbilidad, índice educativo y nutrición, y coinciden en que el grupo peor situado de la población peruana es el constituido por los indígenas. Para el discurso racista, estas son consecuencias de las limitaciones biológicas de los indígenas. Si están excluidos de la educación, es porque no tienen la suficiente capacidad intelectual. Esto funciona como un mecanismo de control social cuando la gente que es discriminada interioriza ese discurso como verdadero. Quizá la peor demostración de la medida en que ese discurso puede ser interiorizado es la experiencia. Tengo varios amigos anglosajones, antropólogos, sociólogos que hacen trabajos de campo y que terminan siendo requeridos por padres indígenas que les piden tener relaciones con sus hijas porque quieren tener nietos gringos. O, más abiertamente planteado, porque quieren «mejorar la raza». Cuando un padre está dispuesto a plantear esto, primero está convencido de que es inferior biológicamente, lo ha interiorizado y lo cree; y, en segundo lugar, está convencido de que no hay cambio posible si no es por la biología, por la naturaleza. Por eso el racismo fue tan eficiente, tan poderoso para mantener el orden en la sociedad oligárquica. Ningún orden se puede mantener solo sobre la violencia. Tiene que haber un consenso, un conjunto de ideas compartidas, interiorizadas por la gente que garantice que esas reglas se mantengan. El racismo cumplió para la sociedad oligárquica esa función. Y en tanto el discurso racista era aceptado por quienes discriminaban y por quienes eran discriminados, este orden era inamovible.

3. Reformas trucas y construcción de ciudadanía

¿Qué cambia entonces entre el cuarenta y el ochenta? El intento de modernización de la sociedad peruana de Velasco Alvarado acabó con las

bases materiales sobre las que se montaba la distinción racista. Desapareció la hacienda y la servidumbre. Se propicia el crecimiento del mercado interno, la expansión de carreteras, los medios de comunicación y las grandes migraciones. Ese gran movimiento que se da en la sociedad peruana acaba con las bases en las cuales se fundaba el racismo. Pero creo que el racismo es el problema central y está en la base de la violencia política, de la exclusión, de esta imposibilidad de construir ciudadanía que estamos viviendo actualmente.

La de Velasco fue una revolución antioligárquica inconclusa, frustrada. Tuvo éxito en destruir las bases materiales del orden oligárquico, desaparecieron las haciendas, pero desaparecieron también los terratenientes, desapareció esa oligarquía financiera: el imperio Prado, por ejemplo, y una serie de nombres que sonaban en los sesenta, Mujica y Cavassa, Gallo, Porras, Barreda y Lagos, Prado Ugarteche, Álvarez Calderón, los dueños del Perú de los que habla Malpica en su libro *Los dueños del Perú* de 1967, que ahora son clase media. Desaparecieron como poder. Pero donde Velasco fracasó fue en destruir ese imaginario oligárquico, ese conjunto de mentalidades y visiones que quedaron intocadas por el carácter vertical y autoritario de la revolución velasquista. Es una revolución que desconfió de la movilización popular, que se hace por decreto desde arriba. Que permite que se destruyan las bases materiales del orden oligárquico, pero sin embargo permanecen los elementos del imaginario que hacen viable este orden: eso es lo que estamos viviendo.

¿En qué se expresa esto? En Lima, por fin la gente empieza a atreverse a hablar del tema. En 1998, por primera vez hay denuncias de gente que es discriminada cuando quiere entrar a una discoteca porque tiene rostro de indígena o porque es cholo. La Comisión de la Verdad y Reconciliación ha analizado la discriminación racial detenidamente y concluye que ella ha jugado un papel fundamental en el estallido de la violencia.

Para terminar con la economía, ¿cuál es el costo social o económico de la exclusión étnica, racial? No es solo el terrible costo social del que estamos hablando en términos de crear un país donde millones de personas se ven condenadas a tener —incluso biológicamente, debido a la desnutrición— una serie de desventajas que van a marcar su vida. El problema fundamental es que no hay posibilidades de desarrollo si es que no hay un grado de integración social. Muchos investigadores han hecho análisis muy detallados de lo que pasó en el sudeste asiático, los tigres, los drago-

nes del Asia y han coincidido en que es necesario un grado de equidad para poder desarrollarse. La persistencia de las formas de discriminación hace una sociedad cada vez menos equitativa. Lo que estamos construyendo es un orden en el que la inequidad empieza a expresarse ya no solo simbólicamente —no solo en cómo se viste la gente—, sino espacialmente. Y eso es muy claro en Lima en términos de barrios amurallados, barrios completos que en este momento se ponen rejas para que la gente no entre; balnearios al estilo de Asia. Es decir, construir un país en que hay una especie de *ghettos* defensivos de los sectores acomodados, un modelo económico que apunta a ellos y que condena a la pobreza y a la exclusión a todos. Un mundo invisible para los de arriba y para los de abajo.

El ideal actual, y el paso más importante que podríamos dar, es construir ciudadanía. Pero el racismo precisamente niega la ciudadanía, porque esta parte del supuesto de que hay una sustancia común entre las personas. Un pastor de alpacas de Cailloma tiene el mismo valor que Dionisio Romero como ciudadano, a pesar de la diferencia económica, étnica y todo lo demás porque asumimos que hay una común humanidad. Pero el racismo niega esa común humanidad, ya que considera que hay ciudadanos de primera y de segunda, porque hay individuos biológicamente de primera y de segunda. ¿Por dónde cambia? Es el Estado, sin duda, el que tiene que tomar una serie de iniciativas, pero también supone cambios en nosotros mismos. Personalmente, yo no puedo decir que no soy racista, he sido formado en una sociedad racista, es un combate diario contra la propia formación que tenemos.

Wilfredo Ardito
Asociación pro Derechos Humanos (APRODEH)

Me parece muy interesante que en las exposiciones se haya abordado un tema que, en realidad, no estaba presente con ese nombre. El tema que nos convoca es la diversidad étnica. Pero los expositores se han orientado más a la problemática del racismo y creo que es importante incidir mucho en esto.

Los aspectos étnicos y culturales pueden cambiar. Es importante señalar que los millones de peruanos que migraron de la sierra hacia la costa y hacia la selva, a partir de los años cuarenta, decidieron intencionalmente cambiar toda una serie de rasgos y culturas. Rasgos como la vestimenta, el idioma, los nombres de sus hijos. Se buscó assimilar muchas manifestaciones a lo costeño o a lo occidental; y esta es una actitud intencional que tuvieron millones de personas. La diferencia es muy fuerte con otros países —como Ecuador, Bolivia y Guatemala— donde estos mismos sectores tienen como orientación no dejarse discriminar y afirman activamente su identidad. De una manera u otra, en el Perú, la opción de millones de personas ha sido diferente, pero finalmente ha sido una opción. Lo que habría que señalar es que esta es una situación a la que se han visto empujados por el fuerte racismo que existe en nuestro país. Ese racismo es muy fuerte por el hecho de que nuestro país, además, tiene su centro en la costa. Países como Ecuador y Bolivia, tienen su centro en la zona andina. La costa de Perú tradicionalmente ha vivido siempre de espaldas a la realidad nacional, más orientada hacia el resto del mundo. De esta manera, hemos acuñado e interiorizado un racismo muy fuerte. Como se ha señalado, es un racismo que también lo interiorizan los sectores discriminados, los cuales están muy convencidos de su propia inferioridad.

En el mundo popular, hay una polca que explica esto: «Y me miraste de mala gana / y yo me muero de amor por ti». Esta es la forma como muchos peruanos reaccionamos frente al racismo. Una persona blanca nos

mira de mala gana, pero nosotros simplemente quisiéramos que en el fondo nos miren bien, ser aceptados, porque en el fondo no estamos contentos de ser nosotros mismos. Lo mismo puede pasar en otros conflictos, por ejemplo, entre cusqueños y limeños. Los cusqueños pueden sentir que los limeños los desprecian, pero los cusqueños quisieran que los tomen en cuenta. Existen una serie de elementos que son necesarios trabajar entre nosotros y que todavía producen mucho daño a los peruanos. El racismo hace muy difícil que nuestro país se pueda desarrollar.

Hace cerca de un año, un grupo de personas decidimos formar un grupo contra el racismo, ya que considerábamos que era un tema tabú, como lo ha señalado Nelson Manrique. Tabú en el sentido de que la gente no quería hablar de esto, se negaba a sí misma el hecho de haber sido discriminada o maltratada. En primer lugar, observamos que había una reiteración de casos de racismo o discriminación en discotecas o lugares públicos, como existen en Cusco o en Lima. Cuando comenzamos a denunciar este hecho, muchos medios de comunicación mostraban notable interés, entrevistando y buscando información sobre esto. No obstante, nosotros explicábamos que esto refleja un problema mayor: el racismo en las postas médicas, en los colegios, en las fuerzas armadas, hacia los andinos. Además, es un problema vinculado a las políticas públicas, a la asignación de presupuesto.

Es interesante el tema de las discotecas porque revela que al tener un nivel de consumo, o al obtener un nivel de estudio, o cuando las personas ocupan una determinada posición social, pueden sentir que estarán menos propensos a ser discriminados. Sin embargo, la discriminación subsiste. Así, la discriminación en el Perú no es solo social o económica: es también una discriminación racial. Este elemento se mantiene con mucho vigor, y sigue siendo tabú su mención. Es un problema que arrastramos desde la Colonia y no fue solucionado con la Independencia.

En otros países como Singapur o Malasia, al independizarse eran conscientes de que en sus países ya existían musulmanes, budistas, chinos. Y que si querían desarrollarse tenían que ofrecer las mismas posibilidades a todos, ya que solo teniendo una sociedad integrada podían salir adelante. En el Perú no fue así. La minoría criolla que promovió la independencia no tenía ningún interés en que los negros o los indígenas tuvieran las mismas posibilidades que ellos. No eran vistos como ciudadanos, y no los querían ver como tales. Igualmente, cuando esta minoría criolla trae a los

chinos, estos también eran considerados inferiores. Solo los inmigrantes europeos eran considerados iguales. La migración europea (de italianos, portugueses, franceses) normalmente no es estudiada, ni en los colegios, ni en las universidades. Pero es importante para explicar la composición social de nuestro país. El país del siglo XIX —donde había una élite criolla, una gran cantidad de población indígena, población china esclavizada y una población negra que acabada de salir de la esclavitud— entra en conflicto con Chile con las consecuencias por todos conocidas. Y no le podría ir de otra forma, porque es un país absolutamente dividido y fragmentado; la minoría criolla no podía conseguir que los indígenas lucharan para un país que finalmente siempre los había excluido.

1. La ausencia étnica

Cien años después, hemos visto que se han producido diversos cambios en la sociedad peruana; la migración, la urbanización, la expansión de la educación. No obstante, aún encontramos un racismo que subsiste. La indiferencia frente a los hechos subrayados por Nelson Manrique sobre las esterilizaciones forzadas y la violencia de los años ochenta nos grafican tales situaciones. Bastaría solo el caso de una señora de clase media limeña o cusqueña, o una madre de familia del colegio Salesiano o La Salle que hubiera sido esterilizada forzosamente para ser un escándalo absoluto, produciendo la destitución del personal del sector salud involucrado. Pero como fueron esterilizadas mujeres campesinas no se produce la indignación. Incluso, muchas personas decían: «Está bien, para que tengan menos hijos». La percepción que existe es que si el que sufre es un campesino es menos importante su sufrimiento, puesto que están «acostumbrados» al hambre, al sufrimiento. Y esa es una mentalidad que yo uso para no sentirme cuestionado: esto último es parte de su «costumbre», justifico así mi propia insensibilidad.

Tenemos que enfrentar este tipo de problemas. La pregunta es cómo pueden trascender a una movilización política determinada. Aquí hay toda una discusión interesante que puede ser incorporada en países como Ecuador y Bolivia, donde los problemas étnicos aparecen de manera explícita en los movimientos políticos y hay movimientos políticos indígenas en ambos países que reafirman esta identidad. En el Perú no tenemos esto porque la mayoría de la población indígena no se autodenomina como tal,

sino como campesinos, salvo los 200.000 indígenas amazónicos que sí poseen mucha conciencia de su identidad.

Es muy difícil hablar de movimientos étnicos en el Perú, o que encajen en un nivel muy reducido. Si habláramos de movimientos étnicos, muchos problemas se desarrollarían de modo diferente. Sin embargo, tenemos por ejemplo el conflicto minero de Tintaya. Las comunidades afectada por la empresa BHP Billiton, desde una perspectiva actual, son afectadas por la contaminación, o desean trabajar en la empresa. Pero si asumiéramos una perspectiva étnica, lo que podríamos decir es que estas personas se encuentran en el territorio étnico tradicional del grupo indígena que vive allí y, por lo tanto, esta empresa no podría operar si no tiene la autorización de este grupo indígena; por ende, la negociación tendría que ser totalmente diferente. Quien estaría en una situación cuestionable sería la empresa, porque nunca le pidió permiso a la comunidad indígena. Como no existe una discusión de carácter étnico y como los habitantes no poseen este tipo de conciencia, la discusión se va por otros lados: más criterios económicos y laborales.

2. Factores raciales y étnicos en la política

Si bien el aspecto étnico no es explícito, el racial sí aparece de manera tácita. Cuando los peruanos nos relacionamos, normalmente le damos importancia al aspecto físico, al aspecto racial de las personas. Eso implica que se seamos confiados, desconfiados, que veamos al otro como alguien cercano o distante; eso también se manifiesta cuando votamos. En las opciones electorales lo racial también tiene un peso, a pesar de que ello se quiera soslayar.

En otros países, cuando se hace una encuesta electoral se dice: «Los negros votarán por Bush, los blancos votarán por los demócratas...». En el Perú no sucede esto. No se menciona en las encuestas, puesto que es parte del tabú del racismo. No se diversifican, entonces, las opciones electorales que tiene cada sector. En los procesos electorales de los últimos años, lo que ha sido visible es que buena parte de los peruanos desconfiaba de los candidatos que podrían ser considerados blancos. Candidatos como Vargas Llosa, Pérez de Cuellar o Lourdes Flores Nano generaban confianza en un sector y generaban mucha desconfianza en otro sector. No por sus ideas, necesariamente, sino por sus rasgos físicos y su entorno,

lo que generaba aún mayor desconfianza. Esos son elementos que incluso son muy sutiles y que todavía las distintas fuerzas políticas no son capaces de reconocer, aprovechar, explotar o enfrentar.

En el Perú aún existen movimientos políticos que presentan candidatos de rasgos blancos y que terminan en una situación de disociación respecto a otro tipo de grupos. Sería viable que en el Perú aparecieran agrupaciones políticas que tuvieran una carga étnica o racial. Sugeríamos, con tono irónico, que en el Perú había un partido étnico, solo que ellos mismos no se daban cuenta: el PPC. La gente que participaba y votaba eran personas étnicamente parecidas. Pero podría ser que hubiese otro tipo de movilizaciones. Y aquí viene a colación otro tipo de discusiones. Podemos afirmar que el Perú es un país mestizo y con mucho mestizaje. Sin embargo, también es cierto que no todos los peruanos son mestizos. Los descendientes de los inmigrantes europeos y asiáticos no son mestizos, al mismo tiempo que muchos indígenas andinos y amazónicos. Es una ficción decir que el Perú es un país mestizo. Decirlo permite ignorar este tipo de realidades: que existen peruanos con otro tipo de origen, que viven de modo diferente desde el punto de vista económico, de sus condiciones de vida y de su reconocimiento como ciudadanos.

¿Hasta qué punto, entonces, podríamos considerar que podría surgir en estos sectores no mestizos un movimiento étnico determinado? ¿Hasta qué punto podríamos determinar que en el caso de Ecuador una agrupación étnica que no existía ha surgido? Los indígenas ecuatorianos se llaman a sí mismos indígenas quechuas. Hace cincuenta años no sabían que lo eran. El quechua es el idioma que se habla en distintas poblaciones en Ecuador. Una serie de organizaciones y movimientos poco a poco han producido una mayor conciencia de esta identidad. ¿Es posible que en el Perú pueda aparecer un fenómeno similar? Existen muchas dificultades para esto. En general, los peruanos asumen otro tipo de identidad. Se identifican como campesinos, por su departamento o por su lugar de origen; identidades que se han vuelto más fuertes. No obstante, podría ser que aparecieran identidades étnicas como las que hace cincuenta años no se imaginaban en Bolivia o en Ecuador.

¿Por qué existen estos movimientos tan fuertes en Ecuador o Bolivia mientras son casi inexistentes en el Perú? Ello se debe a que en los años de la violencia mucha gente que hubiera podido formar un movimiento de esta naturaleza terminó vinculada al senderismo, migró o simplemente

fue reprimida, absteniéndose de la participación política. Esto golpeó mucho a estas poblaciones. En lugares como Ayacucho, Apurímac o Huancavelica, que son predominantemente indígenas, no encontramos movimientos indígenas similares. Hay que mencionar, entonces, toda la violencia que esta población sufrió durante esos años. La violencia ha generado que exista mucha dificultad para hacer surgir una identidad con la adecuada sensación de orgullo y autoestima que pueda plantear una propuesta política desde ellos. Sin embargo, los hechos podrían ser distintos, y podríamos vivir en los próximos años un desarrollo diferente.

Inés Fernández-Baca
Coordinadora Intercentros para la Investigación,
Desarrollo y Educación (COINCIDE)

Muchos peruanos no pueden hablar con voz propia, y muchos no son escuchados. Debo señalar de antemano que tuve algunas dificultades para abordar este tema, ya que es imposible hacer una disertación sobre etnicidad, ciudadanía y política, sin interpelarnos personalmente. No solo es un discurso hacia afuera; es también una introspección, un discurso hacia adentro. Por lo tanto, no solo reconozco algunas dificultades mías, sino también aquellas que tenemos como país para reconocernos, para aceptarnos, y, lo que es más difícil aún, para valorarnos como una sociedad diversa culturalmente. No obstante, «el Perú es un país de todas las sangres», frase con la que todos nos identificamos. Frase que sirve para señalar la diversidad, al mismo tiempo que abona la idea o teoría generalizada de un mestizaje y fusión. Por lo tanto, todos hemos recibido transfusiones y ahora todos somos iguales, y no cabe hablar de diferencias raciales y étnicas.

El mestizaje es una manera bastante usual de representarnos. Al mismo tiempo, es una forma de escaparnos cuando alguien nos interpela para preguntarnos quiénes somos. Aunque la teoría del mestizaje ha sido cuestionada desde las ciencias sociales, sigue siendo un modo frecuente de representarnos. Cabe señalar que la teoría del mestizaje surgió en su momento con un contenido progresista, porque señalaba la igualdad frente a una sociedad que discriminaba enfatizando el término *igualdad*, y apostaba por el cambio frente a la ideología o posturas vinculadas al *status quo*. Recordemos el debate entre Luis Valcárcel y Uriel García en el Cusco. Valcárcel señalaba que el mestizaje solo producía deformidades, mientras que García hablaba del nuevo indio y valoraba el vigor del indígena por su capacidad de asimilación y reinterpretación de lo nuevo. Esta teoría de la pureza de sangre sigue vigente y hay quienes piensan que nuestro atraso o subdesarrollo tiene que ver con el hecho de ser un país mestizo, frente a posiciones que sugieren que si solo hubiesen quedado los indios, podría-

mos ser una cultura desarrollada; esto último es otra forma de señalamiento de la pureza. Como dije, estas ideologías aún están vigentes.

1. Democracia, mestizaje y reconocimiento

La teoría del mestizaje está sirviendo para ocultar las diferencias y sugerir que todos somos iguales, imponiendo una cultura occidental y moderna hacia la cual todas las llamadas *culturas tradicionales* tienen que converger tarde o temprano. Finalmente, todos los rasgos premodernos o tradicionales tendrán que ir desapareciendo en la medida en que seamos un país moderno. La visión de que tarde o temprano llegaremos a ser una cultura moderna es mucho más generalizada de lo que creemos. Según ella, la diversidad es un lastre, ya que nos frena, es una rémora que nos impide llegar a ser modernos. La diversidad, pues, sería un lastre para llegar a ser una sociedad democrática, porque hay rasgos predemocráticos que estarían obstaculizando nuestro objetivo. Estas ideas son muy comunes. Constantemente repetimos: «No estamos preparados para la democracia», «No sabes vivir en democracia». En ese sentido, tenemos que capacitar a nuestra población para que sepa vivir en democracia y encuentre pensamientos y valoraciones que no necesariamente encajan con nuestro ideal de modernidad.

Existe el caso de una dirigente que quería participar en una lista política. Ella tenía una simpatía ideológica por una lista determinada. Sin embargo, su organización había decidido apoyar a otra lista. Le expliqué que un principio de la democracia es la posibilidad de optar por una inclinación política. La dirigente optó y tuvo un gran problema con su organización, pues esta la dejó sin respaldo. Las decisiones en nuestro país se toman colectivamente. Cuando nosotros preguntamos a las comunidades campesinas, ellos sugieren que las listas deberían armarse desde una sesión de las comunidades y elegir a sus representantes. En ese sentido, las listas escogen partidos nacionales o regionales. Se van a llenar las listas a las comunidades y estas optan políticamente. ¿Eso quiere decir que hay una opción individual?, ¿una opción colectiva? Así, nuestro sistema político se enfrenta con una serie de dilemas que no están respondiendo realmente a nuestras costumbres, visiones y percepciones. Tenemos que dialogar con esas maneras de pensamiento político que tiene nuestra sociedad. No se trata de plantear cómo nos preparamos culturalmente para vivir en democracia. Más bien, ¿qué tipo de democracia se tiene que construir

para que se adapte a lo que somos y a la diversidad de las culturas que tenemos? La pregunta no es cómo hacemos para que nuestros pueblos alcancen ese ideal de modernidad a la cual deberíamos aspirar todos los que nos preciamos de modernos. Se trata, en cambio, de preguntarnos si la cultura y la diversidad cuestionan si nuestro sistema político se adapta o no a nuestras costumbres.

Aunque en el debate académico sobre la diversidad hay todavía mucho por avanzar, existen algunos aportes. Pero en el quehacer político no hay algún avance. El diálogo entre interculturalidad, diversidad y quehacer político aún no se ha producido. La práctica política sigue siendo reactiva a las coyunturas. Lo máximo que se debate en términos políticos es la representación, como las cuotas para las minorías étnicas. Sin embargo, el cuestionamiento étnico es mucho más de fondo. No solo se trata del tema de las cuotas, sino si los mecanismos de representación ciudadana y de preparación política son adecuados a nuestra cultura; no solo a las minorías, sino a lo que somos. Decía Gonzalo Portocarrero que somos menos occidentales de lo que pensamos. No somos totalmente modernos, felizmente. Somos también andinos y tenemos muchos rasgos tradicionales en nuestro comportamiento, en nuestra manera de relacionarnos. Habría acaso que decir que es necesario dejarlo porque es un lastre. O, por el contrario, deberíamos dialogar con nuestras maneras de ser.

El Informe de la CVR habla de la necesidad de producir un nuevo pacto social: el horizonte de la reconciliación nacional es un nuevo pacto social entre el Estado y la sociedad. Pacto que no se producirá si no somos capaces de mirarnos y de reconocer los enormes problemas que trae la discriminación cultural a nuestro país y al desarrollo. A veces nos acercamos a la discriminación como si esta solo fuese un trato. Pero la discriminación mata. La CVR señala que la discriminación, convertida en estructura política, puede matar y agredir. Además, existen estructuras sociales tremendamente discriminadoras. ¿Cómo avanzamos hacia este reconocimiento y hacemos transparentes nuestras diferencias? Es un tema de actitud.

2. Identidad y modernidad

Quería abordar un aspecto más conceptual. Usualmente tenemos una mirada sobre la diferencia que no nos ayuda a entenderla, porque nos sumimos en la idea de que lo moderno es lo desarrollado, lo avanzado,

hacia donde tenemos que dirigir lo civilizado; y lo tradicional es lo retardatario, es aquello que debemos superar. Esta es una idea más generalizada de la que creemos. Quisiera citar a Mario Vargas Llosa, quien en un evento sobre identidad señalaba lo siguiente:

Ninguna sociedad ha sido capaz hasta el presente de crear un sistema donde la modernidad pueda coexistir democráticamente con esas culturas primitivas mágico-religiosas sin absolverlas y desintegrarlas. Porque el caso del Perú, es el caso de muchísimas sociedades en el mundo donde la modernidad coexiste con comunidades primitivas, en un estado de la evolución dentro del cual, la identidad colectiva es inevitable, y quizá positiva porque es la única garantía de supervivencia. Un intento de imponer identidades colectivas en sociedades que han alcanzado un nivel de civilización, donde se puede hablar de democracia, derechos humanos, y soberanía individual, es un atropello innegable a la dignidad humana.¹

Mario Vargas Llosa sugiere que las sociedades primitivas mágico-religiosas están en un estado de evolución inferior. En esta visión lineal del tiempo, hay cosas que corresponden a estados primitivos de la civilización. Si seguimos pensando en esta perspectiva, estamos en medio de un conflicto insalvable. Me preguntaba, a raíz de esta cita, si no es un atropello a la dignidad humana imponer la soberanía del individuo, cuando son seres colectivos y los pensamientos, así como las decisiones, son tomados de manera colectiva. Este conflicto entre tradición y modernidad no nos ayuda, porque no somos ni modernos ni tradicionales. Somos sociedades cambiantes, individuos que nos movemos mucho, migrando, generando cambios y adaptaciones.

Antes los campesinos tenían que disfrazarse de blancos para ir a las ciudades. Ahora se disfrazan de campesinos porque así son reconocidos. Pareciera que se disfrazan para agrandar a los turistas, tomarse fotos, etcétera. Antes había que dejar de ser campesinos para ser aceptados. Ahora hay que ser indígenas en muchos espacios para ser aceptados. Habría que sacar el prejuicio del «disfraz». El disfraz no siempre es malo. Es más una capacidad de adaptación y de explorar mucho más esto que valoramos en la cultura andina que es el manejo de la diversidad. Si hay un valor en la

¹ Encuentro *Los Fanatismos de la Identidad*, organizado por Casa de América y la revista *Letras Libres*. Madrid, 8 de octubre de 2001.

cultura andina, este reside en el manejo de la diversidad del espacio, del conflicto y las culturas. Habría que procesar mucho más cómo se procesa esa diversidad en nuestras sociedades andinas. El esquema tradición-modernidad, parametrado y esquemático, no nos ayuda mucho. Por el contrario, el concepto de identidades múltiples y cambiantes nos acerca más a entender nuestro país. En efecto, somos un país de múltiples identidades que van cambiando, rotando. Podemos ser modernos, tradicionales. Es decir, hay muchísima movilidad en nuestras maneras de ser peruanos. Hay que estar muy atento a la configuración de identidades y al surgimiento de las identidades. ¿Existe una identidad quechua? ¿Existe una identidad indígena o no? El concepto de identidad incorpora algo que es muy positivo: el sentido de pertenencia. Es decir, el conocimiento y valoración de aquello que nos es propio. El idioma es un referente de identidad importante, pero no es el único. No se sabe hasta qué punto existe esta valoración de lo quechua y esa valoración de lo propio en la identidad quechua.

Las identidades se van reconfigurando en los espacios locales y es una especie de mosaico de identidades. En ese sentido, la descentralización es un gran avance y una oportunidad para enfrentar de manera colectiva la etnicidad en el Perú. En principio porque la descentralización es una forma de discriminación cultural, pero también nos da la posibilidad de formular políticas públicas y de crear espacios y mecanismos de participación ciudadana acordes con nuestras realidades. Siempre es una oportunidad que se puede aprovechar o perder. La descentralización será una gran oportunidad para reconfigurar identidades, y hacerlas mucho más integradoras.

Hay que reconocer que lo andino también puede ser avasallador de las pequeñas particularidades locales, desconociendo que hay múltiples identidades. Ante ello, ¿cómo hacer para reconocer estas pequeñas identidades, y no hacer de la región una integradora que termine avasallando a los pueblos pequeños que también tienen derecho a expresarse? La salida es abrir estos espacios de participación ciudadana local y fortalecer los espacios para debatir los planes de desarrollo, los presupuestos participativos. Deben ser más pluriculturales, y, al mismo tiempo, expresión de nuestras diversidades. También debe reclamar la autonomía de nuestras localidades y de las regiones para decidir sus mecanismos de participación y concertación. Hay un avasallamiento desde el gobierno central que im-

pone las maneras de configuración de las regiones. Sin embargo, desde la manera como formamos nuestras subregiones —cómo nos integramos, de qué mecanismos de participación ciudadana nos dotamos para abrir esos espacios de diálogo democráticos que son fundamentales— podemos decidir cómo queremos ser, y de qué manera queremos representarnos. Hay que fortalecer esos espacios de diálogo y que todos tengamos el privilegio de decir lo que pensamos y de ser escuchados.

Considero que no solo estamos reconstruyendo la democracia. Nos estamos construyendo y reconstruyendo como sociedad. Recién nos estamos entendiendo como un ser social, y en esa medida ir hacia ese horizonte que planteaba la CVR sobre el tema del reconocimiento, es atrevernos a mirarnos de frente. En ese sentido, la descentralización es una oportunidad importantísima para aprender a mirar el país desde dentro y reconocernos tal como somos y aprender a hablar en nuestro propio idioma.

Historia, sociedad y cultura:
parámetros para medir la exclusión

Jorge Polo y la Borda
Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco

Quisiera recordar que estamos frente a un tema contradictorio, complejo y paradójico. No es fácil acercarse al tema. En principio, parece difícil definir qué es un problema étnico o a qué nos referimos con un problema étnico. Max Hernández reflexionaba sobre estos problemas, señalaba la confusión que el propio término encierra y la dificultad para utilizarlo como un concepto o una categoría de análisis, puesto que el término *étnico* encierra una contaminación. De manera que estamos ante el reto de definir estos conceptos. Al mismo tiempo, tendremos que utilizar descripciones para referirnos a aquello sobre lo que queremos discutir o reflexionar. Lo étnico en sí mismo no define por ahora algo inequívoco. Es un término contaminado y es una categoría que se confunde. Por eso mismo, no es difícil que en nuestros diálogos utilicemos expresiones como *diversidad étnica*, *diversidad cultural*, *problema indígena* como sinónimos, aunque cada una encierre conceptos distintos.

¿Por qué se hace difícil abordar la cuestión? La marginación y la exclusión de lo étnico es algo que se esconde, que es negado. ¿Cuál es el problema étnico que existe? Hace falta definirlo. Es necesario tener los instrumentos y herramientas para poder delimitar el problema. Esto compete a las ciencias sociales, las cuales deben definir y darle nombre a lo que sucede en la sociedad. En esa medida, al ser reconocido el problema, estaremos más capacitados para abordarlo y encontrar las alternativas de solución.

El tema es un problema no delimitado, sin contornos nítidos. Y no necesariamente por incapacidad teórica metodológica, sino por lo profundo y complejo del problema, ya que implica cuestiones sustanciales como la identidad de cada uno de nosotros, las identidades colectivas. Esto toca las fibras más sensibles: las representaciones y los esquemas arraigados en la conciencia de cada uno de nosotros. Si es difícil para uno mismo reconocerse y encontrar su propia identidad, cuánto más difícil no será

que los colectivos reconozcan y asuman su identidad, la delimiten y le den su contorno propio. Entonces, la dificultad para abordar la cuestión no viene por problemas teórico-metodológicos, sino por la propia naturaleza del problema.

Lo étnico es algo elusivo, se va escapando de las manos, lo cual es propio de este momento. Al mismo tiempo, tiene que ver con la complejidad y la evolución del problema en nuestra sociedad. Es una cuestión que implica reconocerse uno mismo, reconocer y aceptar al otro. En ese sentido, no es fácil definir lo amazónico, lo negro, lo culí, lo nisei. Más bien, son los colectivos los que tiene que definir su propia identidad. Por lo tanto, definir la identidad del otro, del diferente, ese reconocimiento de identidad, se hace en el doble juego de asumir la propia integridad y la ajena. Esto es una cuestión ideológica o de representación mental, un proceso de larga duración, no acabado e incompleto en nuestra sociedad. No obstante, no sabemos en qué lugar de ese proceso estamos. Pero la dificultad tiene que ver con la forma elusiva del tema. La realidad se va escabullendo y escapando.

¿Quién es indígena hoy en día? Nosotros podemos definirlo. Para avanzar en el tema de la diversidad y el reconocimiento de uno mismo y del otro es necesario que este último se reconozca como tal. En ciertos sectores de nuestra sociedad existe la tendencia a ignorarlo y a no reconocerlo, mientras que en otros estos pueden y desean reivindicar una real o supuesta raigambre indígena, quechua o aymara. La propia realidad nos muestra una contrariedad: algunos poseen esta identidad como un signo de prestancia, estatus en la sociedad. Este también es un viejo problema de la historia del hombre: el reconocimiento de la diferencia entre los diversos pueblos. No es algo exclusivo de nuestra sociedad actual. A lo largo de la historia siempre se ha producido el enfrentamiento entre pueblos, colectivos culturalmente diversos. Este reconocimiento genera complicaciones, sea ignorando la diferencia, sojuzgando al diferente o agrediendo al otro.

Hace ochenta años, frente al problema que nos convoca hoy, Mariátegui hubiera tenido la facilidad para decir: «El problema del indio es el problema de la tierra». Esa certeza no la tenemos hoy. No digo que Mariátegui estuviera equivocado. Solo quiero hacer notar que se están produciendo cambios en la sociedad. Este foro no ha sido titulado *El problema del indio* o *Las poblaciones indígenas*. Hoy hablamos de la diversidad étnica.

Para Mariátegui el asunto era muy claro. En la actualidad no podríamos estar tan seguros para hablar con tal aplomo y decir: «Aquí está el problema del indio». Hoy en día es muy complicado decir y entender quién es el indio. Frente a esto, el historiador tiene dos alternativas: la desesperanza y el pesimismo. Es un problema inmanejable desde el punto de vista teórico y, además, político. Mirar el pasado con esos ojos de pesimismo no es conveniente.

Pero también el historiador puede ayudar a decir que estamos en el período en que algo nuevo se está gestando. Porque finalmente, qué es la historia, sino la sucesión de procesos en los cuales van muriendo ideas, representaciones, prácticas y van naciendo otras. Tenemos la certeza de que algo nuevo se está produciendo; hacia ello tenemos que dirigirnos.

Para la historia y la historiografía no es suficiente, ni es lo adecuado hacer un estudio sobre cuán racista es una sociedad. Esta es una manera incompleta y no nos ayudaría a entender esta complejidad. Si hoy podemos decir que hay racismo, no se trata de decir cuán racista fue el siglo XVII, XVIII o XIX. Esto es trasladar los criterios actuales para entender el pasado. No es suficiente que recurramos a la historia como los antecedentes históricos de la exclusión social. Es necesario entender cada siglo y cada momento en su propia dimensión. Así, referirnos a cuestiones de identidad se hace complicado, pero no imposible de examinar. Por ejemplo, la utilización del factor étnico en el pasado, sin ánimo de ir hacia los signos del desprecio y el racismo, sino de pensar en qué medida era útil el factor de la etnicidad. Antaño, el factor étnico era necesario para el reconocimiento; hoy, sin embargo, no lo es. De lo que se trata es de estudiar por qué el factor étnico en esa sociedad es importante para unos y para otros. No primordialmente para analizar cuán discriminadora era la sociedad, sino para ver cómo el factor étnico era determinante para identificar a una persona.

Podría ser importante analizar estos vocablos que son referentes de identidad. Por ejemplo, el vocablo *peruano*. En 1835, el presidente Orbegoso visitó el Cusco y estuvo acompañado del sacerdote José María Blanco, quien narró todo lo que sucedió durante dicha visita. Blanco dijo:

Salió mucha gente de las ocho parroquias en que está repartido el Cusco. Entre la muchedumbre de danzantes sobresalía la catorcena de peruanos que, vestidos lujosamente con insignias reales al uso de los antiguos sobera-

nos, vivaban continuamente a su excelencia cantándole yaravíes que compendiosamente relataban las glorias de su abatida reunión y los infortunios y desgracias que después habían sufrido por tres centurias.

Dice que salió una catorcena de peruanos. No dice una catorcena de indígenas ni cusqueños. Y la descripción que sigue puede corresponder a la de indígenas: «vestidos lujosamente con insignias reales al uso de los antiguos soberanos». Este término *peruanos* que hoy no admite discusión tenía un sentido diferente. Asimismo, el término *español* aludía a un contenido étnico.

Gonzalo Portocarrero
Pontificia Universidad Católica del Perú

Quisiera empezar esta exposición reivindicando mi identidad académica y universitaria, identificaciones que me definen como una persona que trata de pensar críticamente la realidad. En un contexto como el peruano esta reivindicación puede sonar como un autoexilio en la irrelevancia, como el anuncio de que todo lo que puedo decir es inútil, insignificante. En efecto, en nuestra época, y más aún en nuestro medio, lo académico se suele asociar con lo alejado de las urgencias de la vida. No obstante, corro decididamente este riesgo, persuadido de que tras esta asociación entre lo académico y lo inútil se manifiesta una desconfianza, cuando no una hostilidad contra el pensamiento, una actitud que resta efectividad a la acción, pues nos encadena a la repetición y a los dogmas del momento. Debo reconocer, sin embargo, que esta mala fama de lo académico responde a una realidad. Demasiadas veces tropezamos con las palabras y planteamos complicaciones por gusto. Espero poder escapar de esta actitud.

El poder comunicativo, la capacidad persuasiva de un discurso, está dado, en nuestra época, en función de apegarse a una fórmula que puede descomponerse de la siguiente forma: ideas simples, sentimientos fuertes. Si estas ideas y estos sentimientos están presentes en el público, aunque en forma larvada, entonces la comunicación será exitosa, aparentemente. Entonces la gente habrá escuchado lo que quería oír. Estará contenta. Si el discurso emplea la mencionada fórmula, aun cuando contradiga las expectativas reinantes, generará polémica. Será memorable. Aunque sea negativamente.

Frente a esta realidad tengo que admitir que mi poder comunicativo es débil. Las ideas que pretendo exponer no son simples y lejos de contagiar sentimientos fuertes quisiera comunicar dudas. Es decir, me gustaría hacer pensar, esclarecer las opciones que enfrentamos. Como intelectual no me queda más que apostar a razonar con todos ustedes. Pido de ante-

mano disculpas a los que han venido a escuchar lo que ya saben y que lo quieren oír nuevamente quizá de una fuente que juzgan autorizada. Frente a esta situación, lo único que puedo hacer es invitarlos a razonar conmigo y apropiarse de las ideas que consideren útiles.

Una última advertencia. No es que me crea dueño de la *razón* y que sienta que he venido a iluminarlos con una verdad ya dada. No, más bien pienso que es en el diálogo que una situación se va esclareciendo. Pero el diálogo, para merecer ese nombre, implica hacer lugar a lo nuevo y diferente.

Todos los individuos desarrollamos múltiples identificaciones que no son otra cosa que diferentes sentimientos de pertenencia. Identificarse con algo implica abolir la diferencia con ese algo, perdernos en él, ser parte de esa realidad. Ahora bien, todos somos muchas cosas a la vez. En tanto miembros de una familia somos hijos, esposos, padres. Pero también somos parte de un barrio o de un grupo de amigos, y también de muchas otras instituciones como son los centros de trabajo, clubes o asociaciones. En el mundo moderno, las afiliaciones de los individuos se multiplican de manera que cada uno de nosotros no está definido totalmente por ninguna de ellas. A pesar de esta pluralidad, creo que, hoy en nuestro país, las identificaciones más importantes, aquellas de las que derivamos un sentido de lo que somos, son la familia y la religión. En todo caso estas identificaciones suponen vínculos que nos son entrañables, pues gracias a ellos damos y recibimos reconocimiento; es decir, apreciamos y somos apreciados. Intercambiamos afectos, no solo sentimientos positivos sino también negativos como la envidia, el odio y la rivalidad. La complejidad de lo humano los abarca y no podemos ignorarlos. En cualquier forma es claro que el individuo solo, aislado, está condenado a la depresión y la angustia. La realización del ser humano implica el encuentro con sus semejantes en los diferentes contextos institucionales en los que se desenvuelve la vida cotidiana.

En nuestro país, los vínculos familiares han tenido y aún tienen una gran importancia. La fuerza de estos vínculos es un activo social que en otros países está muy depreciado y disminuido. Estos vínculos, además, facilitan la acción colectiva en tanto suponen confianza de manera que, por ejemplo, muchas empresas tienen un carácter familiar. Por medio de los parientes y sus respectivos contactos se forman redes mediante las que se consigue empleo, o empleados, clientes, proveedores, crédito, etcétera.

No obstante, la lógica de estos vínculos primarios no está exenta de consecuencias negativas para la vida social. Muchas veces en nuestro país las redes familiares se enquistan en instituciones convirtiéndose en verdaderas mafias que acaparan recursos. Su propia lógica de funcionamiento impide la meritocracia e imposibilita la eficiencia. En este sentido, se podría decir que lo óptimo sería que esta vitalidad de la familia estuviera restringida al campo de lo privado o, en todo caso de lo público social, pero sin imponer su lógica, del afecto y la incondicionalidad, en el campo de lo público estatal.

Fuera de las identificaciones con grupos de personas concretas y definidas, cuyo paradigma es la familia, están también las identificaciones con lo que se ha dado en llamar *comunidades imaginadas*; es decir, con grupos cuyos miembros no resultan, en su inmensa mayoría, desconocidos pero que pese a todo sentimos como próximos y afines en la medida en que compartimos con ellos rasgos que nos resultan importantes. Este es el caso de los grupos étnicos y la nación. La nación es una comunidad imaginada. Lo que significa, otra vez, que no conocemos a nuestros connacionales pero igual los sentimos cercanos porque tenemos las mismas referencias en términos de gustos y formas de ser, compartimos un pasado y, sobre todo la expectativa de un futuro. Lógicamente, sentimos una lealtad, un compromiso con eso común que nos hace afines y que facilita la simpatía y el respeto mutuos.

Ahora bien, la etnia o grupo étnico es también una *comunidad imaginada*, un grupo de personas que se sienten identificadas con una matriz dada por la historia y compuesta de gustos, hábitos, preferencias. Casi siempre se habla la misma lengua. La diferencia entre grupo étnico y nación es histórica y relativa. Durante mucho tiempo los Estados modernos han procurado la homogenización de manera que han luchado contra lo que fue sentido como una amenaza; es decir, la diversidad étnica. Esta lucha se dio mediante la imposición del idioma y de la cultura del grupo dominante que se asume como representando a la nación. Se entendía que la lealtad hacia el Estado-nación era incompatible con otras lealtades de manera que se era o lo uno o lo otro, pero no se podía tener dos filiaciones al mismo tiempo. Bajo esta inspiración, en nuestro país, por ejemplo, el estado criollo impuso la castellanización y el acriollamiento a las poblaciones andinas. En los últimos tiempos esta situación ha cambiado de modo que comienza a ser posible tener simultáneamente una identidad étnica y

una nacional. Sentirse a la vez bora y peruano, o aymara y peruano, o chino y peruano.

El individuo necesita de identificaciones, de sentirse parte de grupos, pues es en los vínculos donde todos construimos el espacio en el que nuestra vida cobra sentido. No obstante, esta necesidad no tiene por qué llevar a que los individuos se disuelvan en el grupo, de modo que su identidad sea simple y única, y su sentido de pertenencia se restrinja a una sola comunidad. Esta pretensión es justamente la raíz del totalitarismo. Un grupo que demanda una lealtad incondicional y que prohíbe a sus miembros cualquier otro tipo de vinculaciones es precisamente un grupo totalitario o sectario. En Sendero Luminoso, por ejemplo, se adoctrinaba a los integrantes de la organización para que se definieran exclusivamente como militantes y compañeros de lucha y no como amigos. Es decir, no debería haber nada privado que escapara al control del partido. El militante debería estar en la disposición permanente de dar su vida si acaso la causa lo requiriera. Ahora bien, los movimientos sectarios anulan la individualidad de las bases, mas no de las dirigencias que son las que exigen los sacrificios pero se quedan con las ventajas. En efecto, los dirigentes sí tienen las prerrogativas. De allí que el totalitarismo sea hipócrita y corrupto. No obstante, la propuesta totalitaria puede ser muy atractiva para individuos que no logran los vínculos que les permitan realizarse como seres humanos. Entonces en este contexto de incertidumbre, entregar la libertad y la vida a cambio de una seguridad aparece como una apuesta ventajosa.

Ahora quisiera concentrarme en el tema de la etnicidad. Pero antes de aproximarme a la situación peruana quisiera formular lo que a mi entender debería ser la situación ideal. Un grupo étnico es una comunidad imaginada de personas que comparten tradiciones, gustos, hábitos. Yo creo que lo ideal sería que estos grupos fueran abiertos y que se restringieran al dominio de lo privado. Entonces el ser bora o aymara podría ser una opción personal que no implique una ruptura de la comunicación con otros seres humanos. En el mismo sentido, la filiación étnica no debería tener consecuencias políticas. Es decir, debería ocurrir lo mismo que aquello que sucede con la confesión religiosa. Uno puede ser católico, protestante o budista pero eso no lo descalifica como ciudadano. La religión es un asunto privado. Y uno puede cambiar de religión, libremente, de acuerdo con su experiencia de vida. Trasladando estas ideas al campo étnico,

tendríamos que pensar que uno debería tener la libertad de escoger su filiación étnica, o eventualmente escoger no tener ninguna. En su novela póstuma *El zorro de arriba y el zorro de abajo*, José María Arguedas imagina un norteamericano, Maxwell, que decide *aindiarse*. En efecto, este personaje descubre que la música indígena de Puno le llena el corazón. Entonces decide venir al Perú y confundirse con la gente que la canta, ser como ellos. Después, sin embargo, se da cuenta de que su propósito es muy difícil, de manera que decide al menos *cholificarse*, irse a Chimbote, y allí entreverar su destino con los migrantes de todos lados del Perú. De hecho hay gente que se acriolla o que se agringa y eso no me parece mal si se trata de una decisión libre. No me parece bien, en cambio, si se trata de una imposición que nace de una violencia, de una situación que no deja otra opción para sobrevivir que mimetizarse con la mayoría.

En la actualidad hay 2 millones de peruanos que viven fuera del país. La mayoría de ellos se quedará en sus patrias adoptivas. De seguro que ellos se sienten peruanos pero también, al mismo tiempo, ya algo norteamericanos o españoles, o lo que fuera. Sus hijos recibirán la doble influencia y seguro que podrán decidir lo que quieren ser con más libertad. Eso es parte de la vida. Y mucho más ahora con la globalización.

En nuestro país desde mediados del siglo XIX hasta mediados del XX, los italianos, japoneses y chinos se acriollaron. Apostaron por el Perú. Sus descendientes son peruanos, aunque seguro que también se sienten un poco italianos o chinos o japoneses.

Pero el punto medular de mi presentación es que lo ideal no es lo real, por más que debiera serlo. En nuestro país las diferencias están jerarquizadas. No es lo mismo hablar castellano que quechua, ni tampoco es lo mismo tener los ojos azules que tenerlos negros, ni tener la piel blanca que tenerla morena, ni gustar del huaino que del rock. Todas estas, y otras diferencias, tienen muchas resonancias. Evocan en nosotros sentimientos de autodesprecio o de pretendida superioridad. Además, la política del Estado ha sido buscar la homogenización. Para ser ciudadano el indígena tenía que acriollarse. Todo lo que evocaba al mundo indígena fue considerado abyecto, sucio, sin valor. La dominación colonial fue una dominación étnica, de supremacía y explotación de lo criollo sobre lo indígena. Y la república fue pensada como *desindianización*.

La herencia colonial se ha reproducido hasta nuestros días de manera que aunque haya una creciente homogenización, el dominio y la exclusión

continúan siendo hechos centrales en nuestro orden social. El proyecto criollo neocolonial funcionó en gran medida. Entonces, con las migraciones los campesinos de raíz indígena se acriollaron a la fuerza. No obstante, esa identidad criolla, construida sobre la base de rechazo de lo aborigen y de imitación de lo occidental, ha sido una identidad menoscabada e insegura, siempre a la defensiva. En efecto, el criollo fue conminado a borrar su filiación con lo andino so pena de ser excluido, de no ser reconocido como estimable. Este borrar su vínculo con lo andino era, sin embargo, una amputación imposible. Ahora a principios del siglo XXI, lo que está a la orden del día es que el criollo recupere su filiación indígena. Pero esta es otra historia. Habrá que extenderse sobre ella en otro momento.

Hoy, la mayoría de la población, ubicable en la costa y en las ciudades, no tiene una filiación étnica fuerte o definida. Pero tampoco ha desarrollado una identificación nacional integradora. Vivimos pues en un país complejo y fragmentado. Las diferencias físicas y culturales son leídas en clave de superioridad o inferioridad. La comunidad nacional es muy débil. No hemos desarrollado pues un sentimiento de igualdad o de conciudadanía. El racismo está aún demasiado adentro nuestro. En el Perú una misma persona se siente inferior o superior dependiendo de a quien tenga en frente. La atomización y falta de confianza en el otro significan que nuestras posibilidades de actuar en común son muy reducidas. De allí la amarga cuota de verdad de la historia que cuenta que un peruano puede ganar a un chileno, pero que dos peruanos perderán, pues se pelearán entre ellos. Prima la suspicacia y el conflicto. La persona que dice hablar en nombre de los excluidos y que reivindica agresivamente frente a los marginadores es la misma persona que en otro escenario social se convierte en marginadora. Es como si todos tuviéramos dos caras. Frente a alguien que creemos más, somos apocados y resentidos. Pero frente a alguien que creemos menos, somos prepotentes y despectivos. O, en el mejor de los casos, paternalistas y benevolentes. Entonces todos desconfiamos de todos, salvo, quizá, de los íntimos, de la familia. De aquí, otra vez, la tendencia a la mafia. En realidad, si vemos las cosas con perspectiva llegamos a la conclusión de que el racismo es una consecuencia del autoritarismo, de la voluntad de jerarquizar, de no reconocer el valor del otro como igual al nuestro.

En el Perú de hoy existen poblaciones en el mundo rural andino y amazónico que conservan muchos elementos de las culturas indígenas.

Durante siglos estos grupos han sido el modelo negativo de identidad, lo que nadie quiere ser, puesto que todos pretendemos respeto, ser estimables. Este grupo es el más pobre y el que tiene menos oportunidades. A diferencia de lo que ocurre en Bolivia y Ecuador, en el Perú estos grupos no se han organizado bajo una referencia étnica, como movimientos políticos indígenas.

¿Sería deseable que en el Perú emergieran partidos políticos indígenas? La pregunta se presta a un diálogo donde es necesario sopesar razones y esclarecer circunstancias. Hay motivos para responder que sí y hay otros motivos para responder que no. Quisiera empezar analizando los primeros. El más importante es que existe una población de raíz indígena que está injustamente excluida, explotada y ninguneada. Una organización política sería una posibilidad de ganar poder para revertir esta situación. Presionar entonces por el reconocimiento, por la participación en la política y por los recursos económicos para salir de la pobreza. Construir una organización de este tipo implica una ideología y una dirección que pudieran movilizar el sentimiento de filiación étnica y el de ser marginado, junto con el deseo de progresar y ser reconocido.

No obstante, también hay motivos que desaconsejan la conveniencia de partidos étnicos. El más relevante es que los partidos de base étnica tienden a destruir la sociedad política entendida como comunidad de ciudadanos iguales ante la ley. Los partidos étnicos fragmentan, o hasta destruyen la ciudadanía en la medida en que su membresía es cerrada y se define sobre la base de criterios mayormente innatos. Entonces estos partidos tienden a ser exclusivistas, a privilegiar los intereses de los grupos que representan sobre lo que podría llamarse el interés generalizable. Finalmente, estos partidos tienen direcciones que se consideran «naturales»: jefes, caciques o curacas. Recordemos que el partido nazi se planteaba como la organización de la raza aria, del verdadero pueblo alemán que excluía desde luego a los judíos y otras minorías. En nuestro país ha surgido ya un «partido étnico», el etnocacerismo. Partido racista que convoca a la guerra de razas y que divide a la gente, otra vez, según su color de piel, en buenos y malos.

Si se trata de hacer un balance yo apostaría por una movilización social de la población excluida, en lucha por el reconocimiento y la dignidad, así como por las oportunidades económicas respectivas. En realidad, la batalla contra la exclusión tiene muchos actores y frentes. El primero y

decisivo es el representado por los propios excluidos. La lucha tiene que darse en los campos de la cultura, el derecho y la economía. El primer frente es la (auto) organización de los excluidos. Es decir, el desarrollo de organizaciones con capacidad de iniciativa y presión en el campo de la sociedad civil. La fórmula debería ser: muchas organizaciones coordinadas entre sí pero cada una con iniciativa propia.

El segundo frente de la lucha contra la exclusión es la opinión pública, el terreno de lo que podemos llamar las representaciones colectivas. Aquí el combate lo tienen que dar todas las fuerzas progresistas que creen en una sociedad más justa, mejor. Promover imágenes empoderantes, que eleven la autoestima afirmando el valor de lo ninguneado, en el campo de la creación artística y cultural. En este sentido las miniserias sobre Dina Páucar y Chacalón son iniciativas que aportan, pues representan un nuevo espejo en donde el mundo popular puede reconocerse en una imagen de protagonismo. Esta lucha, de otro lado, tiene una perspectiva de fortalecimiento de la alicaída nación peruana porque hasta que nuestra sociedad no recupere su legado andino vivirá en guerra consigo misma. En este sentido el aporte de la Comisión de la Verdad y Reconciliación debe retomarse, pues en el Informe está planteado el problema de la exclusión como causa de los desencuentros y fracturas de la sociedad peruana. A todas las personas de buena voluntad les toca contribuir, cada uno desde su posición, a esta lucha donde se juega el porvenir de nuestra sociedad.

El tercer frente es la lucha contra la corrupción y el clientelismo que son otros rostros del autoritarismo. En realidad, la corrupción no es una excepción o anomalía. Es un sistema de gobierno mafioso que resulta ineficaz y marginador. Y la corrupción está firmemente atrincherada en (casi) todas las instituciones del país. Desalojar la corrupción es una tarea que tenemos que internalizar todos los peruanos. Se trata de modernizar el Estado que es una tarea central en nuestra sociedad.

Por último, quisiera retomar el argumento central de mi exposición. En el mundo de hoy, hemos aprendido que la diversidad es riqueza, pues significa mayores posibilidades para el desarrollo de cada uno de los habitantes de este país. Pero cuando la diversidad es jerarquizada, cuando el racismo y la corrupción predominan, tenemos una guerra civil latente, una inestabilidad que hace (casi) ingobernable la sociedad. Por ello, la recuperación de la diversidad como valor requiere de la lucha contra la injusticia.

Fernando Ruiz-Caro
Cámara de Comercio del Cusco

1. Exclusión y competitividad

Quisiera iniciar esta ponencia lanzando algunas ideas sueltas sobre el tema. La primera pregunta que quiero plantear es ¿cuál es la fuente central de la exclusión: la pobreza o el origen étnico? Todo parece indicar que sería la primera. Desgraciadamente, la pobreza se concentra en las zonas de poblaciones indígenas, lo que nos lleva a pensar que existe una desviación que es responsable de esta pobreza estructural que afecta con más severidad a este sector de nuestra población. ¿Su origen étnico tiene algo que ver? Parece que volvemos al dilema que entrapa muchas discusiones en círculos viciosos. Lo cierto es que esta exclusión existe. Fruto de ella, hemos tenido veinte años de violencia irracional en la que además las víctimas han sido pobladores de estos sectores.

No sé si podemos echar la culpa al proceso de colonización en sus casi trescientos años de usurpación de nuestro territorio, aunque algo de culpa tiene. Pero es posible que la culpa sea mayor en los casi doscientos años de república, que luego de haber transitado por múltiples visiones (como la sustitución de importaciones, la capitalización forzada por culpa de la crisis, el capital limitado, la estatización, el neoliberalismo —mediatizado en los ochenta y radicalizado en los noventa— y muchos otros) no han podido aterrizar en un modelo coherente con nuestra realidad nacional y enfocar a todos los sectores sociales. Tampoco debemos olvidar que mientras nuestro país se debatía ciega e irresponsablemente entre los extremos de las tendencias mundiales de moda, el proceso del desarrollo internacional fue creando condiciones para que ciertas actividades se vieran cada vez más beneficiadas en el intercambio global; y, al mismo tiempo, para que otras se vieran más desfavorecidas, como las empresas agropecuarias nacionales. Lamentablemente, esa es la situación en los Andes, al

no aplicar extensivamente la tecnología, ni las economías de escala a consecuencia de la hostilidad de su geografía. Ello ha dado como resultado que los pobladores de los Andes sean cada vez menos competitivos y por ello cada vez más pobres.

Hoy el término *competitividad* está de moda. Desgraciadamente, no se trata solo de un término: es parte de la vida y del desarrollo de las sociedades. Estamos todos obligados a ser competitivos y en todos los niveles. Sociedad que no es competitiva, está destinada al fracaso económico, ergo a la pobreza. La nuestra, que no es competitiva, es inevitablemente pobre; la periferia del mundo, como dirían los neoestructuralistas. Lo peor de todo es que estos procesos de cambios estructurales descompensados se replican al interior y es por eso que en nuestro país y región tenemos sectores menos competitivos, nuestras propias periferias: los pobres y los más excluidos, casi sin voz, sin derechos y sin oportunidades. Esto sucede con buena parte de los peruanos que habitan en los sectores rurales de la sierra y la selva de nuestro país. Parafraseando a Amartya Sen, lo peor de la pobreza es que se traduce en una pérdida de libertades y oportunidades. Se podría seguir ahondando en las razones por las que hemos llegado a esta situación. Pero resulta más positivo plantear algunas ideas para salir de ella.

2. Razones de la exclusión

Una de las razones de la exclusión es la falta de oportunidades. La educación es un ejemplo de ello. Es necesario que se piense una mejora en la zona rural y que los maestros que van a estas zonas sean los mejores y los mejor remunerados. El gran cambio en la educación tiene que empezar por educar a los más pobres. Que empiece allí donde nuestro compromiso de invertir deba ser mayor.

Si la exclusión proviene de la pobreza, debemos trabajar para generar más oportunidades de trabajo en las zonas rurales y favorecer la inversión en esos lugares, con incentivos tributarios y con infraestructura básica y toda forma de inversión social posible. Aunque no deba extrañarnos que el centralismo haya tratado de frustrar un proyecto como la carretera interoceánica —que abrirá la oportunidad de mejorar la calidad de vida de muchas poblaciones rurales del país—, no es admisible que sigamos tolerando pasivamente estos ardides. Es justamente por el manejo centralista y vertical del país que estamos así. El Perú será diferente cuando la escuela

de la comunidad sea más importante para los políticos y gobernantes que el color de las flores que le toca este mes a la plaza de Cusco o de Miraflores.

En Cusco, a comienzos del siglo XX, cuando surgió la corriente indigenista, los más preclaros intelectuales estuvieron comprometidos con ella. Pero a la luz de la historia, solo fue un movimiento romántico e ingenuo de reivindicación del indígena que asumió un indigenismo sin territorialidad y que vio al indio como material de estudio y no como parte de nosotros. Nunca se comprometió realmente con sus movimientos de lucha reivindicativa, y nunca llegó a sentirse parte de él o de nosotros.

Para finalizar, es necesario decir que no será por medio de leyes de discriminación positiva, institutos o programas que lograremos la integración nacional cultural, étnica y social de nuestro país. Cuando como nación reconozcamos nuestra multiculturalidad y multietnicidad, y hagamos a todos parte de un proyecto de nación solidaria, inclusiva y no excluyente, habremos alcanzado un logro social e institucional de nuestra sociedad en su conjunto. Para alcanzar ese logro, el Estado y nosotros, como civilización, podemos apelar a un ejercicio que ha tenido éxito en aglutinar grupos sociales abiertamente encontrados: las metas supraordenadas. Esta idea se basa en la búsqueda de intereses comunes para todos los grupos sociales y en ponerlos en ejercicio incrementando el grado de complejidad y profundidad con el objetivo de vincularlos y acercarlos progresivamente. Se parte de un enfoque de toda la nación y todos los estamentos para alcanzar metas accesibles como una homologación gradual en el Estado que genere un clima de estabilidad social; un incremento del gasto social en educación y salud que nivele las oportunidades de desarrollo; o una condena pública a las frivolidades del Estado y sus instituciones.

A lo largo de nuestra vida, todos algunas vez nos hemos sentido excluidos por muchas razones, quizá desde las más infantiles como, por ejemplo, no ser escogido en el equipo de fútbol. Por eso, además, todos debemos conocer ese sentimiento. Ahora, pongámonos en las miles de situaciones de peruanos que se sienten permanentemente excluidos. Sus reacciones pueden ser impredecibles. Si no alcanzamos avances en el campo de la inclusión con diálogos y propuestas, es posible que una vez más aparezcan quienes se aprovechen más de esta situación y canalicen ese sentimiento de muchos peruanos hacia una violencia irracional como la que ya el país ha vivido.

Desigualdad, diferencias
étnicas y democracia en el Perú

Carlos Iván Degregori
Instituto de Democracia y Derechos Humanos
de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP)

Quiero comenzar mi intervención refiriéndome a un controvertido, pero muy importante libro del politólogo norteamericano Samuel Huntington, quien afirmó que las divisiones ideológicas que marcaron el pequeño siglo XX —como lo llamó el gran historiador británico Eric Hobsbawm— serían reemplazadas en el siglo XXI por el *choque de civilizaciones*. Huntington escribió este pronóstico apocalíptico en los años posteriores a la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, cuando más bien parecía que el mundo se encaminaba a una tranquila *pax* americana. Pero también cuando, al mismo tiempo, los viejos conflictos entre el capitalismo y el socialismo comenzaban a ser reemplazados y desplazados de los medios de comunicación por otros que ya no tenían como base —al menos en el discurso— el reemplazo de un sistema económico por otro, sino más bien reivindicaciones religiosas, lingüísticas, raciales, étnicas o incluso tribales. El término *limpiezas étnicas* reapareció, ominoso, no solo en Ruanda o en Burundi sino en el corazón de Europa, en los Balcanes, donde hace exactamente diez años se produjo la matanza de Srebrenica, la más horrible desde la Segunda Guerra Mundial, donde más de 7.000 bosnios musulmanes fueron masacrados por extremistas serbio-bosnios.

La destrucción de las Torres Gemelas de Nueva York, el 11 de septiembre de 2001, marcó el fin de ese interregno entre los dos milenios. Marcó también nuestra entrada en el siglo XXI. Y digo *nuestra* porque en este mundo globalizado no hay isla feliz. Como decía Sebastián Salazar Bondy, no hay rincón del planeta que escape a lo que sucede en otros continentes, en lo que antaño se clamaban las antípodas. Si ya hace ochenta años Mariátegui afirmaba correctamente que el Perú era parte de un mundo que seguía una trayectoria solidaria, imagínense hoy, cuando los ronderos de Huanca-bamba se comunican entre ellos con celulares, para escándalo de algunos que los quisieran ver llamándose con pututus o señales de humo.

Este mundo complejo enfrenta grandes dilemas, posiblemente mayores que los que enfrentó cualquier generación precedente, tanto por la capacidad de destrucción masiva del armamento que ha acumulado el hombre —acabamos de celebrar sesenta años de la destrucción atómica de Hiroshima y Nagasaki— como por las graves señales de deterioro ambiental. Estas circunstancias deben llevar a que, en un futuro no demasiado lejano, el planeta pertenezca a cucarachas y a otras especies más resistentes que la humana, como vaticinaba ya en los años sesenta un libro pionero titulado *Primavera silenciosa*.¹ Sé que la frase anterior es retórica y en retórica esta figura se llama hipérbole —es decir un recurso para dramatizar mi argumento—, pero prefiero optar por el dramatismo en este caso.

En lo que a nuestro tema se refiere, uno de nuestros grandes dilemas, posiblemente el más grande, es si se impone inevitablemente el choque de civilizaciones. Ello tendría como consecuencia la creación de un mundo esquizofrénico, donde las mercaderías seguirían circulando a velocidades que aboben el tiempo, pero que, al mismo tiempo, se construirían como un conjunto de compartimientos estancos, como búnkeres, en algunos casos literalmente amurallados, donde la única mercancía que se vería bloqueada sería la fuerza de trabajo humana.

O se construye un mundo que rueda, como en los dados eternos de Vallejo, hacia su sepultura; o construimos un mundo respetuoso de las diferencias, de la diversidad. Un mundo democrático y plural, sin discriminaciones ni exclusiones, donde se respeten los derechos humanos de los diferentes, sean estos diferentes por ingresos, lugar de nacimiento, raza, etnia, lengua, religión, género u orientación sexual, para mencionar solo aquellas diferencias más saltantes y controvertidas. ¿Es esta una utopía? Probablemente. Pero yo prefiero llamarla un horizonte que nos permita mirar más allá del corto plazo que hoy en nuestro país, como sabemos, nos asfixia. Basta prender la radio en estos momentos. Un horizonte posible de reconciliación, o tal vez de conciliación, tal como fue planteado en el *Informe Final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, que definió la palabra *reconciliación* en los siguientes términos: como la construcción de un país de ciudadanos libres e iguales ante la ley pero respetuosos de nuestras diferencias. Solo si logramos aproximarnos a este horizonte, seremos un país reconciliado y con futuro, porque este horizonte no es solo el

¹ CARSON, Raquel. *Primavera silenciosa*. Barcelona: Crítica, 2001.

respeto a los derechos humanos de los diferentes, sino que implica la construcción compleja de ciudadanía en un país tan diverso como el nuestro.

José María Arguedas dijo del Perú que «no hay país más diverso». Tal vez también exageraba, pero solo un poquito. Porque lo que hemos comprobado en los últimos veintiséis años, desde la Constitución de 1979, es que para ser ciudadanos en un país como el Perú, no basta tener derecho a voto: este es solo el primer pero insuficiente requisito. Recuerdo que cuando entregamos el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación² con esas cifras horribles de casi 70.000 muertos, nos decían: «¿Dónde están sus libretas electorales? ¿Dónde están sus DNI?» Qué ignorancia respecto a un país donde, en 1985, casi 2 millones de peruanos carecían de documento de identidad, de un instrumento que solo habían tenido derecho a alcanzar en la Constitución de 1979. Aún hoy, casi un millón de peruanos y peruanas, fundamentalmente mujeres rurales e indígenas —es decir, principalmente las que fueron víctimas de nuestra guerra interna— siguen careciendo de DNI, de ese «carné» que nos hace socios de ese equipo que llamamos Perú, un Perú donde todos los socios somos iguales... y no lo somos.

Al respecto, quisiera recordar una anécdota de la primera audiencia pública de la CVR en Ayacucho. Quisimos que las víctimas que iban a hablar lo hicieran en la lengua que mejor les convenía, que mejor dominaban. Y, por supuesto, la primera persona que llegó comenzó a hablar en quechua y, muy modernos nosotros, teníamos audífonos para la traducción simultánea. Algún congresista entendía quechua y no los necesitó; los otros congresistas no entendían nada y confiaban en el audífono. Mi caso era intermedio porque entiendo más o menos y me daba cuenta de que en la traducción se perdía mucho de lo que decía la señora. Finalmente, opté por quitarme los audífonos y escuchar y entender lo que pudiera de lo que ella decía. Cuando hicimos el balance, nos dimos cuenta de que no era falla del traductor, ni era falla de la sede de la CVR en Ayacucho. Era falla estructural de nuestro país que en 1993 se declaró pluricultural y multilingüe, y, sin embargo, en el 2002, no tenía ninguna escuela de educación superior donde se enseñara traducción simultánea. Porque no basta saber los dos idiomas para ser traductor simultáneo; hay que estudiar en una universidad. En nuestro país —pluricultural, multi-

² N. del e. El autor fue comisionado de dicho grupo de trabajo.

lingüe, que reconoce al quechua, al aymara y a las lenguas amazónicas como oficiales, y como legales— se puede conseguir traducción simultánea del inglés al castellano, del francés al castellano; si se paga un poco más del alemán al castellano; y si se paga todavía más, del japonés al castellano. Pero no se puede conseguir traducción simultánea del quechua al castellano, para no hablar del aymara al castellano o de lenguas amazónicas al castellano. En la CVR logramos arreglar más o menos nuestro problema y en las siguientes audiencias obtuvimos una mejor traducción. Pero el problema no se arregla mientras las élites, no solo nacionales sino también regionales, seamos conscientes de que no somos socios iguales de un mismo equipo. Es decir, no somos ciudadanos de primera categoría con derechos plenos.

Hubo hace poco una encuesta a operadores judiciales donde se les preguntaba si ellos consideraban necesario que se use el quechua en los juzgados; dijeron que no, que con el castellano estaba bien. Eso muestra la insensibilidad de las élites, no solo nacionales, sino también de las élites urbanas y regionales para con su entorno rural.

Eso hay que recalcarlo y solucionarlo, ya que no solo afecta la administración de justicia, sino también la educación. Tenemos más de treinta años de programas de educación bilingüe intercultural y no funcionan, entre otras causas, por razones de tiempo, porque los usuarios, es decir las poblaciones rurales quechuas, aymaras o amazónicas no lo quieren. Vienen los profesores entrenados por grandes especialistas en educación intercultural bilingüe y los propios pobladores se resisten a recibir dicha educación. Hay un estudio de María Elena García, aquí en Cusco, acerca de eso en las provincias altas.³ ¿Por qué no lo quieren? ¿Por qué desprecian su propia cultura? Porque saben que no les es útil. Los campesinos quechuahablantes, aymarahablantes, saben que para defenderse en este país desigual, que no respeta las diferencias, que no ofrece a todos ciudadanía igual; tienen que aprender la lengua dominante que sigue siendo el castellano y por eso piden que en la escuela les enseñen castellano. Porque son pragmáticos; porque tienen que resolver sus problemas del día a día; porque son pobres y necesitan que sus hijos entren a defenderse en un mercado, en un Estado, en una sociedad que sigue despreciando el que-

³ GARCÍA, María Elena. *Making Indigenous Citizens: Identities, Education, and Multicultural Development in Peru*. Stanford: Stanford University Press, 2005.

chua porque no le da uso. El Estado peruano reivindica el uso del quechua, aymara y las lenguas amazónicas en el discurso, pero no le da uso práctico. Si los ciudadanos que hacen uso cotidiano de esas lenguas van a un juzgado, no les es útil; si van a una universidad, no les es útil. En otros países, la ciudadanía implica que los ciudadanos sepan los principales idiomas de las regiones donde están, aquí esto no existe.

No echemos la culpa, entonces, solo a las poblaciones rurales. Tampoco las idealicemos. Son humanos como todos nosotros, y tienen defectos y deficiencias como todos nosotros, pero son iguales a nosotros, no inferiores. No quieren seguir siendo invisibles. No quieren que les pase lo que les pasó después de la guerra interna, porque una de las cifras más chocantes de la Comisión fue aquello de los 70.000 muertos. El sentido común decía que en el Perú habían muerto 25.000 ó 30.000 personas. Y de repente eran 70.000. Quiere decir que 40.000 se habían muerto sin que nos diéramos cuenta. No nos percatamos de esa realidad. No solo los malos de la película, no solo los represores, no solo los dueños del Perú, tampoco las élites urbanas educadas, sensibles; tampoco las élites regionales, tampoco los que trabajábamos temas relacionados con derechos humanos nos percatamos de esa realidad. Como dijo Mirko Lauer, era como si hubieran estado muertos antes de haber muerto. Terrible.

Esto hacía posible las masacres, según ha estudiado Félix Reátegui. Las masacres eran mucho más posibles en las zonas rurales. Salvo las de El Frontón y los penales en general, no hubo masacres en las zonas urbanas. En Uchuraccay —ustedes seguramente han escuchado el nombre de esa comunidad de la puna de Huanta, en Ayacucho— se recuerda con justicia a los ocho periodistas muertos; los recordamos todos y son héroes de su profesión. Pero nadie recuerda ni le interesa los 135 campesinos de Uchuraccay que la CVR descubrió que también habían muerto en el año y medio siguiente. Cuando se celebraban los veinte años de la masacre de Uchuraccay, en enero de 2003, la CVR no logró que los periódicos publicaran la noticia de los 135 muertos. Solo publicaron el homenaje a los ocho periodistas. Tuvimos que pagar un aviso en el periódico para que salieran los nombres de esos 135 muertos, para que no siguieran siendo NN; es decir, invisibles; es decir, no ciudadanos.

Sí se puede. Desgraciadamente, en algunos casos seguimos pues en la época en la que Ribeyro ubicó su cuento que se titula *La piel de un indio no cuesta cara*, ambientado en el año 1941, en la guerra con Ecuador. En

algunos aspectos, sigue vigente. ¿Podemos resolverlo? ¡Sí podemos! Y esta es una frase que los cusqueños han vuelto famosa después del triunfo de Cienciano. Sí podemos, tenemos ventajas y también problemas. Menciono una ventaja para resolver estas terribles diferencias étnicas, culturales y raciales entre nosotros. La diferencia es que, en nuestro continente, distintamente de lo que ocurre en Europa —ya no diré del África o del Asia—, no ha habido violencia en los reclamos por la igualdad de los diferentes, en los reclamos étnico-culturales. Tal vez ha habido violencia social, piedras, llantas quemadas, calles bloqueadas en La Paz, en Quito, en algunas partes del Perú. Pero no ha habido, todavía, una guerra interna, un conflicto armado interno como el que tuvimos en el Perú en los años ochenta por otras causas. Porque una de las razones de la derrota de Sendero Luminoso fue que esto no le interesaba para nada. No ha habido todavía en América Latina violencia, conflicto armado interno para resolver estos problemas y otros países van avanzando en resolverlos: México, Guatemala, Ecuador, incluso Bolivia con todos sus problemas, con todos los peligros. Creo que esa es una ventaja: todavía podemos resolver esto por medio de la concertación, si es que nos volvemos concientes de que es un problema, el cual es el primer paso para poder resolverlo.

La dificultad es que en el Perú no es tan fácil como decir: «Ya, entonces reconocemos el quechua», o «Ya, damos leyes contra la discriminación racial». Porque no se trata solo de etnicidad y raza, sino del entrelazamiento de un nudo donde está la etnicidad, la lengua, la raza. Pero también está la clase (las diferencias entre pobres y ricos) y también está la región, es decir las diferencias entre Lima y provincias en un país descentralista.

Acabo entonces mencionando que cualquier agenda para el 2006 tiene que tratar de resolver este nudo gordiano. Pero no es un nudo que se resuelve de un solo golpe, como lo resolvió Alejandro Magno. Nuestro Alejandro tuvo la gran oportunidad con la CONAPA.⁴ Ya existía previamente un pequeño organismo del MIMDES durante el gobierno de transición que había hecho un programa bastante integral, novedoso y bueno para la solución de este problema que —si no me equivoco— fue aceptado por las organizaciones campesinas e indígenas. Sin embargo, el gobierno lo desechó. Entonces la desconfianza crece. Lo primero de una agenda para

⁴ N. del e. CONAPA, Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos.

el 2006 es el diálogo para restituir la confianza. No va a haber crecimiento económico sostenido si es que antes no hay confianza. Las minas no van a poder producir riqueza —ojalá— para el Perú, si es que antes no hay diálogo y se supera la desconfianza; si es que antes no hay descentralización, gobiernos locales y respeto a la diversidad cultural. Menciono solo tres puntos básicos: educación, justicia y salud.

Óscar Espinosa
Universidad Antonio Ruiz de Montoya

Si bien es cierto que desde la primera ponencia se ha mencionado la Amazonía, creo que —como señaló Carlos Iván Degregori— parte del problema de la justicia y la inclusión implica el reconocimiento. Pero para que haya reconocimiento, tiene que haber visibilidad y si ha habido un sector excluido que no ha sido visibilizado en la historia del país, este ha sido la Amazonía y, por supuesto, los pueblos indígenas que en ella han habitado.

Les pediría que reflexionemos acerca de qué sabemos sobre la Amazonía, después de tantos años de escolaridad con un programa regular de educación. Quizá tenemos ciertas nociones referidas a las veces que hemos estudiado acerca de las regiones del país y la diversidad geográfica, pero no sabemos nada de su historia ni de quiénes son los pueblos. Sin embargo, tanto en el país como en Cusco —una región andino-amazónica— no se conoce sobre el tema. En ese sentido, voy a recordar ciertos aspectos clave que nos permitan superar esta invisibilidad y que posibiliten un reconocimiento. Es un asunto que incluso se remonta a épocas anteriores a la llegada de los españoles.

Ayer recordábamos cómo, con la llegada de Cristóbal Colón, se utilizó un término genérico, *indio*, como si todos fuéramos iguales. En el caso de la Amazonía, ese asunto fue un poco más complicado. Ya antes de la llegada de los españoles, por ejemplo, en el Tawantinsuyo, se les calificaba de *chunchos*, una palabra que no ha salido en estos días de debate. Los chunchos además tienen una imagen asociada con la naturaleza y lo salvaje. Tenemos unos dibujos preciosos y unos lindos textos de Huamán Poma en los que se describen precisamente estas imágenes, y no podemos calificar a Huamán Poma de racista. Este no es un asunto racista. Se trata, más bien, de cómo se ha ido construyendo una imagen sobre la Amazonía y sus pobladores, que la hemos venido repitiendo a lo largo de los siglos.

Durante la Colonia, sabemos que había la República de indios y la República de los españoles. Los indígenas amazónicos no formaban parte de la República de indios tampoco, tenían un estatus especial; eran sectores de misión: se les conocía como indios fronterizos. Los teóricos coloniales españoles como el padre José de Acosta, quien estaba en contra de la utilización genérica de la palabra *indio*, distinguió tres categorías de indio —incluso él hablaba de *bárbaro* porque era el término más genérico que incluía también a los habitantes de Asia y otras regiones del mundo—. En esa distinción se encontraban en un primer nivel los pobladores de la China, la India, Japón; en el segundo estamento, estaban quienes José de Acosta llamaba *peruanos*, es decir, los habitantes andinos, junto con los mexicanos, los centroamericanos (los mayas, los aztecas); y en el último escalafón estaban los *salvajes* que eran los habitantes del resto del continente, principalmente de las llanuras amazónicas, la Patagonia y otras regiones. Esta distinción se ha ido reproduciendo. Cuando González Prada, Mariátegui o los indigenistas hablan del problema del indio, no están pensando en los indígenas amazónicos: se refieren a los andinos y eso se repite en los códigos penales que distinguen entre indios civilizados (los andinos) e indios salvajes (los amazónicos). El Código Penal que estuvo vigente hasta 1991 tenía esas características.

Estos aspectos también se reflejan en la Ley de Comunidades Nativas que en realidad, lejos de ser tal, es una ley de promoción del desarrollo agropecuario en la selva. Incluso en el gobierno actual. Así como efectivamente se crean instancias de promoción y reconocimiento a las comunidades nativas, también se crean vídeos turísticos donde el mensaje es que para conocer el pasado, hay que viajar a una comunidad nativa. Eso está en los vídeos de Promperú que se reparten en todas partes. Estamos, pues, ante un problema serio que se viene repitiendo y que nos tiene que tocar fuertemente. En el Cusco aún no es un problema central. Sin embargo, considero que todo el tema del gas de Camisea nos está llevando a repensar la región del Cusco como una región andino-amazónica con todas sus posibilidades y problemas.

Esto tiene consecuencias tremendas. Tenemos la imagen de gente salvaje que hay que civilizar; imágenes exóticas para vender a los turistas. Y, por otro lado, hay dudas sobre el patriotismo de los indígenas amazónicos. En paneles anteriores ha salido también el temor al desmembramiento territorial. Repetir nuestro desconocimiento tiene consecuencias dra-

máticas en las políticas de Estado y también como sociedad civil, dudamos de la peruanidad —por así decirlo—, de los indígenas amazónicos y desconocemos muchas cosas. Por ejemplo, estos días se ha discutido mucho sobre los partidos étnicos. En la Amazonía, a pesar de que ahora está en crisis, ha existido durante varios años el MIAP¹ y en 1998 ganaron 15 alcaldías distritales y provinciales. Es un partido étnico promovido y apoyado por AIDSESP.²

Con esto quiero subrayar lo difícil que es incorporar a la zona amazónica en esa comunidad imaginada que somos los peruanos. Debemos incorporar también a los pobladores amazónicos, no solamente como esos salvajes o exóticos sujetos de turismo, sino también como ciudadanos en términos de igualdad. Y aquí quiero mencionar un problema serio que me encuentro a cada rato, no solamente con mis alumnos en las clases en la universidad, sino cuando viajo a distintas partes del Perú: la mayoría de gente ve la diversidad como un problema. Vemos la biodiversidad como una riqueza —Arguedas veía la diversidad como una riqueza—, pero también vemos la diversidad como un problema. La gente piensa que los peruanos tenemos una dificultad en nuestra identidad. Yo pienso que no tenemos un problema de identidad, sino inconvenientes para organizarnos, para convivir, para crear una sociedad y un Estado que reconozca efectivamente esta ciudadanía diversa.

El tema de desmembramiento me parece que es un temor absurdo. Nadie se molesta o preocupa porque esos cientos, miles, millones de emigrantes peruanos —todos conocemos a algún familiar o amistad que ha viajado al extranjero a vivir, a trabajar— asuma otra nacionalidad, la norteamericana, la española, la italiana, etcétera. Pero si pensamos en la posibilidad de que los aymaras se junten —recordemos la discusión a partir del caso de Ilave— y aymaras chilenos, bolivianos y peruanos creen un Estado distinto, decimos: «No puede ser». Existe la idea de que tenemos que tener a todos los pobladores peruanos juntos, y si falta alguno, dejamos de ser peruanos.

Además, el Perú ha cambiado territorialmente. Hace diez años incluso perdimos un pedazo de territorio; es decir, el Perú ni siquiera es el mismo que hace diez años en términos geográficos. Entonces, ¿por qué

¹ N. del e. MIAP, Movimiento Indígena de la Amazonía Peruana.

² N. del e. AIDSESP, Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana.

este temor tan grande, esta necesidad que tenemos de ser todos iguales para que las cosas funcionen? Creo que es no solamente un problema del Estado, porque en él vamos a encontrar lo que hay en la sociedad peruana: el Estado va a estar reflejado en las personas que elegimos, los funcionarios públicos, los maestros, los dirigentes políticos; todos provienen de la misma sociedad. Con ello quiero resaltar que tenemos un problema de Estado, pero también de todos los peruanos como sociedad. Creo que es un tema que tenemos que seguir discutiendo.

Quiero terminar señalando algo que ha salido en el debate y es la actitud pesimista. El doctor Polo y la Borda decía que él optaba por una visión histórica optimista. Yo creo que, efectivamente —no solo con «el Cienciano sí puede»—, ha habido una historia de avances. Hace cincuenta años en esta ciudad del Cusco los campesinos no podían caminar por las veredas, eso ha cambiado y creo que podemos seguir haciendo cosas interesantes en este país.

Xavier Ricard
Centro Bartolomé de las Casas

Quisiera empezar recordando las preguntas que motivaron este evento y en particular este panel. Las preguntas fueron las siguientes: ¿es factible decir que hay en el Perú un fenómeno consistente de discriminación de base étnica mezclado con otras formas de inequidad? ¿Cómo se manifiesta este? ¿Cuáles son las líneas de división de lo étnico en el Perú? ¿Cómo impactan estas diferencias en la organización política y económica, y en la vida cotidiana en el Perú?

Voy a intentar señalar cuáles son las formas en que se expresa la desigualdad —al menos algunas de estas formas— en las zonas rurales y urbanas de la sierra sur del espacio en que vivimos, para luego analizar la manera en que esto impacta en los discursos y las estrategias de las poblaciones culturalmente indígenas y dar algunas ideas respecto a los cambios que son necesarios para lograr remover los cimientos de las discriminaciones étnicas y culturales en el país.

El sur peruano está marcado desde hace mucho tiempo por la confrontación de grupos humanos cuyas formas de organización, sistemas productivos y sistemas de representaciones no coinciden. En el caso de los Andes del sur, la geomorfología y las condiciones naturales que establecen parámetros particulares para la producción, impidieron durante muchos siglos la transformación de los sistemas productivos y de los patrones de organización social precolombinos, al contrario de lo que ocurrió en la zona norte. Por esto se mantuvieron en las zonas del sur rural andino, a pesar de las transformaciones introducidas por la administración colonial y posteriormente la inserción del sur andino en el mercado de la lana, patrones de producción y de reproducción social marcados por tradiciones culturales propias, ajenas a la tradición occidental. Estos patrones incluyen el uso de la lengua quechua y prácticas de crianza de plantas y animales domésticos, sistemas de organización social basados en el *ayllu* y en la

colaboración entre *ayllus*, etcétera. Todos estos rasgos culturales se mantuvieron hasta tiempos recientes y siguen vigentes en muchas zonas rurales.

Hay un muy buen libro que fue publicado por el IEP el año pasado que se titula *Globalización y diversidad cultural: una mirada desde América Latina*¹ que les invito a leer para entender por qué es que en el sur andino peruano se han mantenido rasgos culturales indígenas con particular fuerza.

Sin embargo, desde siempre estos patrones han sido combatidos por las élites criollas aunque con magros recursos, puesto que estas élites no tenían cómo introducir cambios productivos en zonas tan peculiares donde no se podían aplicar las técnicas de producción del viejo continente y con magros resultados. La lucha más frontal se dio al nivel de las representaciones, de las maneras de concebir el mundo y representarlo, pues ahí las élites disponían del monopolio de la religión institucional luego del derrumbe del sistema político religioso inca.

Hoy en día se han sumado a los curas evangelizadores otros actores que intentan difundir sistemas de representación modernos. ¿Quiénes son estos otros actores? Los misioneros evangélicos, por ejemplo, pero también el Estado, y buscan desplazar a los sistemas de representación tradicionales.

Por lo tanto la asimetría y la discriminación cultural se dan, en primer lugar, en el plano de los discursos y de las prácticas de modernización que desconocen las construcciones culturales propias de las poblaciones campesino-indígenas del sur andino. Estos discursos y estas prácticas de modernización se organizan en paradigmas de interpretación y de transformación social y productiva. Por ejemplo, el discurso misionero de los evangelistas que resalta el valor del individuo para la modernización social y el desarrollo económico, el discurso integrador y homogenizador del Estado peruano que insiste en el valor de la educación, la ciencia y la técnica para lograr el cambio social. En ambos casos, estos discursos que tienen vocación por la hegemonía, buscan desplazar los paradigmas interpretativos y las prácticas de reproducción cultural y material de las poblaciones del sur andino.

Estos conflictos entre paradigmas y prácticas se agudizan en algunos contextos, cuando por ejemplo, los misioneros católicos o evangélicos pretenden impedir la realización de fiestas tradicionales o al menos imponer

¹ N. del e. SANDOVAL, Pablo y Ramón PAJUELO. *Globalización y diversidad cultural: una mirada desde América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2004.

su propia interpretación del significado de los actos rituales. Otro ejemplo: cuando el Estado busca imponer un proyecto de inversión, pensemos en los proyectos de inversión minera, u ofrecer un servicio público sin reconocer las particularidades de los patrones culturales de las poblaciones indígenas; veamos cómo funcionan las postas de salud, las escuelas primarias, los colegios secundarios, los sistemas de administración de justicia, las técnicas de producción y de conservación del ambiente —pensemos en la reforestación basada en eucaliptos—, en las prácticas difundidas por los técnicos agropecuarios de SENASA² en cuanto a la selección de ganado con el objetivo de tener rebaños de alpaca solamente blanca para adecuarlos a las necesidades del mercado.

Cuando la reproducción cultural y material de un determinado grupo humano se encuentra amenazada por paradigmas de interpretación y de transformación social incompatible y además ubicados en una posición de dominación, entonces las poblaciones culturalmente indígenas no tienen cómo defenderse, sino produciendo discursos transicionales que buscan articular los paradigmas en conflicto, es decir, encontrando discursos que intentan reconciliar a todo el mundo y salvar así la posibilidad del paradigma tradicional en medio de este conflicto, de esta pugna por la predominancia simbólica y, por otro lado, confinando sus prácticas amenazadas al contexto de la clandestinidad, de lo escondido, lo prohibido y en todo caso, lo que no se confiesa.

Estos discursos transicionales y la clandestinidad de las prácticas prohibidas o puestas en discusión por el paradigma dominante son: el quechua, la realización de rituales para propiciar la buena cosecha o la multiplicación del rebaño, las prácticas *curanderiles*, la producción de tubérculos —también la producción de haba, maíz— que está confinada a la clandestinidad, a la autosubsistencia, al espacio doméstico, se hace solamente para el autoconsumo, y estos productos nunca pueden ser reconocidos como valiosos por el mercado.

También tenemos otros ejemplos de cómo el paradigma dominante pone en cuestión prácticas culturales que son ejercidas clandestinamente, podemos citar la manera en que el Estado atiende a sus ciudadanos culturalmente indígenas prohibiendo el uso de su idioma en su interlocución con los funcionarios públicos o al menos desalentando el uso del

² N. del e. SENASA, Servicio Nacional de Sanidad Agraria.

idioma nativo, desconociendo los conocimientos y los sistemas de creencias, etcétera, sobre todo en contextos de violencia política. En este sentido, el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación nos ha mostrado hasta qué punto puede llegar la discriminación en este país, la manera en que nuestra sociedad castiga y reprime la diferencia étnica cultural mediante el desprecio, la indiferencia, el insulto. Todas estas acciones son facetas de la discriminación cultural en el Perú.

Estos mecanismos de discriminación están presentes en todo el territorio y esto es algo que quiero que quede muy claro. Es decir, no son propios de un determinado grupo social ubicado en un determinado espacio del territorio nacional. La discriminación social es un patrón social de comportamiento que ha sido muy interiorizado entre nosotros y que se encuentra difundido hasta en las zonas más remotas del país. Óscar Ugarteche en un libro que titula *La arqueología de la modernidad*,³ habla de una escala de dominación que empieza con el varón, blanco, católico, heterosexual y que llega hasta la mujer indígena lesbiana —si tal cosa existiera, digo yo—, lo que quiero decir es que hay una escala de dominación, es un *continuum* de dominación e incluso si nosotros vamos a las zonas más remotas, en las comunidades campesinas más alejadas, siempre encontraremos a alguien diciendo que el indio es el otro: «Yo soy descendiente de españoles», «Yo no soy un idólatra», «Estos son los salvajes», y sin embargo lo miramos y nos parece que todo en su aspecto y en su forma de comportarse indica que es una persona culturalmente indígena, pero esta idea de ubicarse en una escala de dominación es el signo de cómo hemos interiorizado los patrones de dominación de este país.

Por eso quisiera referirme a la situación particular del Cusco, aunque quizá a ustedes les va a parecer un poco fuerte lo que voy a decir, pero lo haré considerando que estamos haciendo este foro en Cusco y que vamos a hablar de la discriminación étnica y cultural. La discriminación étnica es también asunto de las élites de provincia que siempre han mantenido con relación a las diferencias culturales un papel ambiguo. Las élites provinciales, en particular las del Cusco, han desarrollado desde muy temprano un discurso de reivindicación de la cultura indígena, entendida esta como la inca, que se puso al servicio de una lucha por la autonomía

³ UGARTECHE, Óscar. *La arqueología de la modernidad: el Perú entre la globalización y la exclusión*. 2.ª ed. Lima: Desco, 1999.

regional y una lucha contra la predominancia política de Lima. Este discurso de color indigenista que tuvo su hora de gloria en los años 1920, 1930, pero que sigue estando muy presente hoy, ha despojado a los campesinos indígenas de su identidad, puesto que quienes se consideraban más facultados para hablar de ella eran *misti*, personas de los estratos sociales de la élite mestiza del Cusco y de las ciudades de provincia. Estos *misti* pertenecían a la élite y sus intereses eran los de esta élite.

El discurso indigenista no solo despojó a los campesinos de su identidad y los obligó al silencio, imponiendo intermediadores políticos que no eran campesinos ni indígenas, sino que además sirvió para discriminar y dominar política y socialmente a los campesinos indígenas. En efecto, este discurso que contenía un modelo rígido del indígena puro —entendido este como el descendiente de los incas— sirvió para descalificar, en nombre de este ideal de pureza, a los campesinos culturalmente indígenas del presente, calificados de bastardos y de degenerados. El ideal de pureza se teñía inclusive de consideraciones raciales respecto a las virtudes o desvirtudes —muy a menudo estos dos términos se mezclaban de forma contradictoria— del mestizaje racial. Esta disyunción está muy bien resumida en la expresión *Incas sí, indios no*, que nosotros conocemos bien. Por lo tanto, el discurso indigenista de las élites cusqueñas ha sido el instrumento más eficaz de la dominación simbólica y de la discriminación del campesinado indígena del Cusco por personas que no eran de estratos campesino-indígenas, que eran culturalmente mestizas y que pertenecían a la élite cusqueña y a su sistema de dominación neofeudal.

Quisiera citar algunas líneas de un documento elaborado por una antropóloga que ha trabajado aquí en el Cusco y que estamos a punto de publicar por medio del Centro Bartolomé de las Casas en un compendio de artículos que se titulará *Etnografía del Cusco*. Esta antropóloga ha revisado los archivos del diario *El Comercio* del Cusco en los años veinte porque en esa época se dio todo un debate en ese medio respecto a qué era ser cusqueño. Se los leo porque considero que nos invita a hacer una autocrítica o al menos a una reflexión sobre lo que ocurre en el Cusco.

Una asimilación entre cusqueños e indios era impensable porque estos últimos, a pesar de su descendencia Inca constituían una raza degenerada. Para los cusqueños de los años veinte esta degeneración no era innata, era consecuencia de la explotación que los indios habían soportado y con-

tinuado soportando de la caída del Imperio. Se trataba entonces de una degradación recuperable, pero de todos modos infamante. Es entonces lógico que la élite del Cusco que aspiraba asumir un rol político determinante, haya preferido identificarse con la nobleza Inca más que con los indios, a quienes consideraba convertidos en salvajes. Tal como lo hemos mostrado, esta degeneración del indio se notaba en el ámbito lingüístico. En efecto cusqueños e indios hablaban quechua, pero un quechua que El Comercio juzgaba puro y noble, fiel al de los Incas en el caso de unos, e impuro y decadente en el caso de los otros. A ojos de los cusqueños esta desigualdad lingüística reforzaba el vínculo privilegiado que los unía con los Incas y los alejaba de los indios.

Finalmente, el hecho de que cusqueños e indios compartiesen una misma energía andina —en esa época se hablaba de la fuerza telúrica, etcétera— no significaba que eran asimilables. En efecto en El Comercio el término «serrano» siempre es aplicado implícitamente a los cusqueños y nunca a los indios. Para acceder al estatus de serrano, le faltaba al indio la dimensión política y reivindicativa que El Comercio daba a este término. Aunque los dos grupos heredaron del medio andino una vitalidad común, los cusqueños consideraban que solo ellos habían hecho de ella algo importante, ya que la usaban para luchar contra el centralismo limeño.

Es importante preguntarnos y los invito a preguntarse conmigo si estos patrones racistas y discriminatorios no perduran hoy en día en el seno de la sociedad cusqueña, y digamos en el discurso de las élites mestizas urbanas, lo que Arguedas llamaba los *llactataytas* del sur andino. Ciertamente, si somos honestos con nosotros mismos, creo yo que observaremos que esto sigue siendo así.

Declaración de cierre y balance final

*Instituto de Democracia y Derechos Humanos
de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP)*

A continuación presentamos el balance del foro *Diversidad étnica y exclusión: la agenda pendiente*, organizado por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), con el apoyo de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el auspicio de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI).

Este balance no pretende reflejar todas y cada una de las interesantes presentaciones de los ponentes o las intervenciones de los participantes, sino solo traducir en un documento preliminar algunas reflexiones sobre las cuales solo el IDEHPUCP asume responsabilidad.

1. Hay un amplio consenso en impulsar estudios sobre discriminación y racismo, tanto para difundir y sensibilizarnos con el problema como para conocerlo. Sabemos que es un tema complejo y contradictorio y que tiene que esclarecerse para poder ser confrontado. Mientras que no conozcamos los mecanismos de la desigualdad, la exclusión y el racismo; y mientras que no comprendamos la forma en que se anudan con otras formas de discriminación, no vamos a poder hacer políticas coherentes al respecto en los ámbitos nacional y regional.
2. Hoy la discriminación étnica se asocia y anuda con otras formas de discriminación como son las de clase, género, la diferencia generacional, el origen regional, etcétera. Además, al ofendernos en lo más íntimo, la discriminación termina siendo silenciada, y de esta manera, perpetuada. Su origen no está en factores biológicos, sino en nuestra conciencia y cultura. Pero el hecho de reconocer la diferencia no nos tiene que llevar a considerar como cerrados y excluyentes a los grupos humanos. Buscar la diferencia hacia fuera no nos tiene que

llevar a desconocerla hacia dentro. Identidades cerradas, ya sea en el nivel nacional como «lo mestizo» o en el nivel regional o local como «lo andino», pretenden la igualdad, pero pueden también terminar negando las diferencias a su interior. Las identidades homogéneas pueden convertirse, en ciertas circunstancias, en formas de totalitarismo y suelen ser utilizadas por intereses políticos locales, muchas veces como forma de perpetuar la dominación. Debemos hacer el esfuerzo por lograr identidades integradoras capaces de reconocer las diferencias tanto hacia fuera como hacia dentro. Que estén dispuestas a la comunicación, identidades abiertas y móviles que no nieguen la promoción y protección de los derechos humanos universales.

3. Debemos comprometernos a impulsar estrategias de intervención desde el sector público y privado que tomen en cuenta a los sectores menos favorecidos. Las políticas estatales se hacen de espaldas a los sectores que, coincidentemente, se caracterizan por ser rurales, campesinos, quechuas, aymaras, amazónicos. La exclusión se reproduce y multiplica desde el Estado o desde los sectores privados y la sociedad civil. Desde la inexistencia de traducciones simultáneas hasta las esterilizaciones forzadas, la estrategia es la misma, ignorar a los sin voz y cargarles los costos de las políticas sociales. Las poblaciones rurales e indígenas merecen ser reconocidas y tener la capacidad de incluirse en igualdad de condiciones. La discriminación se da principal y visiblemente desde la capital hacia las provincias, pero no hay que perder de vista que ciertas élites provincianas terminan reproduciendo la discriminación, con aparente legitimidad local. En este sentido, es importante que el proceso de descentralización que vive actualmente el país incluya el nivel de lo local y que este no se pierda únicamente en lo regional.
4. Esto último se hace urgente cuando nos referimos a la situación económica de las poblaciones excluidas. Se necesitan crear las condiciones estructurales para que pueda haber un desarrollo en estas zonas. La exclusión y el desconocimiento de las diferencias generan desigualdad, y la desigualdad no permite el desarrollo. No basta con modernizar las sociedades rurales ni construir carreteras. Si no se brindan las capacidades necesarias para la inclusión, respetando las formas de desarrollo que quieren seguir las mismas poblaciones, la exclusión se mantendrá pero en otras condiciones.

5. Por último, está el problema de la representación de la diversidad cultural. Esto nos plantea un problema bastante complejo y hay consenso en que se debe profundizar la discusión. Un problema es la falta de relación entre las organizaciones y la cultura del sur peruano con el sistema político, otro es la dificultad para ubicar y delimitar los grupos que tienen que ser representados. Uno mucho más grave es el riesgo de generar movimientos cerrados que vayan en contra de la ciudadanía. Pero el hecho de que el problema sea complejo no significa que no tengamos que hacer un esfuerzo creativo por dar voz política a quienes no la tienen. La falta de identidades claras no puede ser excusa para seguir excluyendo. La refundación de la república es ahora urgente. Un avance puede ser el cumplimiento de las recomendaciones de la CVR, cuyo *Informe Final* habló expresamente de la reconciliación como la refundación del pacto social, la modernización del Estado, la lucha contra la corrupción y, no menos importante que lo anterior, llevar a cabo una lucha política en lo cultural por el reconocimiento de la diversidad en el Perú. Necesitamos profundizar la democracia, comprometernos con el proceso de transición para generar espacios de diálogo que nos permitan procesar las diferencias y hacer pedagogía social como requisito para hablar de representación política. La única forma de lograr acuerdos democráticos es mediante el diálogo. Y mediante el diálogo lograremos encontrar objetivos comunes a todos.

El IDEHPUCP agradece a todas las personas e instituciones que hicieron posible este evento. A la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, por cedernos el local y darnos las facilidades y el respaldo (especial agradecimiento al señor rector Artemio Olivares y al vicerrector académico, Dante Astete), el Centro Bartolomé de las Casas (representado por su director, señor Marco Zeisser y también por la señora Alejandra Tito, del Programa Líderes Campesinos, quien hizo posible la presencia de representantes de comunidades campesinas de las provincias cusqueñas), a Luis Nieto Degregori. Gracias al gobierno regional, especialmente al señor Walter Angulo, gerente de planificación y al señor Mario Martorell, gerente de desarrollo social y también al señor Rubén Ocampo del Centro Arariwa.

Cusco, 12 de agosto de 2005



Seguridad ciudadana

Visión de seguridad ciudadana
y estrategia operativa

Gino Costa
Instituto de Defensa Legal (IDL)

Voy a dividir mi exposición en dos partes. En la primera parte trataré sobre los principales rasgos que definen la situación de seguridad en este momento; en la segunda, opinaré sobre cuáles deben ser los componentes de la nueva visión de la seguridad ciudadana hacia la que debemos avanzar. Algunas acciones ya se vienen poniendo en práctica con muchas dificultades a lo largo del país, aunque todavía no constituyen una visión y un enfoque articulado. Pero, de alguna manera, se está avanzando desde una visión tradicional de la seguridad ciudadana hacia una visión moderna.

1. Visión tradicional y visión moderna de la seguridad ciudadana

La visión tradicional dice que la seguridad ciudadana es un tema exclusivamente policial. En esto yo tengo una pequeña diferencia con el señor alcalde, José Murguía. No se trata de una diferencia muy grande, porque lo hemos conversado. En realidad, él ha enfatizado mucho que la responsabilidad es de la policía. Estoy de acuerdo con que la principal institución responsable de la seguridad ciudadana es la policía, pero no es la única.

Es interesante cómo se ha cambiado el enfoque. Vengo de un evento realizado hace dos semanas por el Banco Interamericano en Medellín. Treinta y cinco expositores hablando durante dos días sobre el tema de la seguridad ciudadana. El evento, además, llevaba un nombre parecido al nombre del evento que hoy nos reúne: *Convivencia y seguridad ciudadana*. La seguridad ciudadana está asociada a la aplicación de la fuerza, a la aplicación de la ley. La convivencia es el elemento que hace balance a esto; tiene que ver más con la prevención, con crear condiciones de convivencia. Ahora bien, en ese evento hubo 35 expositores, ¿cuántos policías creen ustedes que se encontraban entre los expositores? Uno solo, el director general de la policía nacional de Colombia.

Las medidas que ha anunciado el presidente hace unos minutos me parecen todas buenas.¹ Ojalá que se puedan poner en práctica. De no ser así, entonces lo que va a ocurrir es que después de seis meses se va a decir: «¿Y? Otra vez nos engañó usted». Entonces, hay que tener mucho cuidado con lo que se dice. En general, los políticos debemos tener mucho cuidado con lo que decimos y con lo que ofrecemos. Más aún, en el caso de la seguridad ciudadana, tema para el que no hay soluciones milagrosas, sino que estas se van construyendo a lo largo del tiempo.

No hay, entonces, una solución milagrosa. Pero hay una tendencia a creer que si elevamos la pena tal; que si modificamos la ley cual; o que si sacamos 1.000 policías a la calle, el problema se va a resolver. Eso no es así. Pero la tendencia es creer que hay soluciones milagrosas si se elevan las penas. Sabemos que los penales están abarrotados de gente, que no cumplen su función rehabilitadora y que se convierten en universidades del crimen. Pero insistimos: esa no es la solución. Más adelante veremos por dónde creo yo que debe ir la solución.

1.1. Falta de información

Otro elemento que caracteriza la situación actual: no existe información sobre la violencia, la inseguridad ni la actividad criminal. No hay información confiable. El presidente no ha dado ninguna cifra. ¿Cómo, de aquí a seis meses, vamos a evaluar si esos 1.500 policías adicionales en las calles sirvieron o no sirvieron? ¿Sobre qué base vamos a decir si estuvo bien lo que hizo el gobierno, o estuvo regular o no surtió ningún efecto? No tenemos información. Felizmente, con el crédito del Banco Interamericano de Desarrollo que se firmó hace dos años, el Ministerio del Interior ha encomendado a Apoyo una encuesta de victimización a escala nacional. Es la primera encuesta de este tipo que se hace desde 1998 y que sirve para evaluar por lo menos qué sentimos los ciudadanos en relación con nuestra seguridad. Hay muchísimo que hacer en este terreno. Se debe hacer encuestas a escala nacional, pero también encuestas locales, por ejemplo en Trujillo. ¿Sobre la base de qué medimos si el trabajo del general Salazar está surtiendo efecto más allá de la impresión que nos causa? No tenemos información. Esa es otra característica de la situación de seguridad en el país.

¹ N. del e. La ponencia del autor fue interrumpida por el mensaje presidencial.

1.2. Estancamiento de las reformas institucionales

No se está haciendo nada por reformar la justicia o por reformar la policía. Hay un estancamiento de las reformas institucionales. Y, por último, persiste un débil desarrollo del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Estas son solo algunas de las características.

2. ¿Adónde vamos?

Existen tres ángulos importantes que no deben olvidarse: enfoque local, necesidad de información y enfoque multisectorial.

2.1. Enfoque local

Ahora, ¿adónde vamos? A la nueva visión que se debe tener. El tema de la seguridad ciudadana no lo resolvemos con un plan de seguridad ciudadana que se hace en el Ministerio del Interior en Lima. Porque el problema que pueda tener la ciudad de Trujillo es distinto al problema que pueda tener Lima Metropolitana y al que pueda tener Bambamarca, o Chota en Cajamarca: distintas ciudades, distintos problemas, problemas de distintas magnitudes y distintos recursos para enfrentar los problemas. El nuevo enfoque tiene que entender esto; debe entender que la política de seguridad ciudadana no se hace en el nivel central, ni siquiera en el nivel regional. El gobierno juega un papel en la seguridad ciudadana, pero un papel de coordinación, de promoción, de capacitación, de supervisión. Y las políticas de seguridad ciudadana se diseñan en los ámbitos local, provincial y distrital, con un diagnóstico previo.

2.2. Información

Hay que conocer cuáles son los problemas locales, tener una encuesta de victimización, ver qué dicen las estadísticas policiales. No solo se debe ver qué dicen las estadísticas policiales ya que estas no son del todo confiables, pues no todo el mundo denuncia a la policía lo que le ocurre a la policía. Entonces, se necesita una encuesta de victimización. Se necesita también tener información del Ministerio de Salud, saber adónde llegan las personas lesionadas por riñas, por agresiones, por asaltos, por violencia

familiar. No solo la policía tiene información, también la tiene el Ministerio Público, también la tiene el Ministerio de Salud. En el nivel local, primero hay que hacer un diagnóstico con la información de la que disponemos. Y si no tenemos información, hay que elaborar encuestas de victimización. No son muy caras y nos permiten saber qué está sintiendo y cómo piensa la gente. Sobre la base del diagnóstico, se pone en práctica y evalúa un plan, un programa de seguridad ciudadana. A nivel local, esta es la primera característica del nuevo enfoque de seguridad ciudadana. Información local, en Trujillo no nos interesa la información nacional, nos interesa saber qué está ocurriendo en Trujillo y tener información cada cierto tiempo para evaluar cómo las autoridades responsables de nuestra seguridad están dándonos o no nos están dando seguridad.

2.3. Enfoque multisectorial

Los problemas de seguridad —bien lo ha dicho el señor alcalde— son de tipo social: tienen una raíz social y varias causas. No podemos incluir a una sola institución en su solución, sino que tiene que haber varias instituciones involucradas, como ya lo hemos dicho. Entonces, la respuesta a la inseguridad no debe ser policial exclusivamente sino multisectorial. Hay que involucrar a los maestros y a los padres de familia. Sean problemas de alcoholismo o de drogadicción, se debe involucrar a las autoridades de salud y, por supuesto, al Poder Judicial, al Ministerio Público, a los gobiernos locales, con las funciones particulares que a cada uno le corresponde.

3. Municipio, juventud, aplicación de la ley y prevención

3.1. Municipio

El otro elemento importante en el nuevo enfoque es el papel que les corresponde a los gobiernos locales. Es un papel fundamental. No le corresponde dirigir a la policía. Hay quienes, a diferencia del señor alcalde, don José Murguía, creen que el municipio sí tiene que involucrarse en el tema de la seguridad; entonces, crean el serenazgo. Ese es un papel que puede jugar el municipio, pero solo es uno de tantos. Para empezar, el municipio regula el comercio ambulatorio, regula el tránsito, regula el funciona-

miento de los locales públicos, regula la venta de alcohol. Ahí están los problemas.

Si se empieza a controlar el alcohol, se comienza a poner orden en la ciudad, se garantiza que los locales públicos funcionen sin perturbar la tranquilidad del vecindario, se establecen condiciones de tránsito adecuadas para que la gente se sienta tranquila al caminar por la ciudad. Cada vez nos sentimos más intranquilos, porque nos pueden robar o porque podemos ser víctimas de un accidente. De esto debería ocuparse el municipio, eso no lo puede hacer la policía. Adicionalmente, el municipio cuenta con recursos que pueden canalizarse hacia los vecinos para tener el servicio de serenazgo o para apoyar a la policía, como lo han hecho aquí en Trujillo con la policía comunitaria. Ese es un papel muy importante.

En otros países, el municipio no solo apoya a la policía, sino también al sistema de justicia que es una institución muy pobre. ¿Cómo vamos a tener seguridad si no tenemos policías? ¿Quién puede apoyar el desplazamiento y la ubicación de los juzgados de paz en las comisarías? El Poder Judicial no tiene dinero. El municipio tiene ahí un papel que jugar. Y, por supuesto, todo lo que tiene que ver con lo que es la prevención, lo que es política de cultura de deporte, de recreación para los jóvenes, ¿quién lo va a hacer?, ¿la policía? Desde el Poder Ejecutivo, ¿a quién le corresponde eso? ¿A algunos de los ministerios, a las burocracias de Lima? No. Le corresponde al gobierno provincial y al gobierno local. Lo que sucede es que no estamos acostumbrados a ver al municipio haciéndolo. El municipio hace la pista, la vereda y repara el parque, y punto; lo demás no. Hay que empezar a ver al municipio de una manera distinta. Hay que ver al municipio como el ente que construye la biblioteca o el local comunal; el que crea los espacios para que esos jóvenes, en lugar de estar en la esquina consumiendo drogas y alcohol, tengan un lugar en el que hacer tareas más constructivas; o como el ente que genera espacios donde los jóvenes puedan ser capacitados para el trabajo, ya que nuestra escuela pública no capacita para el trabajo. Hay, entonces, un conjunto de actividades que al municipio le corresponde llevar a cabo a falta de otras suficiencias.

3.2. Juventud

Otro componente tiene que ver con la juventud. Hay un sector de jóvenes que son los problemáticos. La mayoría de la violencia es generada por

ellos y la mayoría de las víctimas de la violencia también son ellos. Entonces, hay que ver a los jóvenes no solo como el problema, sino también como la solución del problema. Si no incorporamos a los jóvenes en la formulación de una política de seguridad ciudadana, no vamos a poder resolver los problemas de la seguridad ciudadana. Normalmente no lo hacemos. La seguridad ciudadana es un problema de adultos; y los jóvenes son el problema. Los jóvenes deberían estar aquí discutiendo sobre seguridad ciudadana con nosotros.

3.3. Aplicación de la ley

La aplicación de la ley también es importantísima, junto con dos componentes adicionales del enfoque. El primero es que, si el enfoque para enfrentar la inseguridad es local, debemos tener instituciones que se adecuen a las características de esas respuestas. Y lo que ocurre con el Ministerio Público, el Poder Judicial y la policía es que son instituciones muy centralizadas. Entonces, el jefe local responde a su jefe superior, este jefe superior responde a su vez a un superior y así no se tiene libertad de acción. Eso lo tenemos que modificar de modo tal que el comisario sea el que tenga potestad para resolver los asuntos en su localidad y coordinar las políticas con el alcalde y con los otros componentes de la localidad. Actualmente, esta forma de operar no existe. Hay una rigidez muy grande en estas tres grandes instituciones.

3.4. Prevención

Por último, el nuevo enfoque tiene que ponerle mucho énfasis a la prevención. Estamos dispuestos a meter más jóvenes a las cárceles, pero por qué no pensamos en invertir algo, en prevenir que esos jóvenes terminen en las cárceles. Hay por ejemplo, en Lima, un proyecto muy interesante en CEDRO —que es una institución no gubernamental— donde recogen a los jóvenes de las calles que van a terminar en el penal de Lurigancho; antes de que vayan allí, los hacen entrar en una casa donde hay reglas, donde hay cariño, donde hay comida y donde tienen una cama donde descansar y pasar la noche. La experiencia de CEDRO es que ninguno de los jóvenes que pasó por esa casa —que hoy en día ya están trabajando integrados a la sociedad— ha terminado en el penal de Lurigancho.

4. Comentarios complementarios

4.1. Gobierno provincial

Debo elogiar al gobierno provincial de Trujillo porque apoya el trabajo policial, y apoyó una experiencia de la policía comunitaria, la cual me parece una de las experiencias más interesantes que hay en el país. No sé si se le dio el tiempo suficiente para demostrar sus bondades; me da la impresión, por la información que tengo, de que no. Como suele ocurrir en el país, hacemos las cosas y las dejamos a la mitad del camino. Después seguimos haciéndolas como siempre. En el Instituto de Defensa Legal nos parece tan importante esa experiencia que dentro de dos semanas tendremos como invitado al coronel Hugo Muller, quien la condujo, para hacer una presentación en Lima sobre esa experiencia. Creemos que puede ser el camino que debe seguirse en términos de la cooperación entre la policía nacional y los municipios en el plano local para hacer frente a los problemas de la seguridad ciudadana. Entonces, por favor, que no se entiendan mis palabras de divergencia con el alcalde sobre el papel de los gobiernos locales en seguridad ciudadana como una crítica a su gestión. Hay una diferencia de opinión, pero valoro mucho el papel que cumple el gobierno local en la práctica, mas allá de lo que diga el señor alcalde.

4.2. Ética

Se ha hablado aquí de la ética y la falta de esta, y de las consecuencias que eso tiene para la prevención y para la persecución del delito, tanto en la policía como en el Ministerio Público, en el Poder Judicial y el Instituto Nacional Penitenciario. Comparto esa preocupación. Creo que la corrupción es la principal enfermedad que tenemos en nuestras instituciones públicas y cualquier esfuerzo está destinado a fracasar si no va acompañado de la moralización de nuestras instituciones.

4.3. Escuchar a los policías

Voy a poner un solo ejemplo de la manera en que esto se vincula con los esfuerzos por contar con seguridad ciudadana y veremos cómo afecta directamente al personal de las instituciones. Se ha hablado aquí del pro-

blema de la sanidad policial. Cuando llegamos al Ministerio del Interior dijimos que íbamos a mejorar los servicios de bienestar. ¿Cuál es el principal servicio de bienestar que le brinda la institución a la policía? La salud. ¿Qué piensan los efectivos policiales del sistema de salud? Que es deficiente. ¿Por qué deficiente? Porque no hay recursos. Nos pusimos a revisar el presupuesto y nos dimos cuenta de que se invierte en salud policial casi el 17% de todo el presupuesto del Ministerio del Interior; 100 millones de dólares al año. Si usted divide esos 100 millones de dólares entre el número de policías y sus familiares y beneficiarios del sistema de salud policial, a cada uno se le podría dar 17.50 dólares al mes, con lo cual podrían estar afiliados a un sistema privado de salud de nivel A y en la práctica el sistema es de nivel E, deficiente. Nos dijeron que este problema tenía que ver con la falta de recursos. En la práctica no es por la falta de recursos. Es por la mala gestión y la corrupción. ¿Quién sufre las consecuencias? El personal policial. ¿Quién financia esta corrupción? Nosotros con nuestros impuestos. Entonces, mucho cuidado con la corrupción y mucho cuidado con el discurso extendido por todo el Perú de que no podemos hacer bien nuestro trabajo porque no tenemos recursos. Si alguien dice eso, habrá que dudar un poco de aquello que dice. Porque les puedo asegurar que los recursos son insuficientes, pero normalmente hay muchísimos más recursos de los que nos quieren hacer creer las autoridades que hay.

Consideraciones sobre el sistema penal

Pilar Coll
Instituto Bartolomé de las Casas

Fue en Trujillo donde me inicié en mi trabajo en la cárcel, hace más de treinta años. Las personas que trabajamos como voluntarios en las cárceles podemos decir que padecemos de *carcelitis* aguda y crónica, pues diariamente estamos allí a pesar de todas las dificultades. Voy a hablar desde mi experiencia. Mi presencia esta mañana es, mucho más que como miembro del Instituto Bartolomé de las Casas, como voluntaria de la Iglesia Católica en las cárceles de Lima. Como dije, me inicié en Trujillo en el año 1973, como supervisora en la cárcel de varones y como organizadora en la cárcel de mujeres. Hoy voy a hablar, dije, desde mi experiencia, reflexionada y compartida con otras y otros voluntarios; por lo tanto, no todas las ideas que voy a exponer son mías. En ese sentido, es posible que tenga una reflexión diferente a la del doctor Llaque, a quien conozco hace años, con quien comparto muchas inquietudes; nuestras misiones, que no son totalmente concordantes. Voy a hablar, entonces, de puntos muy concretos.

El primero es el de la seguridad ciudadana, que también trata del tema penitenciario. Quiero enmarcar lo que ya ayer se dijo con mucha insistencia: hay una aberración indudable entre seguridad ciudadana y sistema penitenciario. Creo que todos estamos de acuerdo en que el Estado debe enfrentar el problema de la inseguridad ciudadana y acabar con esa sensación de que no podemos salir y transitar tranquilos en la calle ni dejar la casa sola. Personalmente, estoy convencida de que la solución no está en abarrotar las cárceles de pequeños delincuentes, en donde se aprende solamente cómo agredir mejor y cómo dejar menos pruebas. Tampoco pienso que la solución sea la penalización de los delitos llamados *de la calle*. El aumento de la inseguridad ciudadana ha dado pie recientemente a una serie de proyectos de ley, aprobados en la Comisión de Justicia del Congreso, con el fin de solucionar el problema de la seguridad ciudadana,

todos ellos en el sentido este de la penalización, con la que —como ya dije— estoy totalmente en desacuerdo.

No es en las cárceles donde se resuelve el tema de la seguridad ciudadana. La cárcel no garantiza en absoluto la seguridad ciudadana. Nunca, como hoy, nuestras cárceles han estado tan llenas ni ha habido menos seguridad en ellas. Por eso es necesario usar otras alternativas. No soy abolicionista. Lamentablemente, la prisión sigue siendo un mal necesario porque hay personas que constituyen un peligro real para otras personas y para la sociedad. Estas personas deben estar en la cárcel. Pero la pena privativa de libertad debería reservarse para muchos menos casos de los que hoy se aplica. He conocido casos sobrecogedores, como el de un muchacho que estuvo tres años en el penal de Lurigancho por haber robado un pan. Este muchacho, estoy segura de que cuando salió apuntaría a robar no un pan sino algo mucho más importante.

Lamentablemente, la cárcel no rehabilita. La cárcel es un fracaso. La cárcel y las guerras lo que evidencian es el fracaso de la sociedad para encontrar otras salidas más eficaces. La cárcel no rehabilita, especialmente en las condiciones en las que hoy se encuentran las cárceles, con una sobrepoblación terrible, con unos presupuestos muy escasos, y donde lo único que se garantiza medianamente es la seguridad pero no el tratamiento. A veces, conversando con los directores de las cárceles, coincidimos en que quienes hacemos el tratamiento sin proponérselo somos los voluntarios, que somos quienes podemos escuchar, acercarnos y decir una palabra que muchas veces tenga un sentido para los encarcelados. En nombre de la seguridad ciudadana nuestras cárceles están superpobladas y además carecen de condiciones mínimas para los internos. Los que estamos habitualmente por las cárceles solemos decir que prisiones como Lurigancho son como un barril de pólvora que puede explotar en cualquier momento. La cárcel debería ser la última respuesta a la violencia ciudadana. Muchas personas no deberían estar encarceladas, debería dárseles simplemente una sanción. De ninguna manera estoy abogando por la impunidad aunque sea en los pequeños delitos. Considero más conveniente una sanción que rehabilite. La cárcel —repito— no rehabilita.

Quiero afirmar también que la seguridad ciudadana no es incompatible con los derechos humanos. No solamente no es incompatible sino que son complementarios. Si un país no respeta los derechos humanos, se convierte en una amenaza para sus ciudadanos. Habría que analizar las cau-

sas de la delincuencia, tenerlas bien claras y saber que son causas de largo alcance que no podemos esperar resolverlas en un día.

Estamos de acuerdo en que la pobreza es la raíz del mal. La han llamado el cáncer de la libertad. Los jóvenes de hoy viven en una situación de frustración, de miseria, sin salida, sin trabajo. He trabajado durante años en El Agustino. Esquematizando, podría decir, que los jóvenes de El Agustino no tenían más salida que Lurigancho o Sendero Luminoso. Digo esquematizando porque conozco también jóvenes de El Agustino que estudian, que trabajan, que se esfuerzan y que realmente no son delincuentes ni son senderistas. Decía esto para poner ejemplos del trauma de no encontrar trabajo, de no encontrar salidas que tiene la juventud.

Parece muy importante también que se den cuenta de las causas. Por ejemplo, cómo ha proliferado entre nosotros el consumo de drogas. Vivo en un barrio de Lima en donde se expenden drogas, en donde cuando la gente está *con la mona* (drogada) hay que cuidarse al transitar por la calle. Tengo menos experiencia en casos de alcoholismo que en casos de drogadicción. Esta mañana y ayer se ha hecho referencia a esto, pero quisiera insistir en que no son solamente la pobreza, la corrupción y la drogadicción las causas de la delincuencia.

También hay algo que quisiera señalar: la inseguridad ciudadana es una de las escuelas de los tiempos de violencia que hemos vivido durante el conflicto armado. Esto no se da solamente en Perú. Recuerdo haber estado en El Salvador, a muy poco de haber sido firmado el tratado de paz. Me alojé en un barrio de clase media baja. Algo que me llamó la atención fueron las casas modestas, en las que, después de la revolución, se ha dado una inseguridad terrible.

Quisiera insistir en que se han perdido valores esenciales. En eso, los padres y madres de familia, los educadores y también los comunicadores sociales, tienen una seria responsabilidad. Los valores no se practican, no se enseñan con la palabra: se enseñan encarnados en actitudes de vida, en personas. Estoy segura de que en este auditorio hay padres y madres de familia, abuelos y abuelas, quienes también cumplen una misión muy importante en ese sentido. Hay educadores y hay comunicadores sociales. Quisiera hacer un llamado muy especial a ellos. A los medios de comunicación, que en muchos casos cumplen una labor muy negativa, solamente destacan lo malo. A los padres de familia y a los profesores.

Quisiera insistir en lo que también se ha dicho en estos días: la responsabilidad compartida. Yo voy a hablar de la responsabilidad compartida en las cárceles. Unos más que otros tenemos algo que ver en este problema. En una entrevista recientemente publicada se dice que las cárceles necesitan buscar una solución integral. Apelan al Poder Judicial, que tiene muchísimo que ver. El doctor Wilfredo Pedraza¹ hace un llamado indicando que el 69% de los encarcelados no están sentenciados. De los treinta años que llevo trabajando en las cárceles, la cifra siempre ha oscilado entre el 68% y el 70%. Tenemos actualmente un 69% de presos sin condena, impedido de pedir beneficios penitenciarios. Al Congreso de la República se le pide que revise la política penal. Hasta ahora la sociedad civil está muy ausente en los penales. Nos quedamos tranquilos cuando la gente está adentro. Cuanto más altas sean las penas, mejor. Ayer leía en la revista de la policía que muchos delincuentes salen y muy pronto vuelven a delinquir; esta es la mayor prueba de que la cárcel no rehabilita.

Hay un clamor popular pidiendo la pena de muerte para quienes matan. Cada vez que lo escucho me estremezco porque es aceptar algo absolutamente inaceptable. La sociedad civil requiere una mayor presencia. Debo decir algo que personalmente me gratifica mucho: en los penales somos muy conscientes de nuestras debilidades y fortalezas; sin embargo, me parece muy importante estar allí. Hago un llamado a las iglesias. No se trata de hacer proselitismo a como dé lugar, sino de cultivar en los presos una fe madura ligada a su vida práctica y a mantenerla en ellos.

Me parece importante también trabajar por la defensa de sus derechos. Diría que una de las principales funciones que cumplimos es escuchar. Lo único que se necesita para ser voluntario en las cárceles es tener una gran disposición para escuchar y una gran capacidad de lucha. No vamos a tomar como verdad todo lo que los presos nos digan, pero sí podemos escucharlos respetuosamente. Alguien me contó que en Japón ha aparecido una nueva profesión, que es la de los escuchadores; en una sociedad tan altamente tecnificada hace falta alguien que escuche a los demás. Eso en la cárcel es una necesidad absolutamente prioritaria. Yo hago de psicóloga, de consejera, de legalista, de defensora de derechos humanos y de agente pastoral, absolutamente todo eso. Me parece importante nuestra presencia allí, siempre que sea una presencia humanizadora.

¹ N. del e. Entonces jefe del INP, dejó el cargo en febrero de 2006.

Como voluntaria puedo decir que la cárcel me ha enseñado mucho. He aprendido en la cárcel todo lo relacionado con el corazón humano y la persona humana. He aprendido más que en todos los libros leídos y en todos los estudios realizados. Porque la cárcel nos pone en contacto con lo más hondo de la persona: la pérdida de libertad. Necesitamos también una postura ética muy firme para no aprovecharnos de esta información; saber tratarlos con respeto; hablarles de sus derechos pero también de sus deberes; recordarles que son personas y que como personas tienen que comportarse. Para nosotros es un motivo de frustración ver personas en las que hemos confiado y ver que vuelven a las andadas, eso forma parte del riesgo que tenemos que asumir.

Quiero insistir en la necesidad de aplicar penas alternativas a la pena privativa de la libertad para los delitos menores. Pienso en soluciones como el trabajo comunitario, debidamente supervisado, en las áreas de apoyo en hospitales, en el cuidado de bienes públicos, en la limpieza de parques, de colegios, y otras cosas que pueden ir pensándose. Si bien estas penas alternativas están estipuladas en la legislación vigente, los jueces no las utilizan. Pero tampoco las instituciones y la sociedad están dispuestas a aceptar a estas personas, y ahí también se nos exige un cambio. Somos también responsables de la rehabilitación de estas personas.

Nuestro sistema penal dual está basado en la retribución: «Los que cometen un crimen tienen que ser sancionados». Pero muchos pensamos que este sistema no funciona. Es por eso que en algunos países se están buscando formas de justicia restaurativa o restauradora. Quisiera decir, en primer lugar, que no suprime totalmente la intervención de los operadores de justicia. El objetivo fundamental es restituir la seguridad tanto de la víctima como de los agresores. Tal vez no estamos en condiciones de aplicarlo, pero es una razón para tomar en cuenta que hay otras posibilidades que se encargan de reparar el daño a la víctima, de proteger a la sociedad, de rehabilitar a los que violaron la ley. Esto me parece que cumple con las condiciones que debe tener nuestro sistema penitenciario.

Termino con dos reflexiones muy pequeñas. La primera es que las cárceles, lamentablemente necesarias hasta ahora, deben recluir a los presos que supongan un peligro real para las personas y para la sociedad exclusivamente, que sean lugares de rehabilitación en lo posible. Esta tarde se llevarán a cabo las gestiones del doctor Wilfredo Pedraza ante el Congre-

so para discutir el presupuesto y ver que las cárceles dejen de ser lo último en qué preocuparse.

La segunda conclusión es que los poderes públicos den espacio para que la ciudadanía en general se involucre en el tema de las cárceles, de manera que estas sean más que un lugar de castigo, un lugar en donde los internos sean estimulados para cambiar su comportamiento y donde se les prepare para el reingreso a la sociedad. Tal vez les suene a utopía; a mi modo de ver es una utopía pero es una utopía realizable, algo que está en manos de todos nosotros.

Javier Llaque
Instituto Nacional Penitenciario (INPE)

Quiero expresar, a nombre del doctor Wilfredo Pedraza, su agradecimiento al IDEHPUCP por la invitación y asimismo las disculpas por no estar aquí presente. Había comprometido su participación para el día de hoy. Lamentablemente, el Congreso lo convocó también hoy a una reunión para discutir el presupuesto del INPE, lo cual ha imposibilitado su presencia. Para empezar, debo decir que no es posible hacer un trabajo de seguridad ciudadana si no trabajamos en conjunto las municipalidades, la policía, el Poder Judicial y el INPE. Creo que los cuatro tenemos que hacer un trabajo interinstitucional coordinado de modo que podamos tener éxito.

El INPE cuenta con 84 penales: 53 de ellos están a cargo del INPE y 31 están a cargo de la policía, es decir, el 63% está a cargo del INPE. En cuanto a la distribución de la población penitenciaria a escala nacional, la región Lima —que incluye los departamentos de Lima, Ancash e Ica— tiene el 52% de la población penitenciaria. La región norte le sigue, en segundo lugar, con el 15%. Como ven, Lima tiene el triple que su inmediato seguidor. De 33.000 internos, el 40% está actualmente en Lima y Callao. De la población, el 93% son varones y el 7% son mujeres.

En cuanto a los delitos, los delitos contra el patrimonio siempre están en primer lugar con el 42%, seguido del tráfico ilícito de drogas, secuestro, violación, homicidio, terrorismo y otros. Sobre la evolución de los delitos, hemos hecho una pequeña estadística desde el 2002 para hacer un muestreo. Desde esa fecha hasta el 2005, ingresaron aproximadamente 6.000 personas a los establecimientos penitenciarios, de los cuales el delito contra el patrimonio siempre ocupa el primer lugar. Tenemos, además, el tráfico ilícito de drogas en segundo lugar, con un crecimiento alarmante, a diferencia de años anteriores en que no crecía tanto.

De los 33.000 internos que constituyen el total de la población penitenciaria, el 25% se ubica en el grupo de 18 a 24 años de edad. En las

edades de 18 a 29 años, la cifra alcanza el 48%. Pero si el grupo se amplía hasta los 34 años (18-34 años), se llega al 66%. Queremos que tengan estas cifras en mente porque la vida delincencial normalmente tiene sus etapas. Por experiencia sabemos que quienes cuentan con varios ingresos en los penales tienen en su vida un momento determinado en que dejan de delinquir, porque los años van pesando y no pueden actuar como lo hacían cuando eran jóvenes. Ese momento se da cerca de los 50 años. Por lo tanto, si tenemos una población penitenciaria de 18 a 34 años que representa el 66%, nos preguntamos si serán las cárceles la mejor solución para los problemas de seguridad ciudadana, cuando de 34 a 50 años o 55 años existe un largo camino por recorrer. Definitivamente, no. Si somos más específicos, veremos que la población penitenciaria de 18 a 19 años ha ido creciendo entre el 2002 y el 2005. La suma de 6.000 internos que les comentaba hace un momento ha ido creciendo en lo que se refiere a edades. Por ejemplo, el grupo de 18 a 19 años ha crecido en 125%.

1. Algunos indicadores de la administración penitenciaria

Sobre la situación de la administración penitenciaria, tenemos 4.800 servidores, de los cuales solamente 2.700 están destinados a seguridad. El resto de los servidores están en la administración o en el área de tratamiento. En cuanto a los servicios básicos —nos referimos a agua y luz— solo el 20% se encuentra en buen estado; el 80% está deteriorado en el nivel nacional. El 20% de los sistemas de seguridad está en buen estado; el 80% restante, deteriorado. Sobre el tratamiento y la administración, el 22% cree que estos son adecuados y el 78% cree que no lo son. En cuanto a los pabellones de los establecimientos penitenciarios, el 10% se encuentra en buen estado y el 90% en mal estado.

En cuanto al presupuesto para la infraestructura —las obras en penales para el mejoramiento de pabellones—, en 1995 el 59% del presupuesto de la institución se destinaba a obras de infraestructura. Es decir, el dinero que recibíamos podíamos destinarlo a decorar pabellones o a construir nuevos penales. Este presupuesto ha ido bajando paulatinamente; actualmente es el 6% de nuestro presupuesto, aproximadamente 10 millones de soles para obras de infraestructura que no nos alcanza para casi nada.

El 42% del parque automotor tiene una antigüedad de 15 y 24 años; el 23% más de 25 años. Esto afecta la seguridad ciudadana porque existen vehículos averiados, porque el furgón tiene un hueco en el piso, porque levantaron la plancha tal y se fueron. Para el traslado de internos en el ámbito nacional, solamente tenemos cuatro omnibuses y cinco furgones. Por lo tanto, actualmente los traslados se hacen en vehículos particulares: la institución alquila una *combi* o un vehículo particular para poder trasladar internos de un penal a otro.

En cuanto a equipos de cómputo, la realidad es la siguiente: pentium 4, 6%; pentium 3, 24% y, aunque no lo crean, todavía tenemos 286, 486, pentium 1 y pentium 2, que constituyen un 70%. ¿Qué estamos haciendo para intentar mejorar esto? Estamos adquiriendo 278 equipos de cómputo que mejorarán la ratio de pentium 4 al 29% y las pentium 3 bajarán al 18%. Lamentablemente, los otros tipos de máquinas seguirán siendo todavía la mayoría.

¿Cuál es la capacidad de los establecimientos? ¿Por qué tanto hacinamiento? De los 84 establecimientos, tenemos solamente una capacidad de albergue para 20.000 personas. Si tenemos en cuenta que son más de 33.000 internos, existe un 62% de sobrepoblación en el nivel nacional: un déficit de 12.000 unidades. Ese hacinamiento se da solo en los establecimientos más conocidos, en los penales grandes de las ciudades. El caso más dramático es el penal de Lurigancho que tiene una capacidad de albergue para 2.000 personas y, sin embargo, tiene una población de 8.000 internos. El déficit es de 6.000 internos. La sobrepoblación en Lima y Callao es de 145%, ya que el 40% de la población penitenciaria está en estas dos ciudades.

En cuanto al índice de crecimiento de la población penitenciaria, en 1989 se contaba con 17.000 internos a escala nacional. En 1991 se dieron normas que permitieron el cambio de detención por el de comparecencia y aproximadamente 4.000 personas fueron beneficiadas. La cifra decayó a 13.000 en 1991. Desde entonces ha ido subiendo. Actualmente hay 30.000 internos. En diciembre de 2004, el 12% frente al 5,2% del 2002. Es decir, hemos más que duplicado el índice de crecimiento de la población penitenciaria. Específicamente, sobre el crecimiento en el penal de Lurigancho, si bien el índice nacional es de 12%, en el 2004 el penal de Lurigancho creció en un 17% y dejó de ser un penal para convertirse en un depósito de seres humanos.

2. Los internos primarios

Nos interesa mucho la problemática de los internos primarios. Decíamos que existen 8.0000 internos de entre 18 y 24 años de edad, el 25% de la población penal. De estos internos, la mayoría está en los penales de Lurigancho y Sarita Colonia. Todos sabemos que un mecanismo de supervivencia dentro de los penales es que los reos primarios asuman esa subcultura carcelaria y los códigos de los internos reincidentes. Por lo tanto, esas voces que nos piden ahora modificar las leyes, aumentar penas, disminuir los topes mínimos para convertir las faltas en delitos, ¿tendrán razón cuando dicen que es mejor que el carterista esté en la cárcel? Cuando estos carteristas llegan a los penales se convierten en otro tipo de delincuentes. Como vimos en el primer testimonio que presentaron hace unos momentos en el vídeo,¹ se empieza *terceando*² pero finalmente terminan con uno, dos, tres ingresos y cada vez hay una evolución mayor en la peligrosidad del delito.

Lo ideal es tener penales de reos primarios. Esa es la intención de la gestión actual: tener dos penales para reos primarios. No porque pensemos que las cárceles sean la solución al problema de la seguridad ciudadana, sino porque pensamos que sí son una opción para los reos primarios que son delincuentes circunstanciales y que corren el riesgo de convertirse en delincuentes de otro tipo en caso de ir a esos otros penales.

¿Qué deberíamos tener en cuenta para clasificar a estos reos primarios? Que el delito que hayan cometido sea realmente primario, que sea un delito menor, que los hechos cometidos no sean sangrientos ni de mucha violencia y que no hayan empleado armamento de largo alcance. Es decir, se haría un proceso de selección. Luego de haber sido ingresados en estos penales, se les daría educación y capacitación para que no ocurra lo que vimos en esos testimonios: «Se me cerraron todas las puertas, no tuve posibilidades y por lo tanto volví a caer». Como resultado tendríamos una persona capacitada y las posibilidades de reinsertarla en la sociedad serían mayores y, por lo tanto, habría una menor reincidencia en actos de delincuencia.

¹ N. del e. Se refiere al vídeo que el IDEHPUCP preparó, con ocasión del foro, con testimonios de presos del penal Lurigancho.

² N. del e. *Tercear* en la jerga de los delincuentes significa robar cuando uno está distraído.

3. Mejora de las unidades del albergue

Se está invirtiendo dinero en cada uno de los penales para mejorar su capacidad de albergue. La propuesta de la gestión, aprobada por decreto supremo en el mes de febrero, fue la construcción de estos dos penales para reos primarios. Reiteramos esto no porque las cárceles sean la solución, sino para evitar que estos reos primarios se conviertan luego en bombas de tiempo. La capacidad de estos penales sería de 2.000 internos con una inversión de 5 millones de dólares.

Por otra parte, el sistema de monitoreo en el establecimiento penal nos permite tener imágenes de toda la parte interna y externa del establecimiento por medio del uso de cámaras especiales. Además, si alguien toca el cerco eléctrico, una señal de alarma se activará e informará a la central. Pero si alguien camina además por la zona que se conoce en los penales como la tierra de nadie, un sistema de microondas también activará una alarma e informará que alguien está ingresando en esa zona.

Una celda que satisficiera las condiciones y estándares internacionales debería contar con una litera, servicio higiénico, lavadero, mesa y andamio, iluminación natural, además de artificial, y agua potable durante las 24 horas del día; pero, además, el penal debería contar con una cocina y un centro educativo ocupacional que funcionara allí adentro.

¿Qué estamos haciendo para mejorar la seguridad de los establecimientos penales? Estamos invirtiendo 6 millones de soles en la adquisición de equipos de seguridad. Vamos a adquirir detectores portátiles de drogas que permitirán —por medio de la absorción atómica— saber si los visitantes están llevando drogas; detectores de metales; equipos de rayos X que permitirán hacer un análisis de todas las especies o bienes que están ingresando al penal, y además estarán conectados con la sede central del INPE para informar de alguna irregularidad que será detectada en cada establecimiento; silla *escaneadora* que permita determinar si la persona tiene algún objeto metálico en el cuerpo. Al personal se le está equipando, se está invirtiendo esta cantidad de dinero en escopetas, chalecos, radios; todo este equipamiento ya está en proceso de compra. También se comprarán unidades móviles. Como indiqué, el parque automotor tiene aproximadamente 25 años. Se está invirtiendo una cantidad —que no es tan grande, pero es lo que la economía permite gastar, que son 2 millones de soles— que va a permitir comprar camionetas, vehículos multiusos,

ambulancias y camiones furgones. Se está mejorando el sistema de registro penitenciario por medio de una red privada inalámbrica de uso exclusivo del INPE, que representa una inversión de 3 millones de soles. Actualmente, solo estamos en cámaras la sede central con la región Lima y con la carceleta. Se va a conectar la sede central con todos los establecimientos penales de Lima. En los últimos 18 meses se ha asignado ese presupuesto al INPE para todo este equipamiento, sin embargo creemos que es necesaria una mayor inversión.

Este será el primer paso para responder a una política integral. La prevención del delito será eficaz si interviene adecuadamente la administración de justicia, y un sistema adecuado de ejecución de penas. Por lo tanto, existe una relación directa entre la prisión, la reincidencia y el crecimiento de la inseguridad ciudadana. Reitero: la cárcel no es una herramienta eficaz para la prevención y la lucha contra los delitos de menor cuantía. El tiempo promedio de reclusión también es importante. ¿Qué tiempo pasan en la cárcel quienes ingresan y luego van a reingresar? De 0 a 6 años, es decir, el 27%. Es por eso que es necesario pensar en planes a mediano y largo plazo. Los penales son ahora lugares lúgubres. Para muchos son centros de confinamiento. En la foto que muestro, vemos un bebé que está yendo a visitar a su padre detenido. Se ve a la autoridad penitenciaria al costado. Este bebé no tiene que ver la cárcel como su casa, no tiene por qué jugar en medio del cemento. Este bebé debería estar jugando en un jardín y no con el padre allí adentro.

Declaración de cierre y balance final

*Instituto de Democracia y Derechos Humanos
de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP)*

Aquí presentamos el balance del foro *Seguridad ciudadana: agenda para la convivencia*, organizado por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el auspicio de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI). El evento fue inaugurado gentilmente por el alcalde provincial, José Murguía y será clausurado por el viceministro del Interior, José Luis Avilés.

Con este balance no pretendemos reflejar todas y cada una de las interesantes presentaciones de los ponentes ni las intervenciones de los participantes, sino expresar, en un documento preliminar, algunas reflexiones sobre las cuales solo el IDEHPUCP asume responsabilidad.

1. Concepto de seguridad ciudadana

El concepto de seguridad ciudadana se refiere a la protección de la ciudadanía ante los embates de la delincuencia común en una determinada localidad. Tiene como fin crear un clima adecuado para la convivencia pacífica protegiendo a la comunidad. Es un ámbito de la seguridad distinto a otros como el orden interno o el orden público, conceptos referidos específicamente al mantenimiento y funcionamiento de las instituciones, estructura y poderes del Estado. La seguridad debe ser entendida como un derecho humano que se ejerce de manera simultánea e interdependiente con los demás derechos ciudadanos.

2. Sistema de seguridad como tema multisectorial

Con el restablecimiento de la democracia, la recuperación de la conducción civil en el Ministerio del Interior y la promulgación de la Ley del

Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, se ha determinado que los gobiernos locales presidan los comités provinciales y distritales de seguridad ciudadana. Esta legislación obedece a una nueva visión de la seguridad ciudadana en la cual el gobierno local, la policía y la comunidad suman esfuerzos para un trabajo coordinado. Así, los gobiernos locales deberían asumir la responsabilidad de tomar las decisiones políticas sobre seguridad ciudadana; la policía la de constituirse en la instancia profesional que dé viabilidad a estas decisiones; y la comunidad la de participar activamente a partir de sus juntas vecinales, rondas campesinas, empresas privadas, etcétera. En este sentido, queremos destacar el concepto de policía comunitaria debido a que reformula la función reactiva o coercitiva de la policía orientándola a una función proactiva que la vincula estrechamente con la vida cotidiana de la población, la *desmilitariza* y dirige su atención a las necesidades y requerimientos de la comunidad, dotando a todo el servicio local de policía de un sentido social y una perspectiva democrática.

Pero esta tendencia y visión no terminan de concretarse, más allá de ofrecer decisiones formales. Es preocupante en este sentido el débil desarrollo y estancamiento en la reforma de las instituciones estatales. Muchos de los comités de seguridad ciudadana no funcionan adecuadamente a pesar de estar instalados, pues carecen de nivel técnico adecuado y siguen siendo dirigidos en la práctica por la policía. No basta con crear leyes ni reformular el sistema en abstracto, debe haber voluntad política tanto de los representantes estatales como de los partidos y la sociedad civil por hacer efectivas las decisiones. A ello se suma la tendencia del gobierno central a responder a las demandas por mayor seguridad ciudadana solo con medidas efectistas, incrementando patrulleros o equipos. Siendo esto importante, pierde de vista el carácter integral de la política de seguridad ciudadana.

3. Superación del centralismo

Las políticas de seguridad ciudadana deben descentralizarse, debido a que la inseguridad obedece a causas específicas en cada localidad, y los recursos para solucionarla son distintos según las diferentes realidades socioculturales. No se puede seguir tomando decisiones desde la capital de espaldas al conocimiento de las particularidades regionales y locales.

Esta descentralización, sin embargo, no debe perder de vista que la seguridad ciudadana es un medio para alcanzar un fin superior que es el de la ampliación de la ciudadanía, la consolidación de la democracia y el respeto a los derechos humanos. Por lo tanto, debe contar con la participación proactiva de la ciudadanía.

4. Énfasis en la prevención

Para abordar el problema de la inseguridad ciudadana debemos tener una perspectiva integral, centrada principalmente en un enfoque preventivo. Es equivocada, por unilateral, la idea de que la seguridad ciudadana va a mejorar solo con el aumento de las penas, la construcción de más penales o la restricción de los beneficios penitenciarios. Una aproximación integral significa entender la seguridad como un componente del desarrollo local, por lo tanto, habría que relacionarla con todas las dimensiones de la sociedad en el ámbito de la localidad. Una estrategia adecuada para abordar el problema debe tomar en cuenta al sistema educativo, al diseño urbano, la resocialización, los medios de comunicación, la salud, etcétera.

5. Sistema de información

Para estar en condiciones de generar estrategias adecuadas en cada contexto se necesita elevar la cantidad y calidad de la información. ¿Cómo podemos actuar si no conocemos el problema? Hoy en día, la información sobre la criminalidad es imprecisa debido a que existe un subregistro de casos, al no ser denunciados o reportados. Se debe promover, por tanto, la realización de encuestas de victimización, estudios sobre las causas de la inseguridad, observatorios del crimen, etcétera. Es en este punto donde las universidades juegan un papel central debido a que su principal función es la producción de conocimiento. Atendiendo a una sugerencia expresa de la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Ciudadana y de expertos, el IDEHPUCP considerará el establecimiento de un observatorio que contribuya desde nuestras capacidades y especialidad con la definición de políticas eficaces de seguridad ciudadana. Nos comprometemos en este foro a hacer realidad este esfuerzo.

6. Sistema judicial y sistema penal

La atención de las demandas y dilemas de la seguridad ciudadana requiere la incorporación activa al debate de la reforma del sistema judicial, incluyendo la mejora del servicio que brinda el Ministerio Público y el Poder Judicial. Sin perjuicio de respetar la independencia de la administración de justicia, el divorcio existente entre los esfuerzos preventivos en la lucha contra la delincuencia y la labor jurisdiccional, perjudica las posibilidades de una estrategia integral. Nos permitimos invocar a las instituciones que administran justicia a incorporarse en este esfuerzo. Queremos sin embargo rescatar la importancia de la justicia de paz, letrada y no letrada, que en su cercana posición a las necesidades de la población, puede ser una llave importante para romper el candado de la formalidad judicial.

7. Sistema penitenciario

Dentro del sistema penal en general, merece especial atención la situación del sistema penitenciario. Una consecuencia de la sobrecriminalización exagerada y arbitraria es el hecho de que las cárceles del país están hiperpobladas, en malas condiciones para ofrecer la resocialización y rehabilitación del recluso. La cárcel se convierte en el mecanismo por medio del cual hacemos invisibles los problemas y se reproduce el delito. Los esfuerzos desarrollados por el INPE requieren el concurso de todas las instituciones concernidas con el tema de la seguridad ciudadana, pues la magnitud de los problemas no puede ser racionalmente atendida solo por los propios funcionarios penitenciarios. Es necesario impulsar medidas alternativas a la privación de la libertad, como la prestación de servicios a la comunidad, especialmente para los delitos menores. Asimismo, establecer sistemas diferenciados entre niveles de peligrosidad del delincuente.

8. La experiencia trujillana

Por último, a lo largo de todo el foro hemos constatado la importante valoración que la ciudadanía trujillana tiene sobre tres importantes logros en el tema de seguridad ciudadana. El primero es el referido a la repotenciación del servicio local de la policía, conseguida a partir de la consolidación de un nuevo liderazgo policial que ha permitido establecer alian-

zas estratégicas con las fuerzas vivas de la sociedad trujillana y dotar a los efectivos policiales de una nueva identidad y una mayor autoestima. El segundo es la positiva experiencia conseguida con el funcionamiento de la policía comunitaria en la provincia de Trujillo. Y el tercero es la activa colaboración en recursos y movilización de la municipalidad provincial en favor del servicio local policial y la organización de las juntas vecinales de seguridad ciudadana. Quisiéramos felicitar a quienes han hecho posible este avance y alentarlos a continuar con esta importante tarea de llevar el buen ejemplo a otros lugares del país. Hacemos una particular mención al general Octavio Salazar y al coronel Hugo Muller, en quienes hemos encontrado una mística y un compromiso difíciles de hallar en el país.

El IDEHPUCP agradece a todas las personas e instituciones que hicieron posible este evento: a la Defensoría del Pueblo (Yolanda Falcón), a la Municipalidad Provincial de Trujillo (al alcalde Jorge Murguía, al teniente alcalde y presidente del Comité de Seguridad Ciudadana, Martín Sifuentes y al coordinador de seguridad ciudadana de la municipalidad, Ulises Castillo), a la Región Policial III, DITERPOL (general Octavio Salazar y al comandante Daniel Romero), a la Defensoría de la Policía (coronel Hugo Muller), al Centro Micaela Bastidas (Carmela Pérez), al INPE (Wilfredo Pedraza), y a Manos de Mujer por habernos facilitado el local para el evento (Marcela García). Una especial mención de agradecimiento a todos los panelistas y al público asistente, quienes han participado con entusiasmo en los debates. Ese entusiasmo nos da optimismo respecto a lo que es posible hacer en este difícil reto.

El IDEHPUCP reitera su compromiso por seguir trabajando en función del fortalecimiento de la institucionalidad democrática en el país y la protección de los derechos humanos. Las conclusiones y recomendaciones de este evento serán entregadas a los candidatos presidenciales que participen en el próximo proceso electoral. Asimismo, quedamos muy reconocidos por la cálida recepción del pueblo trujillano, al que esperamos volver pronto con nuevos foros e iniciativas.

Trujillo, 30 de septiembre de 2005



**Regiones y conflictos sociales:
una oportunidad, un reto**

Regiones y conflictos sociales: los vacíos
de poder y la dinámica interna de los actores

César Guzmán-Barrón
Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la
Pontificia Universidad Católica del Perú

El Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, tiene por objetivo promover y facilitar un clima de paz como base para el desarrollo, ello fue motivo incluso de la modificación de los estatutos de la universidad.

Nosotros daremos una visión general como universidad, no referida a Cajamarca en particular, porque creemos que no tenemos el derecho de hacerlo sin ser de Cajamarca ni vivir en esta región. Sin embargo, probablemente encontremos espacios comunes dentro de los temas que queremos desarrollar.

Un primer tema fundamental es la lectura común de los conflictos. En nuestro país estamos acostumbrados a que cada uno tenga una lectura propia y ella genera nuestras propias opiniones. Si lográramos juntarnos todos frente a un conflicto y tuviéramos una lectura común, probablemente habríamos avanzado en un 60% de la solución.

En nuestra experiencia hemos podido advertir que los conflictos sociales en sí mismos son muy complejos, hay multiplicidad de actores y muchos temas. Como ya se mencionó, se acrecienta la ausencia del Estado, así como la conducta de algunos actores que además de tener una débil representatividad frente a la población, no cuentan con suficiente capacidad para articular espacios de diálogo que garanticen un proceso real de creación de consenso, y además tienen una escasa participación en el área de influencia de los proyectos extractivos, sean estos mineros o de otro orden.

Hay dos elementos fundamentales en los que quisiéramos centrar nuestra exposición: primero, los vacíos de poder y, en segundo lugar, los términos en que se producen las relaciones entre los actores en general en materia de los conflictos.

Creemos que en relación con el vacío de poder y la ausencia del Estado vamos a estar de acuerdo más o menos, porque es inevitable men-

cionar la percepción que la mayoría de los actores tiene de la ausencia del Estado. Ello se origina por el hecho de haber constatado que las poblaciones del interior del país carecen de servicios básicos como agua potable, luz, salud, educación; entonces, cuando una empresa minera llega a esa zona, pues evidentemente la comunidad lo primero que pedirá es agua potable, luz, salud, y educación; cuando esa tarea debió haberla cumplido hace mucho tiempo el Estado y si la hubiera cumplido, esa primera razón de conflicto no se daría. La ineficiencia percibida en relación con el trabajo de las instituciones, tanto de gobiernos locales como de gobiernos regionales es una de las causas de los conflictos desde hace muchos años.

En el trabajo que desarrollamos hacemos una evaluación del conflicto antes de ingresar a una zona. Algunas respuestas de los propios actores son: «El Estado no está presente, no nos brinda seguridad, no está demostrando su autoridad, el Estado no llega hasta aquí, está tan lejos y carecemos de tantas cosas. ¿Qué podemos hacer ante tantas carencias? Que las empresas nos den entonces lo que necesitamos. Usted sabe que, lamentablemente, solo nos atienden cuando hacemos movilizaciones o tomamos carreteras. No sabemos cómo se va a desarrollar el proyecto, ni en qué consisten esos estudios, ni lo que están haciendo, no nos toman en cuenta».

Estas ineficiencias percibidas son atribuidas a diversas razones: en primer lugar, a la escasez de recursos humanos y de infraestructura para enfrentar los retos que estas instituciones deben cumplir de acuerdo con la norma, de acuerdo con sus responsabilidades; y en segundo lugar, a la falta de capacidades institucionales, especialmente de aquellas que deben propiciar la participación y ejercer fiscalización y control. Una de las formas de ineficiencia se vincula al problema de la legislación, la falta de condiciones sociales, políticas e institucionales para su aplicación efectiva, como ocurre por ejemplo, con la Ley Orgánica de Municipalidades¹ y la Ley Marco del Presupuesto Participativo.²

Quisiera compartir una experiencia concreta relacionada con la actividad minera que ocurrió en el trabajo que nuestro centro viene realizando tanto en la prevención como en la gestión de conflictos. Advertimos que existen diversas formas en las que cada actor del conflicto demanda la presencia del Estado. Desde la perspectiva empresarial, diversas empresas

¹ N. del e. Ley 2797, Ley Orgánica de Municipalidades.

² N. del e. Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo.

mineras exigen que el Estado se haga presente en las situaciones de conflicto, ejerciendo mano dura, entendida por algunos como la aplicación de fuerzas coercitivas y de represión, y entendida por otros como el disponer las normas de acuerdo con la ley.

Desde la perspectiva de las poblaciones locales, la presencia del Estado en situaciones de conflictos es exigida particularmente al gobierno central, obviándose, muchas veces por la desconfianza, al gobierno local y en algunos casos al regional. Las razones que subyacen para solicitar la presencia del gobierno central tienen que ver muchas veces con la experiencia de ser escuchados en sus preocupaciones y ser atendidos de manera inmediata y definitiva. Existe en el fondo un deseo de reconocimiento de su condición de ciudadano y de su dignidad humana, pero también existe una falta de claridad en la información con respecto a las competencias que tienen los diversos organismos del gobierno y una falta de información sobre la legislación nacional.

Las poblaciones confunden las funciones de diversas instituciones del gobierno y se generan falsas expectativas de actuación que terminan agudizando los conflictos. Este es el caso de aquellas comunidades que al no ser atendidas en sus preocupaciones ambientales y sociales, y al desconocer o confundir los conductos al nivel de instituciones de gobierno por donde canalizar sus preocupaciones, y finalmente al no encontrar respuestas concretas por parte del gobierno, terminan reforzando su creencia de que la única forma efectiva de hacerse escuchar es iniciando acciones que desencadenen hechos de violencia.

Ante esta situación consideramos importante desarrollar acciones que nos lleven a construir la presencia del Estado en estas situaciones de conflicto socioambientales. Asimismo estas acciones deben estar orientadas a crear espacios que no generen confrontación ni que sean violentos en la solución de conflictos en los que los actores obedezcan a una dinámica consensuada para la solución de estos.

Lo que queda claro para todos es que los actores de un conflicto requieren de una presencia del Estado que sea eficiente en los momentos en que se agudizan los conflictos, interviniendo sobre ellos de una manera estratégica, multisectorial, y con aliados en la sociedad civil. Pero también se requiere un Estado que tome en serio la prevención de los conflictos, lo cual requiere acciones coordinadas en forma permanente que implican identificar condiciones potenciales para el surgimiento de los

conflictos, así como una planificación estratégica de intervenciones de comunicación que permitan revertir escenarios de falta o distorsión en la información que presentan las comunidades. Una acción específica del Estado para prevenir los conflictos en lugar de recuperar presencia es promover una auténtica participación ciudadana; el Estado debe generar espacios y mecanismos dirigidos a involucrar a la población cercana en los proyectos extractivos, y procurar una ciudadanía que conozca, piense, opine, y participe en la toma de decisiones que le afectarán social y ambientalmente, desde el inicio y antes del desarrollo de proyectos mineros y de hidrocarburos.

Ello implica promover lo que nosotros conocemos como participación ciudadana temprana, es decir, que involucre a todos los actores sociales, que genere información objetiva compartida por todos, que permita un seguimiento y monitoreo participativo de los aspectos ambientales y sociales del proyecto y, finalmente, que garantice que los procesos de diálogo lleguen a acuerdos viables y respetados. Se trata de acciones básicas que implican construir el Estado a partir de nosotros, a partir de la sociedad civil, empoderar a las comunidades y poblaciones cercanas a los proyectos extractivos, y articular espacios institucionales mediante los cuales los actores afronten sus conflictos en forma dialogada.

A parte de la ausencia del Estado que debiera superarse, hay un segundo aspecto que genera conflictos que tiene que ver con la dinámica interna que se advierte en los actores de un conflicto. En este sentido, presento dos temas en particular sobre los cuales quisiera compartir algunas experiencias: el primero de ellos se relaciona con la legitimidad de aquello que representan los actores y, el segundo, con la necesidad urgente de fortalecer capacidades y su respectiva participación.

En relación con el primer punto, hemos advertido que para el manejo de los conflictos es muy importante la existencia de liderazgos comunales que sean auténticamente representativos, este para nosotros es un tema medular en cualquier proceso de creación de consenso, llámese mesa de diálogo, mesa de concertación, diálogo directo, participación, entre otros, que en nuestra experiencia es fuente de preocupación, tanto por el lado de las comunidades como por el lado de las empresas.

En el caso de conflictos vinculados directamente a la minería, hemos advertido que al interior de las comunidades los liderazgos no se encuentran lo suficientemente fortalecidos. Este aspecto, en nuestra opinión, es

clave, en la medida en que los acuerdos a los que se arriba como resultado de los procesos de negociación u otro proceso de consenso no logran el objetivo principal que es ser estables en el tiempo, con lo cual, las dinámicas del conflicto se actualizan nuevamente y se refuerza la desconfianza mutua entre los actores.

Esta situación particular requiere la implementación de programas para el fortalecimiento de capacidades que permitan y posibiliten nuevas formas de afrontar los conflictos, teniendo como horizonte el desarrollo de proyectos sostenibles desde la perspectiva de la gestión del desarrollo local y la responsabilidad social empresarial. Nosotros creemos en la universidad y lo que tenemos que desarrollar son proyectos de desarrollo nacidos desde la comunidad, con la comunidad, con gestión local de la comunidad, de forma tal que no sean proyectos desde arriba, desde los costados, o desde las propias empresas paternalistas y/o asistencialistas y no auténticamente nacidos de la propia comunidad, atendiendo adecuadamente, por tanto, a los verdaderos intereses de las comunidades y de todos los actores sociales involucrados en situaciones conflictivas.

Un deber de las universidades locales y —¿por qué no?— de la propia Universidad Católica, es fortalecer el diálogo y para eso hay que establecer formas de capacitación para que las comunidades sepan participar activamente en los procesos de diálogo, tanto en temas de opinión como de decisión, tanto en temas de gestión de desarrollo, como en el monitoreo de la conducta ambiental y social de las empresas. Creemos que esta es una tarea de la sociedad civil, creemos que esta es una tarea de las universidades y de las instituciones sociales.

Para los proyectos, se debe hacer un estudio real, sincero, honesto, transparente, desde las universidades, desde las instituciones locales, desde técnicos reconocidos, y nombrados y designados por las propias comunidades que permitan responder al final, si hay o no viabilidad social de un proyecto.

Es necesario contar con una presencia positiva del Estado, que debe generar una presencia real, cumpliendo con dar agua, luz, salud, educación, tareas fundamentales para las cuales existe en nuestro país y en nuestra Constitución la famosa definición de economía social de mercado. Al Estado le corresponde esa tarea, y si estamos frente a una comunidad que tiene estas necesidades cubiertas, podrá generar proyectos de desarrollo que le generen, por ejemplo, vida después de la mina. No tiene

ningún sentido desarrollar una actividad minera que genere parásitos en las comunidades y que estas dependan única y exclusivamente de lo que las empresas les puedan dar, sino al contrario, las comunidades requieren proyectos que generen hombres dignos que después de haber terminado la actividad minera puedan seguir desarrollándose, con un proyecto mucho mejor, con una mejor calidad de vida y que reconozcan los derechos humanos.

De esta forma nosotros creemos que se podrá lograr algo muy sencillo, que los conflictos sociales se conviertan en oportunidades de desarrollo, que los conflictos sociales sean capaces de crear valor económico, valor social y valor ambiental. En eso estamos comprometidos y en eso está comprometida la Universidad Católica.

Carlos Tapia
Analista

El conflicto social es algo bueno, no es algo malo. El título de este debate habla acerca de una oportunidad. Los tipos de conflictos que devienen de la forma de organización de la sociedad, del carácter del Estado, del modelo económico, tienen que ver con que somos desiguales, es esa desigualdad la que hace que existan los conflictos sociales.

Ha terminado hace poco la Cumbre de las Américas en Mar de Plata y todos recordamos a Maradona en un estadio conduciendo la contra cumbre, pero pocos hemos reflexionado sobre el discurso del presidente Kirchner cuando inauguró la Cumbre de las Américas, donde la frase con la que comenzó fue: «No hay nada más desigual que querer resolver de manera igualitaria a los que son desiguales». Ese es el problema. No hay nada más desigual que querer medir con el mismo rasero a los que somos desiguales —que es distinto a que somos diferentes—, porque allí hay causas sociales, económicas y estatales que tienen una dimensión política. Por eso los conflictos sociales se derivan al área de la política, es verdad que tiene aspectos técnicos, pero el conflicto social en su esencia es un conflicto de corte político, y para resolverlo no podemos reducirnos simplemente a analizar las dinámicas y lógicas de la economía o del mercado.

El mercado tiene que ver con la mejor asignación de recursos, está claro que genera oportunidades y competencia, pero pareciera ser que el mercado en países como el nuestro, de acuerdo con lo que dice el propio presidente Kirchner, genera desigualdades.

Hay que resolver entonces estas desigualdades, y una manera de lograrlo en los países de democracia avanzada es mediante un Estado y una organización social suficientemente institucionalizada como para que la salud, educación, infraestructura, seguridad, y justicia lleguen y se busque empatar las posibilidades de todos los que estamos allí.

Seguramente que un conflicto social en Suiza va a ser principalmente entre los vecinos de un distrito para ponerse de acuerdo acerca de si se cambian los árboles de la avenida, si se ponen ficus o si se ponen cipreses, pero el conflicto social en un país como el nuestro tiene otras dimensiones, porque tenemos un modelo de economía que genera exclusión, que genera desigualdad a la vez que genera competitividad, y a la vez que genera crecimiento de la economía.

Además, tenemos un Estado que llega de diferentes maneras a la sociedad: llega poco al sector salud e infraestructura; la población quiere que llegue a más sectores. Cuando el Estado llega a lo que es seguridad y justicia, no llega poco, sino que llega mal, es decir, cuanto más llega es peor, ese es el problema. Vayan ustedes a los pueblos alejados del país y pregúnteles si están de acuerdo con la justicia del juez, del fiscal, dicen: «¡No!, al contrario, quiero ronda». Pregúntenles si están de acuerdo con que venga la policía aquí, la respuesta es: «¡No! La policía lo primero que hace es preguntar dónde vive la profesora del colegio»; y la educación llega a caballo, entre poco y mal, el 85% de nuestros alumnos no entiende lo que lee.

Entonces es difícil considerar que se nos pueda medir con el mismo rasero a todos, no se puede. El hijo de un campesino de la comunidad de Uchurajay jamás en la vida va a poder competir con un hijo de cualquiera de los presentes.

Supuestamente se les dice que la ley es igual para todos, que todos tienen la misma posibilidad, que en este país todo el mundo puede ser Bill Gates. No es cierto, y porque hay esa desigualdad estructural, es que el conflicto social es una manera de abordar las diferencias en el acceso a oportunidades.

Los grandes empresarios del país saben que por medio de la política obtienen mejorías en la economía. Fíjense lo que está sucediendo con el Tratado de Libre Comercio, miren ustedes quiénes son los que están negociando, y quiénes tienen peso propio para la negociación ventajosa.

El campesino de Andahuaylas que tiene sus productos a un precio de ocho centavos en chacra, sabe que la única manera de recomponer esa competitividad desventajosa del mercado es bloqueando la carretera, esa es su política y cuando lo hace, decimos: «Están violentando el orden legal», y no reconocemos que los de arriba negocian en la política también ventajas en la economía. Este cuento de que la economía no tiene

que ver con la política es un cuento viejo, generalmente lo dicen los de arriba, es como cuando los de arriba dicen que no hay derecha.

Planteado entonces el problema de este calibre, analicemos lo que ocurre en nuestro país. Estamos analizando conflictos de los últimos tres años, estamos en un hábitat sociopolítico que es producto de la secuela del conflicto armado interno, que implica una cultura de la violencia, y tenemos un modelo económico que buscaba resolver todas las limitaciones de la economía atrasada, del populismo, de la presencia estatal en la economía que se despliega con Fujimori y que ahora adquiere mayor validez con la globalización y el crecimiento de nuestras exportaciones. Pero también tenemos un sistema de partidos políticos que ha salido totalmente magullado, mellado, y que al nivel de las regiones, la política, que es vital para resolver los conflictos como hemos visto, es una política muy distinta a la descrita en los libros, o la que pensaba Haya de la Torre, José Carlos Mariátegui, o Víctor Andrés Belaunde. Se trata de una política de pequeños horizontes, locales, en donde los intereses sociales y de grupo se sobreponen a los intereses públicos y sociales.

La forma de operar en política es: «Yo hago mi pequeño partidito, busco determinados intereses propios, locales, consigo algún dinero, tengo presencia en los medios y ya estoy». Incluso hay partidos políticos que son vientres de alquiler, no sé si se dan cuenta, crean el partido político y luego buscan al candidato, y el candidato sin vergüenza, dice: «Bueno he aceptado porque me demostraste cómo era tu partido». ¿Cómo va a resolver el conflicto social ese tipo de sistema político? Es impotente para resolverlo.

Luego del clientelismo que se llevó a cabo durante el conflicto armado interno, con Fujimori y con una estrategia de pacificación determinada, hemos heredado una forma de clientelismo basada en programas sociales. Ahora ya no hay un clientelismo centralizado, sino que se da por distrito, por pago, por aldea, por ciudad, por todo; entonces ya no hay intereses públicos en la política, hay intereses privados. Se ha privatizado la política, y al privatizarse la política se singulariza el liderazgo y se trata de un liderazgo de ideas, no de programas, es un liderazgo de personas en oposición a otras personas. «Si yo encabezo el grupo Cajamarca Libre, sé que tengo que enfrentarme con el grupo Cajamarca Verde», y por lo tanto comienza una confrontación personal de grupo e intereses.

Ese tipo de política obliga a que no haya armonía ni espacio de diálogo y, por lo tanto, la resolución de conflictos no es posible. Y si eso se

traslada al mundo de la organización social, peor aún, porque entonces ya nos empezamos a dividir porque todo el mundo quiere estar a la cabeza, no porque tengamos diferentes ideas, sino para justificar su liderazgo y sus intereses propios y familiares. Entonces el camino es diferenciarse del otro caudillo o jefe, y no es posible resolver los conflictos, entonces lo que era una oportunidad se convierte en un lodazal.

Esa es mi apreciación global, la manera de resolver esos conflictos implica replantear el tema político. Así y solo así se pueden resolver porque sospecho que deben haber demasiados intereses privados que buscan acogerse a la defensa de una posición determinada y mañana optarán por la defensa de otra posición en función de sus intereses y no buscando la solución global del conflicto.

Hay determinados conflictos en la zona donde ha habido violencia política, conflicto armado interno, en los que la metodología de resolución del conflicto ha adquirido connotaciones ideológicas. Me refiero, por ejemplo, a la utilización de la fuerza para la resolución de la negociación política por la desubicación o la descompensación que tiene el mercado paralelo. Entonces sucede que yo puedo hacer uso de la fuerza para poder negociar, y a partir del uso de la fuerza adquiero determinada legitimidad porque sé utilizar la fuerza.

Sin embargo, si el uso de la fuerza se convierte no en el método principal, sino en el objetivo que hay que alcanzar, eso deviene en una ideologización perversa de la forma de resolución del conflicto. Por ejemplo, hace pocos meses había cientos de profesores que desfilaban detrás del grupo de Robert Huaynalaya, y decían: «¡Abajo la ley de educación! ¡Fuera el ministro!». Ellos incendiaron la municipalidad, hay detrás de eso una ideologización del método de la acción violenta como objetivo y no como una necesidad para la negociación. Por lo tanto, eso sí lleva a una ideologización perversa en la que puede ser utilizado el conflicto para otros fines, incluso para el rebrote de conflictos armados internos. La manera de afrontar esto no es temerles, porque no están poniendo coches bomba, ni están matando a los alcaldes, no están derribando torres de alta tensión, pero sí están haciendo propaganda a un tipo de ideología.

Cuando nosotros vemos el carro que bloquea el camino, o el ómnibus incendiado, no nos preguntamos qué sucedió seis meses antes que eso ocurriera. Para tomar esas acciones es necesario planear, no es fácil salir a la calle y empezar a quemar omnibuses, o bloquear carreteras, o desplazar-

se de un distrito a otro y enfrentarse así a las fuerzas del orden, todas estas acciones son producto de un plan que tiene detrás la idea de que la búsqueda de adhesiones a ese tipo de lucha es lo más importante y no tanto el objetivo que hay que lograr. Se vende el discurso de: «Si eres radical, estás conmigo y si no, eres proadversario, proenemigo del pueblo, o pro lo que fuere». Esa es una de las secuelas del conflicto armado interno.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación planteó en sus recomendaciones que se atiendan esas formas de acción. Eso no se resuelve con policías antimotines, sino desde la dinámica propia de los grupos violentistas. No se resuelve diciendo: «Estos no tienen nada que ver conmigo, son unos loquitos, yo sigo haciendo mi política».

En Ayacucho, cuando veíamos quiénes iban a integrar los frentes de defensa del pueblo, nos preguntábamos dónde estaba el APRA, dónde estaba el partido de Javier Diez Canseco, dónde estaba Unidad Nacional, dónde estaba Acción Popular; y no estaban. Lo peor que se puede hacer es mantener estos intereses políticos al margen de la política. ¿Cómo vamos a reconstruir un sistema de partidos legitimados capaz de resolver esos conflictos si se tiene temor de abordar una discusión ideológica con estos grupos radicales? La política en este país implica abordar eso para no quejarnos posteriormente de las consecuencias.

Termino entonces diciéndoles que hay conflictos sociales que son una oportunidad, y va a depender de nosotros cómo los aprovechemos para que su resolución afirme el sentido y el camino democrático. Si los conflictos sociales no son abordados de una manera cuya resolución no afirme el camino democrático, entonces no están resueltos.

En junio de 1969, los estudiantes de Huanta, en el departamento de Ayacucho, se levantaron contra el decreto supremo 006-69 emitido por el gobierno del general Juan Velasco Alvarado que atentaba contra la gratuidad de la enseñanza, porque tenían que pagar por la repetición de un curso. Ese levantamiento pasó, fueron los sinchis, mataron a 22 personas y se acabó el conflicto. ¿Se acabó el conflicto? Miren lo que se nos vino, luego nació Sendero Luminoso.

Cuando fuimos a Ayacucho para el evento sobre educación, el primer proyecto pequeño que nos repartieron fue «El aniversario de la lucha de los estudiantes por la gratuidad de la enseñanza», ese es un problema ideológico y político, no releguemos entonces al coronel responsable de la policía nacional la tarea de la resolución del conflicto,

ahí tenemos a la sociedad organizada y particularmente la política, no esta política privatizadora de liderazgos pequeños y mezquinos intereses, sino la política nueva que yo sí creo que tiene la voluntad de crecer en las regiones. ¿Cómo construyo voluntades políticas distintas para resolver problemas comunes? Esa debe ser la política nueva. ¿Cómo resuelvo problemas comunes en la región? A partir de una fuerza nueva y de esa dinámica y esa identidad nace la política que requerimos para resolver los conflictos.

Rolando Luque
Defensoría del Pueblo

Considero un acierto tratar el tema de los conflictos sociales de manera descentralizada, porque es escuchándonos unos a otros que las soluciones van a ir apareciendo y se van a ir construyendo, y no por medio de un acto de magia que provenga de la centralidad del poder.

Voy a tratar de transmitirles los aspectos más significativos de la publicación de la Defensoría del Pueblo sobre conflictos sociales y políticos, titulada *Ante todo el diálogo*. Este texto reúne la experiencia recogida por dicha institución en los últimos dos años.

Empezaré afirmando que todos somos o debemos ser competentes en el tema de conflictos. Los conflictos son una fuerza real que está presente en el desenvolvimiento cotidiano de la vida humana, en los asuntos familiares, laborales, políticos, etcétera. De manera que si es algo con lo que lidiamos constantemente, deberíamos ir ganando cada vez más competencia y habilidad para afrontarlos. Pero, ciertamente, es importante también que los conflictos puedan tener un abordaje técnico, científico, de modo tal que su manejo pueda dar resultados inmediatos que satisfagan a las partes.

Está claro que no podemos mantenernos permanentemente en situaciones de confrontación violenta. O recurrimos al diálogo, o recurrimos a los procedimientos legales, pero la apuesta por la violencia no solo destruye o busca destruir al otro, sino que autodestruye. El resultado de los actos de violencia no es beneficioso para nadie.

De manera que nos esperan los caminos del diálogo y de la legalidad. Si esa legalidad es imperfecta, si contiene vacíos, si no respeta los derechos del conjunto de las personas, entonces deberíamos hacer una campaña a favor de que esa legalidad sea cambiada, y buscar que la institucionalidad en el Perú responda lo más rápido y lo más racionalmente posible a los derechos de los ciudadanos.

Algunos datos para ponernos en contexto: desde mayo de 2004 hasta septiembre de 2005 han ocurrido en el Perú 143 conflictos reportados por la Defensoría del Pueblo. El 59% de estos ocurrieron en áreas rurales, el 79% en lugares de población que se encontraba por debajo de la línea de la pobreza.

¿Cuáles son los principales motivos que han dado lugar a los conflictos? Primero, el cuestionamiento a decisiones judiciales o administrativas (34%), presuntas irregularidades en manejo de recursos económicos (33%) y una supuesta gestión no transparente de la autoridad pública (15%).

En el período señalado se ha resuelto el 54% de los conflictos, están latentes el 34%, y el 12% se encuentra en situación de actividad. Es decir, en este momento hay un 12% de la totalidad de conflictos que están activos, en situaciones de escalamiento o de crisis.

¿Qué mecanismos se han empleado? El 43% de los conflictos ha sido resuelto por medio del diálogo y de acuerdos. Creo que este es un dato alentador, sin embargo hay que aclarar que los mecanismos de diálogo han surgido generalmente después de las confrontaciones violentas, eso nos indica que la capacidad previsor del Estado y del conjunto de los actores no es lo suficientemente fina aún como para poder introducir instrumentos resolutorios o un adecuado manejo del conflicto antes de que los elementos que se prevean con un curso de colisión puedan manifestarse de manera crítica por medio de la violencia.

Otros mecanismos empleados son: la renovación de autoridades (32%), las resoluciones judiciales o administrativas (16%), y los mecanismos de transparencia (9%). A partir de los datos reportados por la Defensoría del Pueblo, se puede afirmar lo siguiente.

Primero, cada vez es menor el tiempo que transcurre entre la reclamación pública, es decir, el inicio del conflicto y la confrontación violenta. Esto revela, por un lado, que puede haber una impaciencia ciudadana muy grande y, por otro, una competencia por parte del Estado para poder reaccionar a tiempo y poder conducir racionalmente un conflicto.

En segundo lugar, los conflictos no están nacionalmente articulados, son básicamente conflictos reivindicacionistas. Las dirigencias exigen tratamientos diferenciados, no se podría hacer una conexión entre los conflictos relacionados, por ejemplo, con el cultivo de plantaciones de hoja de coca, con los conflictos por temas ambientales, mineros y los conflictos con gobiernos regionales. No hay esa conexión, cada conflicto tiene su

propia lógica, su propia motivación y su propio destino. En consecuencia, eso constituye un desafío muy grande para tratar de entender cada conflicto con su propia singularidad.

Un error grave que se podría cometer es —permítanme el neologismo— *mineralizar* los conflictos. Los conflictos mineroambientales tienen mucha prensa, suenan mucho, afectan derechos, movilizan a la población; pero no podemos entender el conjunto de los conflictos por medio de la lógica de los conflictos mineroambientales. De manera que sería pertinente ampliar la mirada más allá de los conflictos puramente ambientales y mineros.

Existen tres elementos clave relacionados con los conflictos mineroambientales: las relaciones ciudadanos-Estado-empresas mineras son asimétricas. La información, que es indispensable en estos tiempos para la formación de un juicio adecuado y para tomar decisiones que convienen a los intereses de las colectividades, no fluye de la misma manera de un actor a otro actor. En el Perú, la información en el caso del Estado puede estar mantenida en secreto, reservada y puede no permitir ni el acceso de cualquier ciudadano, ni su comprensión. Esta asimetría en el manejo de la información tiene que ser resuelta para garantizar un mínimo derecho a la igualdad. La asimetría también se presenta en la capacidad de influir en los estamentos de poder. No es lo mismo el ciudadano débilmente organizado que una empresa con recursos económicos suficientes para pagar *staffs* de abogados, hacer *lobby*, y estar permanentemente en los núcleos del poder incidiendo en la autoridad decisora para hacer sentir el peso de su voz y de sus intereses.

Un segundo elemento es que existen profundas relaciones de desconfianza y no es para menos. Se observan los pasivos ambientales dejados por las empresas mineras y el paisaje es tan expresivo por lo desolador, que lo mínimo que puede ocurrir es que esa imagen se transfiera a la conciencia de la gente y de ahí a una formación cultural que se asiente fuertemente en las colectividades dirigidas al rechazo a la minería a partir de experiencias negativas. Las empresas mineras pocas veces podrían decir que han contribuido al desarrollo de las colectividades o que sus acciones hayan significado un cambio cualitativo para esas poblaciones. Eso no quiere decir que no puedan hacerlo, pero las relaciones logradas a partir de estos años deben cambiar. En tercer lugar, hay relaciones desestructuradas, no hay todavía una institucionalidad ambiental acertada que ge-

nera un crédito de parte de la población. La Defensoría del Pueblo está en procura de ello y ha hecho algunos aportes importantes.

Por el lado de las organizaciones sociales tampoco se observa un nivel de democratización alto. Hay líderes que interpretan mal su papel y que se dirigen como los supremos paladines de la información, en muchos casos atendiendo únicamente sus propios intereses y proyecciones. La información que transmiten al conjunto de la organización no es lo suficientemente fiel o está cargada de cierta animosidad o inclinación. Hay que acercarse a los problemas con el máximo de objetividad y veracidad posibles, solo así se puede construir un juicio certero.

La Defensoría del Pueblo atiende los conflictos sociales y políticos porque en las relaciones Estado-ciudadanos por lo general los ciudadanos son ignorados, engañados o reprimidos. En consecuencia, de un Estado de humillación se busca pasar a uno de reconocimiento. Las pugnas violentas y los conflictos tienen en el fondo un horizonte de reconocimiento y es necesario que el Estado entienda que estas colectividades tienen derechos, que hay olvidos ancestrales, y que hay abandono de las provincias que tienen que ser remediados en el corto plazo. El Estado debe comprender que los beneficios tienen que verse de manera concreta, deben ser plasmados en la vida diaria de las personas para que no sean solamente promesas que suenan bien en los discursos, sino realidades observables que supongan cambios positivos para las familias de cada población. En el esfuerzo por pasar de un Estado de humillación a un Estado de reconocimiento es que la Defensoría del Pueblo interpreta que tiene un papel que jugar. Los conflictos se han incrementado en número y en simultaneidad y son efectivamente situaciones muy complejas que hay que atender.

Hay varios derechos fundamentales en riesgo, no solamente los derechos relacionados con el problema central del conflicto, sino los derechos que se derivan de la confrontación violenta. Muchas veces tenemos que hacer un alto en el análisis del problema central para atender violaciones de derechos humanos o el uso desproporcionado de la fuerza por parte de la policía nacional. Debido a ello, para llegar al problema central hay que ir apagando antes el fuego absurdamente iniciado, cuando deberíamos estar discutiendo el asunto principal. No hay un control estricto de la protesta, lo que permite que intervengan liderazgos antidemocráticos con agendas ocultas, esto hay que tenerlo siempre muy presente, nadie tiene carta blanca ni se pueden dar confianzas extremas a ningún portavoz,

siempre hay que ejercer sobre él un control y verificar si maneja adecuadamente la información, y si está diciendo la verdad.

La Defensoría del Pueblo espera contribuir a remediar la gran desconfianza existente hacia los actores estatales. Hay una insuficiente capacidad de respuesta del Estado para dar un curso racional al conflicto y no hay una tradición dialogante en las partes. Esto ocurre en gran medida por una herencia autoritaria en la vida familiar, en la vida laboral, y en la vida política. No se han asentado en las prácticas y las conductas cotidianas valores fuertemente democráticos, y la violencia aparece en ese contexto como un medio eficaz para obtener los objetivos de la reclamación. Si bien esa eficacia puede ser la de un fuego artificial que se diluye al poco tiempo, en lo inmediato, la violencia puede aparentar ciertos triunfos, pero en el mediano y largo plazo son un enorme retroceso porque no es efectivo resolver los problemas por medio de la violencia, sino por medio del diálogo y de los procedimientos legales.

La Defensoría del Pueblo considera que se trata de un problema muy serio y, atenta contra las circunstancias, ha evolucionado en el desarrollo de su trabajo. De la defensa directa de derechos se ha pasado a la supervisión de políticas públicas y a la intervención de conflictos sociales y políticos. Para eso se ha creado un comité de seguimiento e intervención de conflictos sociales y políticos que lo preside el propio defensor del pueblo. Se viene realizando un monitoreo permanente a escala nacional, se producen reportes que se distribuyen a muchas personas y está colgado en la página web de la Defensoría del Pueblo. Ahí se da cuenta cada mes de cómo van los conflictos en el país.

Finalmente, en lo que respecta a la pedagogía del conflicto, la Defensoría del Pueblo ha logrado algunos acuerdos que permiten acercar a las poblaciones al Estado en términos pacíficos frente a una situación determinada. Es necesario extraer una serie de lecciones para poder transformar las conductas y mentalidades, y mejorar la actuación del Estado para adecuar mejor la normatividad y la institucionalidad e intentar resolver lo más pronto posible y pacíficamente los conflictos en el país.

**Economía y política en cuestión:
los nuevos poderes en las regiones**

Cecilia Chacón
Cámara Regional de Turismo de Loreto (CARETUR)

Todos sabemos que en algún momento la minería ya no va a existir en Cajamarca, esta es una actividad extractiva, sin embargo no nos ponemos a pensar que Cajamarca es mucho más que una actividad minera. Si bien es cierto que la región ha crecido mucho y que hay muchas cosas que antes no había, Cajamarca ha sido y será una ciudad con historia, una ciudad grande y pujante.

Para mencionar algunos de los problemas a los que nos enfrentamos: tenemos una pobreza extrema del 50,9%, solo el 20% de la población cuenta con servicio de desagüe, el 24% tiene niveles de analfabetismo. Vivimos en un valle maravilloso, muchas de las personas se dedican al agro, pero es un agro empobrecido, empobrecido no solamente en Cajamarca, sino a nivel del Perú, un agro con muchos problemas que estamos viendo. Vemos un problema de desnutrición también muy grande en Cajamarca, muchas veces sus campos no son suficientes ni siquiera para su propio consumo. Este es un grave problema en una región que siempre ha vivido del agro, de la ganadería.

Cajamarca es un reto para todos. Tiene recursos potenciales, pero existen niveles preocupantes de pobreza, analfabetismo y desnutrición. El reto no solamente lo enfrenta un grupo, también lo enfrentan las autoridades. En estos momentos nuestras autoridades cuentan con dinero que hace algunos años no pensaban tener, sin embargo este año se va a recibir 286 millones por concepto de canon para toda la región de Cajamarca, el próximo año se espera que sea igual o más, entonces nos preguntamos: ¿qué es lo que está pasando?, ¿por qué Cajamarca no solo está creciendo sino por qué Cajamarca no se está desarrollando?

Esta es una pregunta que nos deberíamos hacer todos, pero sobre todo las autoridades, pues ellas están llamadas a utilizar esos recursos, pero a utilizarlos en obras que realmente generen desarrollo, como por

ejemplo obras de infraestructura vial que puedan ayudar al turismo, a la agricultura, así los productos podrían llegar más fácilmente a los mercados, a la agroindustria, etcétera.

No hay vías de acceso en Cajamarca, somos una de las regiones con menos vías de acceso en el país. Se habla mucho del turismo y de los recursos existentes, pero son muy pocas las carreteras asfaltadas. No estamos pensando realmente en el futuro, pensamos en estos momentos en los conflictos y en la problemática actual relacionada con la actividad minera, pero no estamos haciendo mucho para que Cajamarca sea sostenible. No se está pidiendo vías de acceso, hospitales, campañas masivas de alfabetización, que son responsabilidad del gobierno local, del gobierno regional, de todas las autoridades.

El reto es grande para los empresarios y para nosotros. Tenemos que generar empleo mediante mayores inversiones, pero inversiones locales. Tenemos que ser responsables, ese dinero que en estos momentos muchos empresarios tienen por la actividad minera o por cualquier otra actividad, debería significar recursos para crear en Cajamarca nuevos puestos de trabajo, una planta real de desarrollo. No podemos pensar que solamente tenemos oportunidad de trabajo por medio de una empresa o actividad. Podemos generar desarrollo y trabajo con responsabilidad social. La responsabilidad social es de todos los empresarios, grandes, medianos y pequeños. La responsabilidad social se debe dar a todo nivel. Los empresarios turísticos tenemos una responsabilidad muy grande: cuidar esos recursos para el futuro. Debemos cuidar de ese maravilloso Cumbemayo, de nuestra Catedral y de todos los maravillosos recursos que tenemos. También debemos dar a nuestros empleados un buen nivel de trabajo, de sueldo y de salario para que mejoren los niveles que tienen y a su vez mejore el nivel en la región.

En estos momentos que estamos *ad portas* de un proceso electoral, la sociedad civil debe tener la responsabilidad de exigir un plan de trabajo coherente. Coherente de acuerdo con nuestras necesidades y coherente de acuerdo con los recursos que tenemos. No pidamos planes de gobierno que no se van a poder cumplir, no nos dejemos impresionar por ofertas maravillosas. Debemos definir primero cuáles son nuestras necesidades y cuáles son los recursos que pretenden cubrirlas. Sepamos elegir a nuestras autoridades para que luego ellas puedan representarnos y nos sintamos representados por ellas. Son autoridades que vamos a elegir por cinco

años y esos cinco años van a gobernar, por lo tanto, tenemos que exigirles un plan coherente.

La actividad minera es definitivamente una oportunidad, una oportunidad como muchas que debemos aprovechar, porque como lo dije al principio: Cajamarca es mucho más que una actividad minera. En estos momentos la actividad minera es grande y está generando muchos recursos. En estos momentos hay inversión en hoteles y restaurantes que no solo beneficia al turista, nos beneficia también a nosotros los pobladores. Esta inversión se ha generado a raíz de la demanda hotelera que genera más trabajo y a su vez más inversión dentro de Cajamarca.

La inversión realizada en turismo, en planta, en base y en hoteles es muy alta en los últimos años. Solo en este hotel se han gastado varios millones de dólares para poder tener estas instalaciones. Concluimos que debemos avocarnos básicamente a que Cajamarca se convierta en un pueblo de desarrollo, y no solo para nosotros sino para el norte y para el país. Esto es tarea de todos nosotros, el reto es de todos. No nos señalemos, no echemos culpas, analicemos y trabajemos en conjunto de manera concertada, es la única manera no solo de crecer sino de desarrollarnos, que es lo que todos deseamos para nosotros y para nuestro futuro. La paz y la democracia solo se pueden dar en un país con las necesidades básicas cubiertas y oportunidades para todos. Si con lo que actualmente tenemos no somos capaces de reducir esa tasa de analfabetismo, de reducir esa mortalidad, ese nivel de alta pobreza, realmente no podemos hablar de una democracia, no podemos hablar de paz social. Trabajemos todos juntos para que Cajamarca sea lo que todos queremos que sea.

Dante Vera
Consortio Norte

Quisiera comenzar esta intervención con un pronunciamiento que diversas personas comprometidas con el diálogo entre las comunidades y la minería hemos firmado en relación con el caso de Piura:

Quienes suscribimos la presente, participantes de la iniciativa de diálogo en Piura, manifestamos nuestro rotundo rechazo al agravio expresado con la calificación de terrorista al padre Paco Mujiro, hecho en el programa Panorama, los días domingo 23 y 30 de octubre. Rechazamos este tipo de expresiones, pues solo contribuyen a crear un clima de violencia que no es conveniente de ninguna manera para el país. Apostamos resueltamente por el diálogo respetuoso, transparente, informado y proactivo para solucionar nuestros problemas, entendiendo que las diferencias de concepto y enfoque que podamos tener, no deben propiciar de ninguna manera un escenario de polarización y violencia.

Yo he firmado este pronunciamiento no solo por las consideraciones que lo menciona, sino porque conozco a Paco Mujiro hace muchos años como ex alumno jesuita que soy.

He titulado esta exposición «Cerrar la brecha social» con el intento de responder cuánto tiempo más tendremos que esperar los peruanos para superar los problemas de la pobreza. ¿Cuánto demoraremos para acercar los puntos de vista fundamentales de los peruanos? ¿Cuándo nos pondremos de acuerdo en qué gastar los pocos recursos del Estado? La tesis que tengo es que mientras los peruanos vivamos en los niveles extremos de pobreza, exclusión y odiosidad —odio entre peruanos—, los conflictos sociales seguirán siendo cada vez más radicales y violentos.

En el 2004 se realizaron en conjunto 8.493 eventos de protesta en todo el país. El comparativo de acciones por meses durante tres años es: en el 2002, se registraron 6.240 eventos de protesta, en el 2003 se realiza-

ron 8.532 y en el 2004 tuvieron lugar 8.493. De estos, en el 2002 acabaron en protestas con violencia 2.287, en el 2004 tenemos 1.114 protestas que terminaron en actos de violencia, es decir, enfrentamientos donde ha habido heridos y desgraciadamente también muertos. El costo social de estos conflictos, de estos eventos, entre detenidos, policías heridos, heridos civiles y fallecidos, fue: 7 personas en el 2002, 14 en el 2003, y 23 en el 2004.

Mi conclusión es que ningún país pobre resiste este nivel de conflictividad social, ningún país pobre, y el Perú es un país pobre, pero no podemos quedarnos en esa constatación simplemente. Esta alta conflictividad social expresa que hay problemas de orden social y político que impiden que las demandas sean procesadas y que el enfrentamiento y la cultura de la violencia se vengán entendiendo en la sociedad. Algunos llaman a esto un problema de gobernabilidad, el problema es que hay que tener en claro qué significa el problema de gobernabilidad. Si lo entendemos como que todos estén quietos y nadie proteste, esa no es la solución. El problema es cómo nos hacemos de un sistema político para procesar las demandas de la gente. No me he pronunciado sobre la justicia ni sobre los actos de protesta, son parte de la realidad.

Estas protestas que son absolutamente legítimas y democráticas tienen la característica de tratarse de una protesta localizada y sectorial, no articulada. No forman parte de estrategias nacionales, no existe la organización gremial o política que sea capaz de articularlas por medio de proyectos nacionales y esa es una gran dificultad que no solo corresponde al Estado, sino a la propia sociedad civil, a los propios gremios. Hay una protesta tumultuosa sin interlocutores válidos muchas veces, dirigentes sujetos a la presión de las bases con quien negociar, a veces los dirigentes no son tales y no cuentan con la responsabilidad política de quienes promueven la confrontación antes que el diálogo y la concordia. Las marchas pacíficas son escenario propicio para la violencia, el caos y el vandalismo.

Cuando nos preguntamos hasta dónde es legítimo protestar, la respuesta clásica es que es legítimo protestar mientras no se afecten los derechos de los demás. Se trasladan procedimientos subversivos a la protesta social, así como se han trasladado elementos de informalidad a la protesta social; por ejemplo, saben maniobrar ante las fuerzas policiales y esa es una característica muy importante de la protesta social actual. Hay movimientos cuyas demandas afectan aspectos centrales de las políticas públicas, como es el caso del movimiento de los cocaleros y toda esta discusión que hay sobre el

narcotráfico; cuentan con organizaciones de base de carácter coercitivo y con capacidad para controlar el territorio y someter a la autoridad local del Estado.

Si esto es lo que enfrentamos y si no tenemos un sistema político capaz de procesar estas demandas y de ubicar e identificar la justeza de las reivindicaciones de la gente, no resolverlas implica el riesgo de que tengamos en el país territorios bajo el control de poderes fácticos locales.

El riesgo para el país no es que se origine una asonada como en el caso de Ecuador o Bolivia. En el Perú lo que puede ocurrir es una especie de desmembramiento, espacios territoriales, en donde no hay control ni del Estado ni de organizaciones sociales democráticas, sino de poderes fácticos. Los poderes fácticos con aquellos que nadie eligió, sino que se impusieron.

Si como nación no logramos comprender, manejar y resolver el conflicto que enfrenta a sectores de la población, principalmente a comunidades rurales con las empresas mineras, estaremos ante la posibilidad de que se abra una brecha social, que agravaría la ya difícil situación de gobernabilidad que hay en el Perú. Este es el enfoque con el que apreciamos el conflicto. Si es así, para empezar son dos las cuestiones fundamentales: entender que las causas de este conflicto están referidas a la pobreza y exclusión en la que vive la mayoría de la población peruana, y que el manejo es de carácter social y político, en el que deben primar los argumentos y la capacidad de convencer mediante el diálogo, procurando llegar a acuerdos y alianzas estratégicas a favor del desarrollo y la seguridad pública para todos.

Considero que la minería es una oportunidad, es necesario propiciar un acuerdo entre la minería y la sociedad, sobre la base de un proyecto de desarrollo sostenido para la región y el país. Esa es mi apuesta.

Lo que propongo y objetiva y públicamente digo es hacer una alianza por el desarrollo y la paz, no solamente en la región Cajamarca sino a nivel de todo el país. Una alianza entre el Estado, la sociedad y las empresas, donde las figuras principales sean las rondas campesinas y podamos llegar a un acuerdo.

¿Cuál es la preocupación principal de las rondas campesinas? La seguridad ciudadana rural, la violencia familiar, los abusos sociales, los asaltos que cada vez abundan más en el ámbito rural. Estas preocupaciones tienen que ser asumidas por una alianza con las rondas campesinas en la que

pueda participar el Estado, la sociedad y las empresas. Hay que invitar a las empresas. Las empresas pueden participar en los espacios públicos y de esa manera hacer más eficiente y sobre todo más transparente la inversión social. Es posible llegar a alianzas por el bienestar de la sociedad.

Debemos dejar los extremos, seguiremos debatiendo con el respeto que nos merecemos como seres humanos y como ciudadanos. No estoy de acuerdo con eso que se dice: «La mina contamina *per se*» y «El agro sí, la mina no». La manera de superar estos dilemas es ingresando a una discusión sobre las zonas económicas y ecológicas pero con un enfoque integrador. Creo que el desarrollo como preocupación principal debe ser la base para la alianza entre todos los que queremos el progreso y sobre todo superar la pobreza en nuestro país.

Propongo que se asuman compromisos sociales de lucha contra la pobreza con metas claras al 2010 y al 2020, en donde se puedan suscribir compromisos entre el Estado, la sociedad y las empresas, y que podamos medirnos en el cumplimiento de esas promesas. Resolver la agenda ambiental pendiente con participación ciudadana, si no hay nada que esconder, no hay nada que temer. Hagamos el monitoreo participativo en el agua. Necesitamos una acción multisectorial concentrada y descentralizada del Estado.

Finalmente, necesitamos certificación de la responsabilidad social en las buenas prácticas por parte de las empresas, transparencia y eficiencia en el uso del canon minero y deslindar la violencia. Si nos miramos en el espejo de la gente, leeríamos que hay que ponerse de acuerdo y creo que hay voluntades de una y otra parte, desde el Estado, desde la sociedad civil y desde las empresas para ponernos de acuerdo.

Carlos Meléndez
Instituto de Estudios Peruanos (IEP)

No voy a referirme específicamente a los temas cajamarquinos sino, como sociólogo, voy a tratar de dar un enfoque más general sobre los conflictos sociales relacionándolos con la emergencia de nuevos poderes. El enfoque que voy a dar, no trata acerca de cuáles son los nuevos poderes económicos ni los nuevos poderes fácticos en los espacios locales. Voy a centrarme en la relación entre la sociedad y la política, de tal manera que podamos analizar aquellos actores que ostentan la capacidad de mediación de demandas desde la sociedad hacia el sistema político.

En los últimos años, en el Perú han cambiado las formas y el sistema de intermediación política. Hace cuarenta años, Julio Cotler, investigador también del Instituto de Estudios Peruanos, señalaba que la estructura social peruana era un triángulo sin base. ¿Qué significa eso? Que la fuente de dominio patronal se ostentaba en la figura del patrón, del terrateniente, es decir, era un vértice desde arriba que se comunicaba de manera independiente con la sociedad campesina, y no había comunicación entre las bases.

En la década del ochenta, con el protagonismo de los partidos políticos, se trata de cambiar esa imagen y se habla en muchos casos de una pirámide de representación política que también cuenta con una estructura triangular, pero en la cual el vértice está liderado, ya no por el patrón, no por el terrateniente, sino por el caudillo político que trataba de representar los intereses de las bases, de organizaciones gremiales, de organizaciones sociales de base y que formaban parte de una estructura piramidal. En ambos casos estamos hablando de vértices integradores de un triángulo sin base y de una pirámide de representación.

En la década de 1990, las reformas de ajuste se agudizan y forman una creciente informatización de la economía, y por lo tanto de la fuerza laboral. Las organizaciones laborales y sociales se debilitan considerablemente

y el Estado se traduce en una red de distribución de prebendas por favores políticos. La estructura ya no se forma en torno a organizaciones políticas, sino a un aparato clientelar que está basado en operadores políticos que se integran al fujimorismo y provienen de diferentes canteras políticas. Surge así conjuntamente con las reformas económicas que desestructuran la organización social, con la aparición de independientes y operadores políticos que no pertenecen a ninguna organización consistente. Se llega a una nueva forma de organización, a una forma de intermediación que lamentablemente busca desaparecer los vértices. El vértice desaparece porque aparecen los operadores políticos con una intermediación personalizada, autónoma, y pragmática, entonces los cambios en la intermediación no consideran al patrón, al terrateniente, al caudillo político que representaba organizaciones políticas, al independiente político.

¿Cómo es esta figura del independiente político? La política se personaliza, la intermediación de demandas ya no depende de organizaciones sociales ni de partidos políticos sino de personas, y surgen estos movimientos con nombres bastante extraños. He encontrado en Huancavelica el Movimiento Político La Carita Feliz, este existe, está en el registro ONPE. Surge este tipo de organizaciones sociales, muy locales, muy gremiales, con sus respectivos operadores. Estos operadores no son caudillos que arrastran grandes masas, no estamos hablando de Haya de la Torre o de grandes líderes políticos, son liderazgos coyunturales, efímeros, de alcance medio, de baja intensidad, más cercanos a la supervivencia política que al poder, cuya legitimidad se basa en la formalidad del cargo antes que en movimientos populares, que están más cerca del derrocamiento que de la perpetración del poder. Y esto no es algo que pasa solo en el Perú. Estos operadores políticos surgen en un escenario de alta conflictividad, de alta competitividad. ¿Quién es el peor enemigo político de un alcalde en muchos casos? El teniente alcalde, es decir, supuestamente alguien que debería pertenecer a tu organización política, que debería fortalecer tu gestión, es el que termina siendo un movimiento en contra de quien supuestamente es o fue su aliado político.

Del mismo modo, no existen canales orgánicos desde la sociedad que lleven articuladamente sus demandas y presiones al gobierno, por lo tanto las iniciativas de gobierno y las decisiones políticas provienen de las propias autoridades. No hay comunicación de las bases hacia los operadores, sino que los operadores dicen: «Yo sé lo que el pueblo necesita, yo soy

ingeniero y yo sé pues en qué voy a gastar el presupuesto», es decir, no hay una mecánica, no hay una metodología de gestión en la cual se integren las demandas de la población hacia la gestión. ¿Por qué estoy tratando de definir a estos operadores políticos? Porque considero que este es el tipo de operador político que se encuentra en casi todos los conflictos que se han dado en el país en los últimos años.

Desde mayo de 2004 hasta septiembre de 2005, según la Defensoría del Pueblo, ha habido 143 conflictos, de los cuales 57%, mucho más de la mitad, son conflictos de índole local, es decir, de gobiernos locales. Además, los conflictos ambientales son conflictos limitados en un espacio particular, eso significa que se ha autonomizado la política local. No estamos hablando de vínculos de política que cruzan todo el país, sino que las dinámicas políticas se autonomizan en espacios locales. Los conflictos toman características exclusivamente locales y el espacio local es un espacio pragmático, en los espacios locales no hay ideologías. Con esta privatización del poder lo que hay son correlaciones de fuerza en medio de este contexto de inestabilidad política.

Lo que dice la Defensoría del Pueblo es que no son conflictos articulados al nivel nacional, que las dirigencias exigen tratamientos diferenciados. Eso significa que no estamos detrás de grandes organizaciones radicales que estarían detrás de los conflictos como mucha gente dice, son operadores que están ubicados en su lógica local, no hay ningún boicot que se plantea a escala nacional.

¿Qué ha pasado en los últimos años? Por un lado hemos visto que existen muchos pretextos sociales: Quilish, Ilave, Tintaya últimamente, y aquí enumero la lista de conflictos que la Defensoría ha enumerado: conflictos municipales, conflictos ambientales, conflictos gremiales, regionales, etcétera. En los últimos años hemos concurrido nosotros a ver toda esta cantidad de conflictos que aparecen en el país.

Otro proceso social aparecido en el país en los últimos años es el relacionado con las últimas reformas participativas y reformas de descentralización. Lo que han producido es una reforma participativa global, por medio del consejo de participación local, el consejo de participación regional, mecanismos participativos, mesas de lucha contra la pobreza, entre otros. Tenemos, por un lado, la emergencia de conflictos sociales y, por otro lado, la institucionalización de espacios de participación. En ambos casos estamos hablando de participación ciudadana. Por un lado, la gente

se moviliza, se activa sobre la base de una demanda, trata de que una demanda que está insatisfecha llegue a ser canalizada por medio de una presión, es un acto de participación ciudadana, desordenada, fuera de forma, desinstitucionalizada, pero está exigiendo una respuesta por parte del Estado.

Por otro lado están los mecanismos de participación dados por ley que tratan de promover la participación de las personas. Estos dos sistemas están corriendo cada uno por su lado, yo lo representaría en un diagrama de vías paralelas en el que no se encuentran. ¿Cómo es el presupuesto participativo en los lugares donde hay conflictos? ¿Cuál es el papel de la lucha de concertación en Ilave, por ejemplo? ¿Cómo se desarrolla un consejo de coordinación local en un valle cocalero? ¿Por qué estos espacios no se encuentran? ¿Por qué estos sistemas de participación no confluyen? Porque falta el sistema político, el engranaje, aquel papel de bisagra que debe cumplir. ¿Quiénes están en el sistema político? Estos operadores políticos autónomos que personalizan la política que no son caudillos que tratan de privatizar el poder, es decir, ya no están allí el patrón que te resolvía los problemas ni el caudillo político que trataba de llevar estos problemas por medio de organizaciones partidarias; está este operador, con todos los problemas de inestabilidad política que ello conlleva.

Además de la falta de los actores políticos en medio de este sistema, lo que vemos es que los mecanismos de participación parten de un supuesto errado, estamos tratando de motivar la participación desde una ley. Es como si dijéramos: «Saco una ley para que mañana todos sean honrados». ¿Es posible motivar la participación ciudadana solo desde una ley? Y esta ley además supone que hay organizaciones sociales fuertes, representativas, orgánicas. Ayer vimos cómo el grupo de los ronderos está dividido, fragmentado. Estos supuestos creen pues que hay organizaciones vivas muy fuertes y, lamentablemente, no es así.

Las últimas reformas han apelado a fortalecer la participación y no la representación política, hay mecanismos de participación ciudadana con los que se ha hecho mucho para promover la participación política. Solamente tenemos una ley de partidos políticos que le da secundaria importancia a los partidos políticos regionales. El propio Estado boicotea su institucionalidad, no aprovecha eficientemente estos mecanismos de participación ciudadana. Cuando hay un conflicto, el Estado crea comisiones de alto nivel. ¿Cuál es la norma jurídica que crea comisiones de

alto nivel? ¿Cómo se integran las comisiones de alto nivel? ¿Cuáles son las facultades de las comisiones de alto nivel? ¿Por qué mejor el Estado no trata de llevar esos conflictos por medio de las instituciones? Las instituciones que están reglamentadas y que están en buena ley. Hay comisiones de alto nivel para cada conflicto que se lleva a cabo en el país.

¿Dónde están los partidos políticos? En el Perú, en el registro de partidos políticos supuestamente hay 29 partidos nacionales. ¿Saben cuántos tienen comités provinciales en Cajamarca? El promedio es de 11 comités partidarios en cada provincia de Cajamarca, cuando supuestamente debería haber 29. Ese es el escenario, ese es el reto que tenemos. Hay que tratar de darle una mirada nacional al problema y de integrar estos conflictos, estos procesos sociales, hay que tratar de buscar la satisfacción de estas demandas por medio de los mecanismos institucionales que existen y que están dados por la ley.

La descentralización
frente a los conflictos sociales

Efraín Gonzales de Olarte
Pontificia Universidad Católica del Perú

Quiero ligar el tema del conflicto con la descentralización y la reforma del Estado. Dos datos: entre el 2001 y el 2005, la economía peruana creció en 20%, en el mismo período la pobreza se redujo en 2%. A ese paso, necesitamos cuarenta años de crecimiento a 20% cada quinquenio para reducir la pobreza a la mitad de lo que es ahora, es decir, pasar a 25% que es más de lo que tiene Chile hoy. Ese es un dato. Segundo dato: Cajamarca, según información de propuestas ciudadanas, ha crecido entre el 2001 y 2003 en 20% también, sin embargo el desarrollo humano en Cajamarca, medido por el índice de desarrollo humano, ha retrocedido, es un retroceso pequeño, yo simplemente diría que es un error estadístico.

Pero lo que tendríamos que decir entonces es que el desarrollo humano en Cajamarca está estancado. ¿Dónde se da el 20% de estos crecimientos? Obviamente, tenemos un problema de distribución no solo en Cajamarca sino en todo el Perú. ¿Por qué hay ese problema de distribución? Voy a ser muy esquemático en el tema. Por dos razones: primero, porque tenemos economías regionales desarticuladas y nuestra economía nacional también es desarticulada. Esto implica que la división social del trabajo es tan limitada que dentro de una región casi todas las provincias producen lo mismo, intercambian muy poco, es decir, no hay especialización. En consecuencia, los mercados son débiles y si los mercados son débiles, los mercados de bienes son débiles y si los mercados de bienes son débiles, inmediatamente tenemos que los mercados de factores, sobre todo el mercado de trabajo, también es débil y basta con leer la estadística. ¿Qué porcentaje de la población trabaja bajo condiciones salariales en cada departamento? Es decir, con un empleador que lo contrata, puede ser una empresa, una cooperativa o el propio Estado.

En el Perú, el promedio es 55%, pero en Apurímac es 22%, el 78% no pasa por el mercado laboral. Entonces, cuando tenemos mercados débiles,

es muy difícil que el canon que se paga, por ejemplo, en una determinada región se distribuya, se disemine a todos los sectores porque no hay lazos comunicantes y el lazo comunicante es el mercado y este implica especialización, productividad, etcétera. Esto también se da en el ámbito regional, peor aún después de la década de 1990, en el sentido siguiente: Lima compra más del extranjero que del resto del país. Entonces, Lima con semejante mercado no está sirviendo de activo para el desarrollo de las provincias. Nuevamente hay un problema de articulación. Felizmente, de manera progresiva están entrando en Lima algunos productos que antes no entraban.

El tema de la distribución implica conocer cómo es la estructura del mercado de un país. Si la estructura es débil, entonces las posibilidades de redistribución se trasladan al Estado. Entonces, la segunda razón de por qué la distribución es tan desigual en el Perú y por qué cada vez hay mayor crecimiento y no se redistribuye es que el Estado es pequeño y débil. El Estado fuerte es capaz de cobrar impuestos a todos sin exoneraciones y en todos los sitios del país. Nuestro Estado peruano solo cobra 14,5% del producto bruto, es el más bajo de toda Sudamérica. Chile cobra 25%. Claro, con 14,5% cómo resuelvo conflictos y más aún si tengo que pagar 4,5% de deuda y si además tengo que pagar a los jubilados. Un Estado con 10% es un Estado chico, débil y ese Estado se propone descentralizar, ese es un gran desafío. Descentralizar un Estado pequeño significa comenzar desde abajo y creo que ese es nuestro reto, ese es el desafío de las regiones y de las provincias. Entonces es obvio que aquí nos encontramos con que esta desigualdad distributiva se convierte en un conflicto y esto es aceptado no solo en la teoría sino también en la práctica, el famoso conflicto distributivo. En consecuencia, si uno quiere resolver los conflictos distributivos tiene que fijarse en los determinantes de la distribución y estos son básicamente tres. El primero es la estructura de propiedad, si la propiedad está más o menos clara por cualquier método que se haya llegado, es probable que esta propiedad tenga bases estables para que se desarrolle una economía de mercado, un Estado.

Otro aspecto importante es la tecnología que se usa. El problema de la minería del siglo XXI es tener una tecnología altamente intensiva en capital. Vean, Antamina o la propia Yanacocha emplean a muy poca gente, a diferencia de la minería colonial, Potosí empleaba a 120.000 personas directamente. Entonces tenemos que tomar en cuenta que la tecnología y la estructura tecnológica en el Perú son estructuras heterogéneas, hay

sectores con tecnología muy avanzada y hay sectores en los cuales todavía estamos en la época primitiva, y este es un problema.

El tercer determinante de la distribución es el marco institucional. Las leyes no especifican los porcentajes del producto o del ingreso o de las ventas que puede cobrar el Estado, eso se determina políticamente. Ese es otro determinante de la distribución, en el caso peruano ese determinante nos permite recaudar más impuestos.

Finalmente, la variable de ajuste de la distribución, de los determinantes de la distribución es lo que en teoría se denomina la capacidad de negociación, es decir, el poder. Son cuatro factores: propiedad, tecnología, institucionalidad y poder. Si uno quiere negociar conflicto uno tiene que ver cuál de esos factores se puede afectar y esto entonces nos lleva a dividir dos tipos de acción para resolver el problema distributivo.

Hay un tipo de acción que tiene que atacar los problemas estructurales, la tecnología, la producción; esos son problemas estructurales que no se pueden cambiar de la noche a la mañana, pero hay que cambiarlos desde hoy. A esos problemas hay que responder con desarrollo. A los otros problemas institucionales y de poder hay que responder con política y democracia. Es decir, la distribución es un régimen democrático, por lo menos debe aparentar que distribuye o redistribuye de manera equitativa y dar oportunidades a todos.

¿Cuáles son los conflictos distributivos en el Perú para llegar al tema de la descentralización? Son básicamente tres, solo me voy a detener en el último. El primero es la tensión distributiva que hay entre el capital y el trabajo, y esa tensión se da si se considera a cuánto asciende mi salario, qué capacidad de sindicalización tengo en mi sector. Ese es un viejo conflicto que en general hace que la fijación de salarios no sea considerada solamente por el mercado. El segundo conflicto es el conflicto intersectorial que aquí se ha señalado. El conflicto entre agricultura y minería, el conflicto entre agricultura y actividad forestal que hay en la selva, ese es un tema que no lo hemos tocado esta mañana por lo menos. Pero el otro conflicto que hay y ha habido en el Perú, y que probablemente es el más importante es el conflicto entre agricultura e industria.

La agricultura y la industria compiten dependiendo del tipo de cambio, entonces ahí también hay una tensión, en todos estos sectores hay intereses y el sector que mejor se organiza o que haga mejor *lobby* con el Estado es el que va a alcanzar seguramente una mayor parte en el reparto.

Y finalmente el conflicto regional. Hay pues un conflicto entre el centro de la periferia, entre Lima y el resto de las regiones. ¿Por qué es un conflicto? Porque en realidad es un problema de distribución que tiene carácter productivo. Productivo porque en Lima se produce casi el 50% del producto bruto y percibe el 55% del ingreso nacional. En consecuencia, Lima genera un centro con una capacidad gravitatoria y de atracción tan grande que debilita las regiones.

Es a partir de este análisis que uno quisiera resolver los temas conflictivos, los problemas de distribución; un camino muy prometedor es obviamente el tema de la descentralización. Valgan verdades, la regionalización que fracasó hace dos domingos en su primer intento es, en realidad, el fracaso de posibilidades de desarrollo. La regionalización es sobre todo una propuesta en la cual se puede generar condiciones para el desarrollo regional en contrapeso y aprovechar el tamaño de Lima. Contrapesar el tamaño de Lima no se puede hacer solo desde Cajamarca, hay que asociarse. ¿Por qué? Por tres razones. Primero, la regionalización genera economías de escala, economías de escala por la posibilidad de integrar geográfica y físicamente ciudades de determinado tamaño y genera una demanda interna. Segundo, la regionalización puede potenciar las economías de diversificación, el Perú es un país muy diverso, y la verdad es que una región puede tener mucha mayor diversidad para exportar, por ejemplo, si hay integración. Y la tercera razón que es mucho más importante, la integración regional lleva, a lo que esta mañana se ha visto de manera más o menos germinal, a la necesidad de tener que concertar, negociar. El desafío de la regionalización era que se puedan poner de acuerdo departamentos, sus clases dirigentes y la verdad es que cómo se van a poner de acuerdo si sus economías son desarticuladas. No hay intereses comunes, cada uno tiene su interés en su provincia o en su ciudad.

No hay un interés, no hay una base económica capaz de generar una base política importante, ese es el gran salto que se tiene que dar con la regionalización, y esta es la que permitiría entonces comenzar a resolver el problema del desarrollo regional, el problema de la desarticulación, y este tema lo he estudiado durante mucho tiempo. Mi propuesta es que las regiones políticas coincidan con las regiones económicas. ¿Por qué? Porque la democracia tiene que tener éxito y si no tiene éxito nadie la va a apoyar, y la forma de tener éxito en la democracia es que el Estado, en sus tres niveles de gobierno, sea eficiente, exitoso en el cumplimiento de sus

funciones. Entonces, la regionalización y el desarrollo regional deberían permitir que esa base tributaria esté sobre esa base económica y que eso permita financiar las funciones de los tres niveles de gobierno en cada región. Eso implica una gran ingeniería económica y política, pero sobre todo ponerse de acuerdo para integrarse. Y, finalmente, la descentralización es un tema institucional. Entonces la regionalización consiste en tratar que Lima tenga contrapesos, la regionalización consiste en transferir capacidad de decisión y poder —si es que ustedes quieren— de los niveles altos de gobierno hacia abajo, en ese sentido es una democratización del poder.

Si esta democratización del poder se lograra tal como, mal o bien, las leyes en esencia dicen lo que hay que hacer. El problema es que nosotros no nos hemos puesto de acuerdo para hacerlo bien y nuestro proceso no ha sido bien hecho, pero en esencia si estas funciones se transfieren al gobierno regional, local y el gobierno central se queda con determinadas funciones, vamos a tener un sistema institucional de resolución de conflictos en cada nivel. Entonces, lo que vemos cuando hay, por ejemplo, todas las movilizaciones que hubo en Cajamarca, es que hay un Estado débil, un Estado débil porque el gobierno nacional es débil, el gobierno local es chico y el gobierno regional está comenzando. Entonces estamos frente a un momento en el cual lo que queda es tomar el destino en nuestras propias manos, no pedirle a Lima que nos resuelva el conflicto, no caer en la cultura del centralismo.

La descentralización resulta una gran oportunidad para igualar oportunidades por medio del gasto público, de la tributación, pero con un componente de participación policial, o sea crear un Estado que sea nuestro porque ahora al Estado lo vemos desde afuera, lo que queremos es que nos den el canon, que nos den los impuestos. Pero si queremos que nos den el canon, que nos den los impuestos, que tengamos recursos, tenemos que generarlos y tenemos que entrar entonces en un proceso de cooperación del sector privado, del sector público porque esa es la única manera que se sepa en los últimos doscientos años que se ha logrado algo que en el Perú se da esporádicamente: construcción democrática con intenciones de desarrollo.

Por primera vez hemos tenido cinco años de crecimiento. El referéndum por la regionalización se ha perdido, y con él se ha perdido una ocasión de oro porque si bien es chico el Estado, tenemos estabilidad econó-

mica. La anterior regionalización la hicimos con hiperinflación y con una presión tributaria del 5%, éramos mucho más ambiciosos, debíamos batir el récord Guinness en cómo descentralizar sin Estado. La descentralización está entrando felizmente poco a poco, no solamente como un proceso de cambio, sino como una actitud cultural.

En términos de canon, por ejemplo, en cualquier parte del mundo, la distribución se divide en tres partes: lo que reciben los trabajadores, lo que reciben los capitalistas y lo que reciben los propietarios de los recursos naturales sobre la tierra. Cada uno recibe un pago por su factor. Los trabajadores reciben su salario, su sueldo. El capitalista recibe su ganancia, su tasa de interés y el propietario recibe su precio, su alquiler, que es independiente de lo que después pueda ganar.

Si dialogamos para resolver estos conflictos de la distribución, vamos a resolver también los problemas estructurales. Estamos tratando de hablar de desarrollo, de concertación, todo eso me parece muy valioso y me parece que si bien el conflicto de la distribución es un conflicto permanente en las sociedades, las sociedades se deben organizar para canalizarlos y procesarlo de manera institucional. Así tendremos desarrollo y democracia regional.

Declaración de cierre y balance final

*Instituto de Democracia y Derechos Humanos
de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP)*

Presentamos el balance del presente foro *Regiones y conflictos sociales: una oportunidad, un reto*, organizado por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), con el auspicio de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) y el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este evento fue inaugurado con la gentil presencia del alcalde provincial, Emilio Horna y será clausurado por el vicerrector administrativo de la PUCP, el doctor Efraín Gonzales de Olarte. Con este balance no pretendemos reflejar todas y cada una de las interesantes presentaciones de los ponentes ni las intervenciones de los participantes, sino expresar, en un documento preliminar, algunas reflexiones sobre las cuales solo el IDEHPUCP asume responsabilidad.

1. Causas de los conflictos

Son muchos los elementos causales de los conflictos y se ubican en distintos niveles. En el nivel estructural está tanto la pobreza como la desigualdad y la injusticia. Esto se expresa tanto en la distribución asimétrica de información y recursos, en nuevas formas de explotación globalizada y la emergencia de poderes fácticos, etcétera. A nivel cultural hay en nosotros una dificultad para reconocer las diferencias. Esto se expresa en la permanente descalificación del adversario, propia de la política de la confrontación que se agota en acusaciones ciegas como *terroristas*, *narcotraficantes*, *vendidos*, *corruptos*, etcétera. Al nivel de la institucionalidad estatal tenemos una legalidad y procedimientos que no responden adecuadamente al reto al que se refiere este foro. El Estado es débil e ineficiente. Si bien los nuevos conflictos son locales, los centros de decisión y de resolución de las controversias siguen estando en las ciudades. El Estado sigue de espal-

das a los problemas de las localidades, sobre todo en las áreas rurales. Esto se expresa en la falta de una estrategia para afrontar los conflictos. Por último, a nivel del sistema político, la crisis de los partidos y las reformas de ajuste llevaron a la emergencia de una tendencia a la privatización de la política que la ha reducido a disputas por intereses particulares, lo que agudiza la confrontación personalizada. Con un sistema político de estas características no se logran articular las demandas de las protestas sociales con los mecanismos de participación que se vienen desarrollando lentamente con la descentralización.

2. Características de los conflictos sociales

En los últimos años los conflictos han aumentado dramáticamente en intensidad y frecuencia y uno de sus componentes principales es la desproporción en las acciones de fuerza de los sectores en pugna. Esto lleva a que suelen estar acompañados de violaciones a los derechos humanos que, por su gravedad, distraen los esfuerzos destinados a su resolución. Otra característica de los conflictos es que se dan en un contexto de precariedad institucional y de posiciones polarizadas. Estas posiciones carecen de capacidad de reconocerse mutuamente lo cual las suele llevar al extremismo. Si bien todo conflicto social supone la existencia de diferencias, es preciso distinguir los intereses de las posiciones que discuten. Mientras que los primeros son concretos y particularizables, las segundas son elaboraciones justificatorias de las primeras. La resolución de un conflicto en democracia no implica que una posición venza a la otra, sino que se busque y negocie entre los intereses que están en disputa y entre los que son convergentes. La ideologización extrema de las posiciones por lo general hace imposible la negociación.

3. Los actores en los conflictos

No se puede solucionar un conflicto sin actores legítimos con voluntades dirigidas a solucionarlo. Sin embargo, durante los conflictos ocurridos en los últimos años los distintos actores involucrados han tenido actitudes que no necesariamente han apuntado en esa dirección. a) El Estado, por ejemplo, ha estado de espaldas a los conflictos o ha tomado decisiones parciales, actuando de manera poco transparente. Sus esfuerzos por solu-

cionar las dificultades de comunicación entre los funcionarios estatales y la población movilizada y por trasladar las competencias necesarias a las autoridades locales no han sido suficientes. b) La población no siempre tiene líderes representativos y su organización se encuentra dramáticamente debilitada. Junto a otras, estas dificultades la llevan a pasar por alto los canales formales de resolución de conflictos y reproducir nuevas formas de centralismo como ocurre cada vez que se exige la presencia de una *comisión de alto nivel*. Además, el constante recurso a la violencia, que en algunos casos es explicable, no puede ser justificado en un sistema democrático. c) La ausencia de partidos políticos en los conflictos lleva a la emergencia de políticos locales que persiguen intereses privados antes que públicos, privatizando la política. En ocasiones estos políticos han reducido la política a la mera confrontación, donde el objetivo principal no es la resolución del conflicto sino las simpatías electorales y muchas veces la adhesión a un método de lucha radical. d) Por último, los sectores privados y las élites nacionales funcionan a la manera de poderes fácticos que utilizan sus propias redes de influencia para lograr sus objetivos.

4. Conflictos sociales y democracia

Los conflictos sociales se constituyen en una oportunidad para el sistema democrático dado que lo sitúan en el reto de resolver la disputa de las posiciones que pugnan. En ese sentido, al resolver estas disputas se fortalece la democracia. El recurso a la prepotencia por parte de los poderes fácticos y a la violencia por parte de minorías activas al interior de la población entorpece el logro de ese reto y se colocan así de espaldas al objetivo fundamental de nuestra sociedad que es la persona humana. Es por ello que no puede haber democracia sin derechos humanos, ni derechos humanos sin democracia. Dar a la población un lugar en la toma de decisiones para que pueda hacer ejercicio de vigilancia y expresar sus necesidades e intereses es un derecho que se debe profundizar. En este inestable proceso de descentralización, se deben promover los esfuerzos que se vienen haciendo para localizar los conflictos y dar competencias y presupuesto a las instancias locales para resolver los conflictos que les competen. Pero nada de lo dicho funcionará si no existen instituciones fuertes, un sistema político que funcione y sujetos capaces de procesar sus diferencias.

El IDEHPUCP agradece a todas las personas e instituciones que hicieron posible este evento: a la alcaldía; la Defensoría del Pueblo de Cajamarca; a la Mesa de Concertación y Lucha contra la Pobreza; a las organizaciones no gubernamentales que han participado; a los representantes de las rondas campesinas; a los representantes de las empresas, y a los medios de comunicación y distinguidos periodistas que han cubierto desde el inicio y con profesionalismo este evento, y en los que reposa la difícil tarea de mantener en la agenda nacional y local la vigencia del importante tema que ha sido motivo de este foro público. Una especial mención de agradecimiento a todos los panelistas, moderadores y público asistente, quienes han participado con entusiasmo en los debates.

Finalmente, el IDEHPUCP reitera su compromiso por seguir trabajando en función del fortalecimiento de la institucionalidad democrática en el país y la protección de los derechos humanos. Las conclusiones y recomendaciones de este evento serán entregadas a los candidatos presidenciales que participen en el próximo proceso electoral. Asimismo, quedamos muy reconocidos por la cálida recepción del pueblo cajamarquino, al que esperamos volver a ver pronto con nuevos foros e iniciativas.

Cajamarca, 11 de noviembre de 2005

VII

**Sistema político:
¿democracia a nuestra medida?**

Desafíos y perspectivas
del sistema de partidos

1. Algunos aspectos históricos

El Perú no ha sido un país de sólidas tradiciones partidarias. Desde fines del siglo antepasado hasta los años treinta tuvieron vigencia lo que podemos llamar *partidos de notables*, que no eran sino clubes partidarios organizados en torno a la figura de un gran caudillo o líder. Carecían estos partidos de todas las estructuras, ideas, reglas de lo que es un partido moderno. Estos partidos —el partido civil, el partido constitucional, el partido demócrata, el partido liberal— llegaron más o menos hasta los años treinta. A partir de entonces surge lo que todos sabemos: un gran partido, el APRA. Se conformaría lo que sería un partido de creyentes, organizado alrededor de un gran caudillo carismático que tuvo capacidad para organizar a la población, dotarla de programas, darle formas modernas de organización. Después hemos tenido también partidos con carácter de caudillos por los años cincuenta. O también partidos programáticos y partidos de clientes. Hemos tenido también en el siglo XX muchos partidos organizados alrededor de caudillos autoritarios. En lo fundamental, todos eran lo que podemos llamar *partidos de creyentes*, *partidos de notables* o *partidos de clientes*; en fin, intentos de formar partidos programáticos. Pero no hemos tenido hasta hoy partidos de ciudadanos.

A partir de los años ochenta se plantea una posibilidad nueva que es formar un sistema de partidos. En el Perú no ha habido un sistema de partidos hasta los años ochenta. Entre los años 1930 y 1956, hubo lo que se llama un partido predominante; fue el APRA el que dominó la escena política y frente al APRA no había posibilidades de competencia. No hubo partidos que pudieran competir con el APRA. La misma oligarquía, a partir de 1931, apostó más por la dictadura que por la competencia, salvo digamos ciertos sectores de la oligarquía urbana, los Prado, por ejemplo, que tu-

vieron cierta posibilidad de abrirse un poco al escenario electoral y de negociar incluso con el APRA y con el Partido Comunista un cierto nivel de cooperación. Pero no tuvimos un sistema de partidos. Existía un partido predominante con pequeños partidos que temían perder.

Pero el APRA siempre fue excluido, al igual que el Partido Comunista. Ambos fueron excluidos entre 1933 y 1962. Por primera vez, en 1962 tuvimos lo que podemos llamar *elecciones competitivas*. Hasta 1962 hemos tenido elecciones semicompetitivas; incluso algunas que no eran nada competitivas. Recuerden ustedes la de 1950. No fue nada competitiva: se encarceló al competidor. Las otras eran semicompetitivas. Se excluyó al APRA y al Partido Comunista y a todas las fuerzas antioligárquicas en general. Al mismo tiempo, de ninguna manera fueron democráticas. Fueron semicompetitivas y nada democráticas. No se permitió que toda la población votara. Había una serie de barreras: no votaban los analfabetos, los jóvenes, las mujeres. A partir de 1956, en que votan las mujeres, comienzan a cambiar las reglas del juego. La población participante, el cuerpo electoral, fue creciendo. A comienzos del siglo xx votaba solo el 2%. Hacia 1930, ya vota el 7%. En 1962 vota el 18% o el 20%. Este crecimiento se da más por un mecanismo (la educación, que fue central en la formación de la ciudadanía política) que por cambios en las reglas del juego. Entonces, en la etapa de 1930 a 1956 hay un partido predominante—donde no había posibilidad de competir—, y un proceso semicompetitivo y nada democrático.

A partir de los años cincuenta en adelante se va conformando lo que podemos llamar un sistema de partidos. Emergen los nuevos partidos, se desarrolla una cierta posibilidad de competencia política, se pasa de la semicompetencia a la competencia política. En 1962 hay por primera vez siete candidatos que expresan a todas las fuerzas políticas del país. No votan todos. Están excluidos los analfabetos y los jóvenes. Pero se ha incrementado significativamente el cuerpo electoral. Como ustedes saben, eso cambia entre 1979 y 1980 con la Constitución de 1979. Va emergiendo un sistema de partidos. El rasgo fundamental es básicamente un pluralismo exacerbado. Esto tiene que ver con los sistemas electorales que fomentan sistemas de partidos numerosos. La democracia no puede ser posible cuando se tiene un solo partido o cuando se tiene demasiados políticos. Para que haya democracia se necesita un pluralismo moderado; y eso se va diseñando con instituciones, sobre todo con las instituciones electorales.

El mejor momento para conformar lo que se llama un sistema de partidos en el Perú se dio en 1980. En ese año se anunció esa posibilidad. Si se hubiera consolidado esa posibilidad, tendríamos hoy un sistema de partidos interesante. Recuerden ustedes que por primera vez en los ochenta se consolidaron tres fuerzas interesantes: un centro derecha, un centro izquierda y un centro. El APRA ocupó el centro. También estaban la Izquierda Unida y Acción Popular - Democracia Cristiana. Eran las tres fuerzas que más o menos cubrían todo el espectro. Si se hubieran consolidado, tendríamos un sistema de partidos importante. Pero hubo varios problemas: la crisis del país, la violencia política, el agotamiento de un modelo de desarrollo.

Además —a mi juicio— hubo errores del centro. Ese es un esquema complicado. Sobre todo cuando hay polarizaciones, el papel más delicado le toca siempre al centro. El centro político —y no estoy refiriéndome a un centro ideológico— tiene que saber administrar las tensiones de los polos para evitar que el sistema político estalle. En este aspecto —pienso— hubo fallas, errores, que no es el caso analizar ahora. Estos errores hicieron que los polos tendieran a estallar. Con ese fracaso, vino después la crisis de los partidos, la crisis de representación.

El primer campanazo lo tuvimos en 1989, cuando Ricardo Belmont ganó a todos los partidos juntos en Lima. Se anunciaba, así, el colapso de los partidos, lo cual apareció claramente con la elección de Fujimori, cuando se produjo una crisis de los partidos. Como ya se dijo, esta crisis viene por errores de los propios partidos, por el desmoronamiento de la posibilidad de organizar un sistema interesante de partidos que se dio en 1980; por la violencia política; por el agotamiento del modelo de desarrollo; por la tensión que vivía el Perú y América Latina debido al pago de la deuda externa; por las dificultades para la consolidación de la democracia y la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos de cada país. Se produce, entonces, un estallido del sistema de partidos. Emergen los *outsider*. Se produce lo que se llama una volatilidad electoral.

Este estallido se va a consolidar luego, a partir de los años noventa, en 1992 sobre todo, cuando se produce el descentramiento del Estado. Gran parte de la crisis de los partidos, de la política y de la representación tiene que ver con el descentramiento del Estado, que dejó de ser el centro de la vida política como lo había sido todo el siglo XX en el Perú y América Latina para pasar a ubicarse a un lado de la sociedad. El Estado se puso a

un lado de la sociedad y el centro lo ocupó el mercado. Fue un destronamiento del Estado y un entroncamiento del mercado. Eso produjo una crisis política, como sucedió en el siglo XIX en Europa cuando fue destronado el Estado que había ocupado el centro de la vida política en el siglo XVIII. En Europa, a comienzos del siglo XIX, se produjo una crisis política enorme. Se desvalorizó la política y en eso coincidieron todas las corrientes políticas e ideológicas de la Europa del siglo XIX. Recuerden que el liberalismo, el marxismo y el anarquismo coinciden todos en una desvalorización de la política y en una especie de mirada escéptica sobre el papel del Estado.

A partir de los noventa, entonces, se consolida esta crisis de la representación y de los partidos. Quiero señalar, sin embargo, que hay una diferencia importante. Tenemos aquí dos crisis: una de representación y otra de representabilidad. La crisis de representación alude a la incapacidad de los partidos, de los dirigentes, de poder recoger los intereses y las aspiraciones de ciertos sectores sociales. En tanto, la crisis de representabilidad alude a la incapacidad o a la dificultad que presentan ciertos sectores sociales para ser representados. Por ejemplo, el mundo de la pobreza, y sobre todo el de extrema pobreza, es difícil de ser representado. Ahí hay una crisis de representabilidad y no tanto una crisis de representación.

Luego, en el 2000, tengo la impresión de que después de la experiencia de Fujimori —que fue un ciclo básicamente antipartidario— comienza a emerger la posibilidad de lo que podría llamar un nuevo ciclo partidario. Efectivamente, en el 2000 fueron los partidos los que tuvieron más alta votación, salvo el caso de Toledo. Pero, en general, volvieron a la escena los partidos políticos; el APRA y Unidad Nacional, por ejemplo. Era el comienzo de un nuevo ciclo partidario y lo hemos vivido durante un tiempo. Hoy parece que volvemos a un ciclo antipartidario.

2. Algunos dilemas de la democracia

Merece una explicación esta nueva situación. Apunto algunas ideas. Los gobiernos que se instauran estos últimos años en Perú y en América Latina enfrentan una serie de dilemas que tienen que resolver. Un primer dilema, por ejemplo, es instaurar un régimen democrático en un país donde no existe una cultura democrática. Casi la mayoría de los países tiene

culturas que no son democráticas. Mayormente son pragmáticas o son sometidas mucho a la autoridad, al autoritarismo, donde lo que se valoran son básicamente las decisiones que favorecen a ciertos grupos sociales y no se toman en cuenta ni las reglas, ni los procedimientos, ni la participación en las decisiones, ni el interés de ser un actor político. Solo interesan las decisiones que los favorecen. Eso en América Latina se ha consolidado en una frase más o menos conocida: «Que robe con tal que haga obra», que resume un tipo de cultura política que en el Perú también está vigente, según diversas encuestas. Ese es un dilema muy serio y muy difícil de resolver.

El otro dilema es cómo consolidar la democracia. Todos los gobiernos que se instalan en estos tiempos en América Latina tienen que enfrentar este dilema: cómo consolidar la democracia y, al mismo tiempo, manejar las políticas económicas neoliberales. Es un dilema muy fuerte. Si se quiere consolidar la democracia, se deben resolver ciertos problemas estructurales y eso supone ajustes en las políticas neoliberales. Y si se quiere que marchen viento en popa las políticas neoliberales, entonces el problema de la consolidación democrática queda de lado. ¿Por qué? Porque las políticas neoliberales en el Perú y en América Latina —y todo el mundo lo sabe— han afectado a las clases medias y a las clases populares. Entonces, ¿en nombre de qué las clases medias y populares pueden tener lealtad a un gobierno que administra políticas neoliberales que han afectado seriamente su situación? En ese contexto, obviamente, surgen nuevamente los *outsider*.

De alguna manera la emergencia de Ollanta Humala¹ es la venganza de los pobres. Porque, básicamente, son los sectores D y E los que están votando o están optando por ese camino. Es la venganza de los pobres contra el sistema de partidos, contra el sistema político; diría incluso contra el sistema a secas. De todas maneras, el hecho de que estén en la escena electoral lo hace entrar a las reglas de juego. Por más que lo que se valoren sean dos acontecimientos antisistemas —la insurgencia contra un gobierno y luego la toma de Andahuaylas—, el entrar al juego democrático supone que Humala se someta a las reglas del juego. Y va a ser premiado o sancionado según cumpla o no las reglas del juego.

¹ N. del e. A mediados de diciembre de 2005, cuando se realizó el foro, Humala asomaba como el candidato antisistema del proceso electoral.

La importancia de las instituciones

Jaime Urrutia
Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN)

Utilizando la coartada que ha sido utilizada por Alipio Montes, debo decir que yo tampoco soy un especialista en estos temas. Pero creo que vale la pena hablar a partir de la experiencia, en este caso, como funcionario público, como miembro de una comisión que está encargada de llevar adelante las reparaciones a las víctimas de la violencia. La vez pasada estuve aquí en Arequipa para hablar de este tema. Había veinte personas sentadas, lo cual demuestra que en este país este tema —las reparaciones— no está en la agenda. No conozco ningún partido que esté actualmente en inicio de su campaña electoral y que haya dicho algo sobre las reparaciones. No conozco ningún discurso público pronunciado en los últimos tiempos, de ningún político notorio, que haya mencionado qué se va a hacer en el futuro en relación con este tema. Y digo esto, no porque trabaje en ello, sino porque comenzaré con algo fundamental.

Antes de comenzar, quisiera aclarar de qué institución estamos hablando. Cuando preguntaba sobre la importancia de las instituciones, cuestionaba si *institución* es sinónimo de *sociedad*. Institución es toda norma o conducta que separa al hombre de la naturaleza. Sociedad sin institución no existe. Y la sociedad es una maraña y un tejido de instituciones; tradicionalmente, la familia es una institución. Desde la familia hasta el Congreso, pasando por el mercado, estamos hablando de instituciones. Aclaremos, entonces: como dijo Sinesio López, vamos a hablar de instituciones vinculadas al ejercicio del poder para lograr el bien común. Es decir, instituciones vinculadas a la política, públicas o privadas —como es el caso de los partidos— que están relacionadas al uso del poder para alcanzar el bien común por medio de las instituciones existentes. De eso se podría hablar, si no nos quedamos en la vaguedad de lo que encierra la palabra institución, que a veces se confunde incluso con el sinónimo de organización, la cual es mucho más específica y tiene objetivos concretos. Una

segunda aclaración: las instituciones son productos históricos, no son eternas. No es que vengan desde el fondo de los tiempos y allí están. Son productos históricos. Por lo tanto, las instituciones existentes en una sociedad dada y en un momento determinado son producto de la historia de esa sociedad. Las que existen en el Perú, en el 2005, son producto de la historia de nuestra sociedad y no son las mismas que las que existían hace diez años. Y tampoco son las mismas que las que existen en otros países.

1. Instituciones y Estado

Cuando Sendero Luminoso comienza su guerra, empieza realmente a hacer un trabajo partidario de captación de militantes. No lo hace a nombre de la pobreza. No dice yo vengo a defender a los pobres. Su argumento central es: yo vengo aquí porque soy el Estado. «Vengo aquí porque soy el que va a ejecutar lo que el Estado no hace. Como no hay Estado aquí, yo voy a ser el Estado». Y se presenta, entonces, en las comunidades campesinas alejadas, en los poblados alejados y también en algunos sectores urbanos. Se presenta para reemplazar lo que es el vacío más grande del Estado. ¿Qué es el Estado en el Perú? En última instancia, en un pueblo, es la escuela. ¿Qué más puede haber? A veces, con suerte, un policía o dos. Mucha suerte: una posta, una enfermera. Eso es el Estado en el Perú, en el inmenso territorio rural del Perú. Un vacío de Estado que Sendero esgrime como argumento para levantarse contra el orden establecido. Por supuesto, su objetivo central es el poder para construir un nuevo Estado, según sus propuestas.

Esta primera afirmación lleva a otra. ¿Qué ha pasado con el Estado peruano? ¿Dónde está? ¿Dónde están las instituciones del Estado. Ya Alipio Montes lo mencionó y coincidimos con él plenamente: el grado de desconfianza es impresionante en nuestra sociedad. Y se ha convertido, como también se dijo antes, en sentido común. Es de sentido común decir: «Aunque robe, que algo quede». Tengo aquí otras frases: «Todos son unos ladrones», «No hay partidos en este país», «¿Cuántos se benefician?».

La política es un conjunto de intereses. Si uno se guía por las entrevistas a los políticos, es fácil alejar a la sociedad del propio Estado. Aleja a la sociedad del ejercicio de la política. Tenemos un país que tiene el más bajo índice de aceptación de la democracia como sistema, el 13% según el Latinobarómetro (que además se condice y es paralelo al índice de

desigualdad; después del Brasil, creo que Perú es el segundo en América Latina con la mayor desigualdad en distribución de la riqueza), 13% de ciudadanos que no quieren militar ni participar de política. ¿Cómo vamos a lograr que eso se modifique si la desconfianza se ha convertido en sentido común y en algunos casos llega incluso a posiciones de cinismo? Porque aquí en el Perú todo lo que se ha gastado es exclusivamente para beneficio individual y no para lograr el bien común.

La desconfianza me parece, como lo ha señalado Alipio Montes, un elemento fundamental que se debe superar. Yo no quiero hacer un inventario de las desgracias. Más bien, quiero presentar —como al final ha hecho Alipio Montes— una visión mucho más constructiva. Pero no puedo dejar de señalar este divorcio que existe entre los usuarios del poder y la sociedad a la que supuestamente están sirviendo. No solo tenemos el nivel más bajo de satisfacción con el sistema democrático, sino que también sufrimos la cultura de la desconfianza generalizada que nos lleva a asumir que existe en el Perú una débil institucionalidad, lo que se esgrime y se dice sistemáticamente. En el caso que hoy nos ocupa, una débil institucionalidad en la política.

Ya ustedes han escuchado en el panel anterior el balance que se puede hacer de los partidos políticos. Sobre eso, lo único que podría sumar no es una anécdota, sino una historia real. Aquí está Salomón Lerner Febres para compartirla. Cuando la CVR afirmó que Sendero Luminoso era un partido político con métodos terroristas —según todas las definiciones del diccionario de la Real Academia (hasta los más egregios especialistas y escritores en la materia piensan que Sendero Luminoso era un partido político con métodos terroristas)—, el Congreso de la República envió un oficio a la CVR pidiéndole que asistieran al parlamento a explicar esa afirmación. La CVR, con Salomón Lerner Febres a la cabeza, organizó un equipo. Preparamos un sustento de lo que íbamos a decir en el Congreso y fuimos todos preocupados, porque pensamos que iba a haber un debate. Llegamos al Congreso y había una sala llena de cámaras de televisión, periodistas, congresistas sentados allí. Había bastante gente, mucho más que la comisión que nos citó. Salomón Lerner hizo su exposición y en el momento que venía lo que nosotros pensábamos eran las respuestas, apareció afuera del Congreso algún congresista que iba a declarar algo y en cinco minutos se vació la sala. Quedamos los miembros de la CVR —que éramos cinco—; creo que tres congresistas nos dijeron muchas gracias y se

fueron. Se acabó. Nunca más se discutió. No hubo ningún debate sobre lo que habíamos dicho, siendo un tema que podría generar un debate en el Congreso de la República. Esto viene a colación a propósito de esa debilidad de las instituciones, como el caso del Congreso, una institución fundamental, el sostén de la democracia.

2. Las brechas entre gobernantes y gobernados

Esto que hemos vivido en los últimos tiempos, que ya se ve desde hace unos años, desde Fujimori, es la pérdida de percepción y de discusión de los grandes temas nacionales. Porque el tema es cuáles son los problemas nacionales; qué es el bien común. Un asesor de la federación de trabajadores tiene claro que el bien común gira alrededor del beneficio que deben tener los trabajadores y que ahora no tienen. Una persona que trabaja con comunidades campesinas puede pensar que el bien común gira alrededor del beneficio y del nivel de vida que debe mejorarse en las comunidades campesinas. Pero cuando uno concibe al país en su conjunto y hablamos del bien común, los políticos tienen que actuar en función de la sociedad en conjunto e interpretar lo que es el bien común. Entonces caemos no solo en lo superfluo del debate, sino en la fragmentación de los intereses que hace que la representatividad quede puesta en cuestión y la desconfianza aumente. ¿Por qué? Porque en la separación entre Estado y sociedad, en esta brecha grande, no hay puente de acercamiento. Más bien, se intenta cortar los puentes con decisiones que alejan cada vez más a la sociedad de quienes deciden qué hacer por el bien común por medio de las instituciones. Quienes manejan el poder, generan políticas públicas, actúan por medio de instituciones y se dirigen a la sociedad. La sociedad tiene que confiar en las instituciones, aceptar esas políticas públicas y tener una suerte de consenso social y credibilidad alrededor de lo que están haciendo los gobernantes. Eso es lo que no hay —o por lo menos está en crisis en el Perú— en este momento, y es lo que debemos construir. Tampoco existe en el sentido inverso. A la gente no le gusta la política. Casi nadie sabe en este país que existe una ley de transparencia donde se puede obtener y exigir información de los ministerios.

Acabo de escuchar anteayer que se han perdido alrededor de 2.000 millones de soles del canon porque los gobiernos locales no tienen ninguna propuesta de gasto. No han sido capaces de generar proyectos. Lo funda-

mental desde la sociedad hacia el Estado es no solo la desconfianza, sino esta suerte de cinismo colectivo que aleja a la sociedad en su conjunto del accionar político. No hablo tanto de la militancia, del accionar político, en la medida en que por medio de cualquier organización se pueda intervenir en esto que se llama participación. Por medio de diferentes mecanismos se puede incidir no solo en el comportamiento de las instituciones, sino en la variación de las políticas. Como se demuestra con múltiples ejemplos.

Al alcalde de Ilave —y en eso discrepo con mi amigo Alipio Montes— no lo mataron porque lo acusaron de corrupto. Me remito a las investigaciones hechas y, además —para buena suerte o mala suerte—, yo estaba en Ilave una semana después de lo acontecido, cuando hubo enfrentamiento en el puente. Al alcalde Ilave —decía— lo mataron porque los alcaldes anteriores habían construido una red institucional a partir del municipio que, basándose en los tenientes gobernadores y en los distritos de la provincia, otorgaba recursos del municipio rotativamente a cada uno de los anexos y distritos. Eso funcionó y funcionaba bien. A cada comunidad, a cada parcialidad, a cada distrito le daban en su momento 20 bolsas de cemento, después le tocaba a otras 20 bolsas de cemento. Todo el mundo controlaba que el presupuesto municipal fuera repartido equitativamente. Y así sucedía. Cuando vino este alcalde, el señor que fue linchado rompió este equilibrio, modificó radicalmente esta red institucional que se había armado y quiso beneficiar a su parcialidad que estaba más bien en la parte baja. Ilave tiene parte alta, media y baja, que está junto al lago. Benefició a unos cuantos y dejó fuera a los demás. Una especie de metáfora en concreto de lo que pasa en el Perú. Eso pasó en Ilave. Eso llevó al alcalde a la muerte, desgraciadamente, con métodos que censuramos totalmente, porque así no podemos avanzar. Si vamos a linchar a cada persona que actúa así, en el Perú habría linchamientos cotidianos.

El hecho es que hay una separación entre quienes deciden hacer las cosas y la sociedad, que tampoco participa suficientemente para corregir los defectos existentes. No basta con hacer un inventario de las desgracias del país. Eso a mí no me contenta como ciudadano. Si hago un inventario de todas las barbaridades que hay en este país, no vamos a construir nada nuevo. Hay que hacer un inventario de las barbaridades y de lo que no funciona. Pero también hay que hacer propuestas para que esta situación cambie.

3. Los péndulos del accionar político: el regreso del Estado

Pasando a otra idea, hablando a un nivel regional, en el continente o en el área latinoamericana, por lo menos en el área sudamericana, se generan esos péndulos de accionar político, una especie de ola nacionalista. Podríamos poner desde López Obrador en México —no sé si gane—, pasando por Chávez, Evo Morales y terminar quizá aquí con Ollanta Humala. Esa propuesta nacionalista tiene que ver con estos péndulos, con algo que se menciona en el título de un libro del que ustedes tienen una sección: *El Estado está de vuelta*.¹ Hemos vivido casi dos décadas en las que el Estado fue reducido a su mínima expresión. Las instituciones también quedaron reducidas a su mínima expresión. El Estado se retiró de toda su labor promotora siguiendo modelos uniformes, impuestos por organismos financieros internacionales. El Estado peruano, junto con otros, no solo privatizó todo lo que tenía como empresa sino que se achicó como aparato. Al reducirse como aparato —y ustedes lo constatan; ya no hay extensionistas agrícolas o sanitarios, hay menos maestros— el Estado se redujo, se contrajo. ¿Por qué? Porque se impuso una suerte de ideología. Hay varias ideas rondando por ahí que se quieren presentar como si fueran verdades eternas, universales. Por ejemplo, ¿es posible un capitalismo sin Estado? ¿Es posible una democracia sin partidos? Dos cosas que son absolutamente imposibles. Es imposible concebir una democracia sin partidos, es imposible concebir un capitalismo sin Estado. Y el Estado tiene que intervenir.

El Estado está de vuelta porque se ve que aumenta la riqueza de un país, como ente colector de recursos, y aumentan también las desigualdades; y no se logra el bien común. Por lo tanto, tiene que haber intervención del Estado en este juego del mercado, que solo beneficia a algunos sectores. El Estado está de vuelta en este sentido. Habría pues que aprovechar estos momentos futuros para exigir que se modifiquen no solo instituciones, sino las políticas que hacen que exclusión y pobreza, extrema pobreza, sean palabras que usemos cotidianamente, en donde estemos, en nuestras conferencias y conversaciones. Cuatro palabras que no deberían existir en nuestro vocabulario: marginación, exclusión, pobreza y extrema pobreza. No deberían ser referentes de ningún análisis. Para lograr eso

¹ N. del e. VICH, Víctor. *El Estado está de vuelta*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005.

tendríamos que concebir un Estado que, por medio de sus instituciones, busque el bien colectivo.

El Estado debería acercarse a la sociedad. Para acercarse a la sociedad tenemos la necesidad de otro tipo de partidos, de otro juego en el mercado. El mercado también es una institución, un producto histórico. Tanto que ahora hay una corriente, la economía institucional, que ve al mercado como una institución más, que puede ser corregida o modificada. No es una entelequia que está ahí andando sola; en algunos casos, tiene que ser controlado, como en Estados Unidos, donde hay leyes contra el monopolio.

4. Instituciones y democracia

En resumen, sin instituciones no hay democracia. Evidentemente, eso es una verdad de puro Perogrullo. Para que haya instituciones sólidas tiene que haber, no solo consenso social: tiene que haber ciudadanos. En el Perú no tenemos todavía la capacidad suficiente de convertirnos en ciudadanos. No nos otorga la categoría de ciudadanos el hecho de ir a votar cada cierto tiempo como una especie de aguijón eléctrico, que por obligación nos lleva cada cierto tiempo, cuatro o cinco años, a las urnas a depositar nuestro voto. Ser ciudadano es más que eso. Es ejercer control, fiscalización en cualquier nivel de organización donde estemos. Es lograr incluso que la gente se incorpore a un mínimo de organización barrial, vecinal, colegial, con mayor intensidad de la que ahora tiene.

En cuanto a lo que llamamos participación, es cierto —como dice Alipio Montes— que hay una serie de normas que se han producido en los últimos tiempos que aumentan los niveles posibles de participación, no solo en los municipios locales, sino en general. Por ejemplo, esta ley de transparencia que permite que cualquier ciudadano recoja información pública y que seguramente se puede perfeccionar hacia delante. Necesitamos —decía— instituciones sólidas, pero también necesitamos ciudadanos. Y, por supuesto, necesitamos partidos. No hay democracia sin partidos, ya lo hemos dicho.

Se necesita también algo que es fundamental: construir una cultura democrática para superar nuestra cultura autocrática. En el Perú hay dos vertientes. Por un lado, la cultura autocrática, donde prima *el que manda*; una cultura directriz. Por otro lado, la cultura de la sumisión. Diríamos *del*

pongo, para poner alguna metáfora exagerada. Las dos cosas se juntan y son contrarias a cualquier cultura democrática, a la participación. Aceptamos fácilmente no solo que nos atropellen y que atropellen nuestros derechos, sino que también aceptamos no participar. Es el problema de los otros, como pasaba en Ayacucho cuando había muertos. Para quienes vivíamos en Ayacucho en esos tiempos, mataban a alguien y la gente decía: «Algo habrá hecho pues». Y no nos interesaba el muerto. «Algo habrá hecho, pues, por algo lo habrán matado». Después hemos visto que lo habían matado por gusto; no lo hubieran matado si hubiéramos sido más activos para que no lo mataran. Este ejemplo, quizá exagerado, nos lleva a esta obligación de lograr que haya una mayor integración de los individuos peruanos como ciudadanos en la participación política para lograr que haya instituciones sólidas que construyan eso que nos lleve hacia el bien común.

Después de casi ciento cincuenta años, recordaba aquí lo que había escrito Felipe Pardo y Aliaga, padre del presidente Manuel Pardo. A mediados del siglo XIX, Pardo y Aliaga se preguntaba qué era el Perú. «El Perú es una tesorería escueta y un pueblo imbecil que a sus pies vegeta». Eso escribió una persona de la oligarquía como Felipe Pardo y Aliaga. La tesorería hay una que hay que agarrársela, se piensa. Este es un Estado que tenemos que aprovechar; el Estado patrimonio que no ha dejado de ser superado plenamente; el Estado como botín. Y abajo, una mancha de gente, un pueblo imbecil, no son ciudadanos. Son cualquier cosa, viven esperando ver cómo agarrarse la tesorería. Por eso Pardo era enemigo feroz del cholo Santa Cruz, «cholo jetón Santa Cruz», le decía. En sus escritos, todo era contra Santa Cruz, no solo como político sino como indígena. Pardo era feroz enemigo de Santa Cruz y de la confederación peruano-boliviana.

Ojalá en los discursos, en las promesas electorales que haya, se reconozcan en algún momento la atención a quienes fueron víctimas del conflicto, la creación de un fondo de reparaciones, la creación del registro único de víctima. ¿Por qué? Porque eso es algo que va a pesar en la construcción democrática futura del Perú. Si no se cumple con eso, siempre va a pesar como una rémora y va a impedir que logremos realmente superar niveles de exclusión y de marginación, como los que originaron —entre otras razones por olvido del Estado— esta violencia que nos costó 70.000 muertos.

La democracia como opción de desarrollo

Juan Manuel Guillén
Universidad Nacional de San Agustín

1. Certezas sobre desarrollo y democracia

Debo confesarles que tengo muchas más dudas que certezas. De las certezas, comparto tres premisas que me parecen fundamentales. En medio del debate político que hay en el país, intento responder a algunas preguntas: ¿dónde está el peruano?, ¿dónde está el ser humano?, ¿dónde está el hombre peruano?, ¿dónde ha quedado atrapado nuestro semejante que sufre y está lleno de angustias?, ¿cómo vive el hombre peruano y quién está ocupándose de establecer cómo debe vivir? Una primera cuestión es la relativa a lo que se ha denominado la centralidad del ser humano, recuperar lo que es lo más importante en nuestra sociedad. En cualquier sociedad, esa definición gira en torno a la pregunta ¿cómo debe vivir el ser humano aquí en nuestra sociedad?

En segundo lugar, compartimos también la convicción de que no hay posibilidad de lograr un desarrollo humano pleno sin democracia integral, que involucre lo que se ha venido a denominar la ciudadanía plena, en términos de derechos civiles, políticos, sociales y —quizá también de manera específica— derechos morales o espirituales. De manera que tenemos que transitar de lo que es el régimen democrático a una sociedad democrática, y convertir la democracia en una forma de vivir, en una forma de vida; sentir la democracia como parte de la existencia, de aquello en lo cual nacemos, con lo que vivimos, con lo que vamos a vivir. Este segundo aspecto es verdaderamente crucial porque posiblemente haya una fractura fundamental en cómo percibimos nuestra vida social, nuestra vida política, en términos de régimen democrático; y cómo la percibimos en una manera de vivir la democracia. Son cuestiones —me parece— completamente diferentes. Pero lo más importante es que paulatinamente vayamos contagiando a todos los integrantes de toda la sociedad peruana de

esta convicción de que no se trata solamente de tener un régimen democrático, sino que la democracia es una forma de vida y que, por consiguiente, tenemos que transitar hacia una sociedad democrática.

La tercera premisa que compartimos es que ni la centralidad del ser humano, ni la posibilidad de la democracia plena, como forma de vida, son posibles si no hay desarrollo, entendido como crecimiento económico, como generación de trabajo; como distribución o repartición de riqueza, de bienes de servicios; como satisfacción de las necesidades vitales y básicas del ser humano. No hay desarrollo si no se trabajan las capacidades del ser humano para buscar opciones y para ampliar su libertad. La ampliación de la libertad constituye, tal vez, la noción del desarrollo en términos máximos y, por consiguiente, constituye una de las expectativas y los sueños mayores que debiéramos cultivar.

2. Dudas sobre el desarrollo y la democracia

Habiendo compartido esas premisas, paso ahora a señalar algunas dudas. La primera es que no encuentro el puente entre este tipo de reflexión y la praxis de los actores políticos directos. ¿De qué manera cientos de eventos que se dan en el país con miles de personas que participan en ellos compartiendo ideas, debates, aspiraciones, ideales y angustias se transmiten a los actores políticos directos? ¿De qué manera se traduce esto en la praxis política? Allí es donde encuentro una fractura: no encuentro el puente que haga posible la comunicación entre unos y otros. Así que por un lado está yendo la reflexión sobre la sociedad peruana, sobre el país: en este tipo de eventos, en este tipo de esfuerzos, que en algunos de los casos son descomunales. Y por el otro va la praxis política cotidiana, directa, de los actores políticos directos, la de los dirigentes, los candidatos, los que tienen responsabilidades en funciones públicas que —por decirlo de algún modo— no tienen proximidades, no tienen comunicación con estas reflexiones. No sé si sea necesario, entonces, formular, diseñar, o inventarse mecanismos que hagan posible una aproximación, un acercamiento, entre quienes llevan a cabo la reflexión sobre el Perú y sobre estos problemas, con quienes tienen las responsabilidades directas, de cómo por medio de sus acciones posibilitan o imposibilitan la consecución de las aspiraciones.

Una segunda duda proviene del hecho de que estas nociones de desarrollo pueden parecer bloqueadas, porque hay un conjunto de temas

que explícitamente no están en el debate político nacional y que no están formando parte del debate fundamental. Temas que, en mi opinión, son factores que distorsionan el desarrollo económico, la distribución, los mecanismos de repartición de bienes, servicios; imposibilitando, así, la satisfacción plena de las necesidades básicas, así como la ampliación de la libertad.

De esos factores que distorsionan, quisiera mencionar el programa económico. Quiero partir de la siguiente pregunta: ¿hay algún poder, o algunos poderes, detrás del poder formal, institucionalizado y reconocido formalmente? Creo que sí. Mencionaré algunos. ¿Qué hay de las llamadas cartas de intención? ¿Qué hay de cómo los organismos internacionales le imponen a nuestro país y a otros países fórmulas, recetas económicas? El programa económico peruano, ¿es decidido por la voluntad de los peruanos con autonomía, con soberanía? ¿O hay un conjunto de pautas, criterios, herederos del Consenso de Washington —por ejemplo— que siguen prevaleciendo? Organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional —en relación con la deuda que tiene el Perú, por ejemplo— ¿someten a nuestro país a lo que son acuerdos, pautas o criterios internacionales? ¿O se someten, por decir así, y aceptan las decisiones autónomas soberanas del Perú? Que nuestro país esté destinando el 24% o 25% al pago de la deuda internacional, ¿proviene de una decisión propia de nuestros gobernantes, de un acuerdo entre nuestros partidos políticos? ¿O viene, más bien, como una imposición de parte de estos organismos que como digo representarían un poder detrás del poder formal, institucional, constituyente? En segundo lugar, ¿cuánto de distorsión ejercen también sobre las fuerzas políticas en nuestro país la presencia del contrabando, del narcotráfico, de la informalidad? Algunos estudios consideran que hay más del 60% de lo que se mueve como dinero en el país que provendría del contrabando, del narcotráfico, o del comercio informal. Eso representa, igualmente, un tipo de intereses que distorsionan las decisiones políticas, que influyen sobre los actores políticos. Estos temas, de todas maneras, deberían formar parte de manera explícita del debate peruano.

En tercer lugar, debo mencionar la presencia de empresas y grupos financieros. Los intereses de grupos empresariales, de grupos financieros, también determinan decisiones en el Congreso, o por parte del Ejecutivo. El caso del Banco Wiese, por ejemplo, es una expresión de cómo intereses financieros y de grupos vinculados a ellos determinan decisiones de los

actores políticos de funcionarios y gobernantes. Pienso que igualmente debiera explicitarse en el país de manera muy clara la presencia de estos intereses: cuántos de estos *lobbys* actúan sobre los congresistas para establecer las leyes que tienen que amoldarse. Periódicamente, somos testigos de cuántos decretos salen prácticamente para beneficiar a grupos o personas determinadas. Así que este es un tercer factor que genera dudas respecto a cuánto poder autónomo tienen aquellos que son elegidos para representarnos y ejercer en nombre de todos nosotros sus funciones y tomar sus decisiones.

Hay un cuarto aspecto que genera dudas. Quisiera mencionarlo de manera muy explícita: los medios de comunicación. Hay medios y medios. Y hay periodistas y periodistas. La presencia en el país de la prensa y de los medios en general, ¿de qué manera contribuye a consolidar esta convicción ciudadana, convicción colectiva, acerca de la necesidad de fortalecer la democracia como una manera de vivir? ¿A cuánto más bien contribuyen muchos medios a generar desconfianza y desmoralización en la población? Y no desconfianza solamente en los actores y en los responsables personales de las decisiones fallidas o erróneas, sino en el propio sistema. Hay desconfianza colectiva no solamente dirigida hacia los actores, sino hacia el sistema como tal. Esto es igualmente crucial: debatir el papel de los medios. No sé si ahora, sin la presencia de Montesinos, haya mecanismos un poco diferentes de corrupción en relación con los medios. Los contratos de publicidad quizá, de algún modo, condicionan la *direccionalidad* de sus opiniones.

3. La crisis de representatividad

He señalado primero algunas certezas; señalo estas dudas. Pero dentro de ellas quisiera plantear un tema que me parece fundamental: la crisis de la representatividad. En términos de democracia y desarrollo, evidentemente, tiene mucho más peso la representatividad que la participación. Quizá la escala poblacional hace cada vez mucho más difícil la posibilidad de la participación ciudadana. La participación ciudadana se ve restringida en la medida en que se incrementan la ciudadanía y los volúmenes poblacionales. Y allí tenemos un desafío.

¿Cómo combinamos representatividad con participación ciudadana? Porque la posibilidad de que la democracia se convirtiera en una forma de

vivir va a depender mucho de cuánto se sientan los ciudadanos y los integrantes de nuestra sociedad como actores directos de las decisiones que los afectan —directa o indirectamente—. El tema, por consiguiente, es cómo hacer que aquellos que hemos elegido, nuestros representantes, no se independicen de nuestros intereses y actúen en función de otros intereses, de otras vocaciones, de criterios distintos a aquellos sobre los cuales los hemos elegido. Es un tema que me parece fundamental, que establece la relación entre representatividad y participación, porque tiene que traducirse eso en formas y sistemas de control.

Para concluir, en medio de estas dudas hay una cuestión que quiero indicar y fortalecer: el país no se va a desmoronar. Hay una desconfianza generalizada, una especie de desmoralización que parece atraparnos a todos: a partir de ellas tenemos que hacer del país un acto de fe, de esperanza. El próximo proceso electoral representa la posibilidad de abrirle al país la oportunidad de un nuevo pacto social, un nuevo pacto político. Debemos discutir cuáles son las bases programáticas para este acuerdo político, para este pacto político. Esto significa que hay factores morales fundamentales. Que la política y la economía no están al margen de la ética y la moral. Que es absolutamente necesario que reivindicemos, desde el punto de vista social, nuestras colectividades peruanas, las más humildes, las más pobres. Si tienen desconfianza y ahora están apuntando a alguna opción electoral —denominada antisistema— no es porque perdieron la esperanza y estén totalmente desmoralizados, sino porque mantienen la esperanza y se mantienen aferrados finalmente a las capacidades de las que son portadores. Las potencialidades y condiciones que tiene nuestra gente pueden encontrar condiciones mínimas para su realización. Y es posible hacer algo. Pueden hacerse obras enormes, solamente si no derrochamos la pobreza. Por ejemplo, en lugar de trasladar al país entero, alcaldes, regidores, presidentes regionales, trabajadores municipales hasta Lima para entrevistarse con un funcionario que no los atiende, se debería fortalecer la descentralización.

Reynaldo Roberts
Foro Sur 21

Los organizadores han sido muy gentiles en incluir a un empresario en un grupo de académicos. Voy a comenzar por decirles una blasfemia: ¿no será que la democracia en países de nivel cultural bajo atenta contra el desarrollo económico? Constantemente vemos urgencias, obstáculos, levantamientos. Acabamos de ver cómo se está obstaculizando el tránsito turístico a Machu Picchu porque hay un grupo de gente, supongo que ejerciendo su democracia, gobierno del pueblo. Ellos gobiernan su pueblo y distorsionan todo el sistema. No quiero hacer tampoco referencia muy explícita, pero hay que recordar que en el pasado hemos sufrido de inconvenientes constantes porque se paralizaban las carreteras. Tenemos en el sur una presidente de región que se le antoja que gobierne su pueblo¹ y, por lo tanto, se aparta del resto del país.

Hace dos años, hubo en Ilave un hecho trágico porque el pueblo quiso gobernarse a su manera. Entonces, a veces la democracia no es necesariamente lo que en un determinado momento conviene. Ese es el enfoque práctico de un ciudadano común y corriente que no es académico ni político, como quienes me han antecedido. Aunque haya pasado por la política y por la docencia, no me considero sino un simple empresario que quiere a Arequipa, para que surja y crezca, y soy enemigo de todo aquello que margine a las provincias.

Algo a lo que aludieron tanto Juan Manuel Guillén como Carlos Amat y León cuando terminaron su exposición fue la descentralización. Quiero referirme al centralismo. Centralismo, democracia, desarrollo. ¿Es posible que haya democracia en un país centralizado como el Perú? ¿Una democracia plena en la que un ciudadano de Tumbes, Iquitos, Tacna, Arequi-

¹ N. del e. Se refiere a Cristala Constantinides, presidente regional de Moquegua. Arequipa y Moquegua mantienen un conflicto por el uso de aguas provenientes de la represa de Pasto Grande.

pa tenga la misma sensación de gobierno que tiene un habitante de la capital? Definitivamente, la respuesta es no: no hay una democracia en un país centralizado como el Perú. No podemos decirnos que estamos ejerciendo nuestra democracia, si como decía el doctor Salomón Lerner Febres ayer: «Emitimos nuestro voto cada cinco años, y creemos que con eso ya estamos ejerciendo democracia». Elegimos a quienes después resultan tráfugas, no necesariamente en el gobierno de Fujimori, sino en los actuales gobiernos también. Gente que la hemos elegido para que busque el interés que nosotros creíamos era el nuestro y termina pasándose al equipo contrario y haciendo lo que le viene en gana.

¿Y cómo podemos nosotros actuar, hacer democracia? No existe en este momento. El problema del centralismo nos lleva a pensar que en el Perú hay dos clases de ciudadanos: los de primera y los de segunda. Los de primera son los que están cerca de la fuente de poder, del poder económico, y en el Perú eso se llama la capital. De los 28 millones de habitantes que tiene el Perú, 8 millones viven en Lima y 20 millones vivimos fuera de Lima. Entonces, hay 8 millones de ciudadanos de primera y 20 millones de ciudadanos de segunda que no solamente no ejercemos lo que quisiéramos, sino que el día que tenemos que hacer un trámite importante, tenemos que viajar, perder tiempo, gastar lo que a veces no tenemos para que podamos tener las mismas condiciones que un ciudadano de Lima.

Cuando decimos que el neoliberalismo, las condiciones de la globalización, exigen igualdad de condiciones para todos, no podemos hablar de leyes iguales en el país si en el Perú —como está establecido actualmente— las oportunidades son las mismas ante la ley. Eso es una gran falsedad. No tenemos las mismas oportunidades.

El presupuesto nacional representa aproximadamente 40% de los recursos en Lima. Lima paga impuestos, paga muchas veces lo que producen las provincias. Muchas empresas, extranjeras sobre todo, tienen su sede principal en Lima, pero realizan sus actividades en provincias. Las mineras son un buen ejemplo de esto. Todo lo que es servicios, banca, seguros, etcétera, paga sus impuestos en Lima. El país recibe de Lima el 40% y el 60% de provincias. Todo lo que es agricultura no está en Lima; la minería no está en Lima; muy poco de la pesca está en Lima; en el caso del turismo, todos los turistas pasan por Lima porque los obligan. El Estado gasta el 66% en Lima. O sea, que de 40% a 66% hay un 26% de producto bruto interno que se refleja en este caso de la captación de impuestos que es

extraída en provincias y gastada en Lima. Entonces, ¿cómo va a haber igualdad, cómo vamos a sentirnos los de provincias que estamos en las mismas condiciones? Habrá que generar leyes que, obviamente, rompan esta distorsión. Que haya más democracia generalizada.

El doctor Agustín Haya de la Torre dijo con respecto a los países que han logrado mayor desarrollo que estos son países democráticos, de eso no cabe la menor duda. Pero quisiera hacerme una pregunta: ¿es la democracia la que ha traído el desarrollo o el desarrollo el que ha traído la democracia? Porque obviamente la democracia no tiene 200 años, 300 quizá. Y muchos de los países que actualmente son los más desarrollados han venido arrastrando una historia no necesariamente democrática. Entonces, habría que preguntarse si primero fue el desarrollo y después la democracia o primero la democracia y después el desarrollo, ya que en tiempos recientes podemos ver países que han crecido muy rápidamente bajo regímenes no muy democráticos pero sí ordenados. Los casos de Corea del Sur y China, que está desarrollándose vertiginosamente, y, hasta donde yo sé, no es precisamente un país muy democrático. No estoy avalando ningún régimen comunista. Ni China es comunista hoy día. Creo que el comunismo se circunscribe a Cuba, a algunas ideas de Chávez y también a Vietnam. De todas maneras, lo que quiero decir es que el concepto de desarrollo no está asociado necesariamente al de democracia.

En cuanto al centralismo, no sé si ustedes sienten la aguja que tienen clavada en la yugular. Posiblemente no la sentimos pero todos tenemos clavada una aguja en la yugular, con un tubito, que se va hasta Lima, donde minuto a minuto los 20 millones de provincianos transferimos nuestra sangre a la cabeza del pulpo. Y esa cabeza del pulpo, que es la capital, tiene que ir dando muestras de descentralización. Quien asuma el gobierno, cualquiera que sea, debe trabajar en la descentralización. No sé si a la fuerza, pero debe descentralizar el país para lograr una democracia realmente efectiva.

Elecciones: la obligación a la participación

Teresa Arrieta
Universidad Nacional de San Agustín

Hablar de democracia, de elecciones y participación es poner muy claro que son elementos diferentes y que no necesariamente son sinónimos unos de otros. Votar por un candidato. En primer lugar, se trata de una decisión ética, que tiene que ver con la moral. ¿Por qué? Porque la ética —que yo propugno al menos— es más bien autónoma. Parte no de lo que nos digan los demás, sino que parte de nuestro propio *ethos*, aquel lugar profundo, la fuente de nuestras convicciones. La disyuntiva o el camino que se traza de elecciones a participación, consideraría que es efectivamente una elección. Y como toda elección está cargada de valores. No corresponde que nos digan lo que tenemos que hacer, sino que libremente elegimos qué es lo que vamos a hacer.

En este caso de la autonomía, quizá uno de sus figuras más representativas ha sido Kant, quien nos habla de un imperativo categórico en el cual tenemos que actuar de tal manera, que nuestra máxima, aquella ley que nos damos a nosotros mismos, se convierta en ley universal. Este tipo de autonomía, pues, no está ligada con una especie de confusión en la que cada cual piense y llegue a conclusiones diferentes, que no tengan que ver nada con los demás, sino que —por el contrario— al estar basados en la razón, se supone que todos tendríamos que llegar a un consenso. En esta elección, si es que juzgamos que lo adecuado es ir a votar y olvidarnos del asunto político hasta que haya unas nuevas elecciones; o, más bien, nos comprometemos a participar cada día, de una manera o de otra, en lo que es la verdadera vida política.

En un país como el nuestro en el que continuamente nos vamos quejando de que todo anda mal, la única elección ética vendría a ser la elección de la participación. Ahora bien, todas nuestras decisiones tienen que estar destinadas a lo que cada uno podría llamar *su* proyecto de buena vida, para nombrar otra vez a los griegos, a los que se ha nombrado

muchísimas veces (como es natural, porque Grecia es considerada la cuna de la democracia, a pesar de que en esa democracia ideal no contaban los esclavos y donde no contaban tampoco las mujeres) ¿Cuál sería la buena vida? Hablar de buena vida al estilo de Sócrates, Platón o Aristóteles, es aquella vida que nos hace felices. Pero, obviamente, la felicidad puede ser considerada de muchas formas, por lo cual en la actualidad pocos son los filósofos que se comprometen a decir: esta es la buena vida. Más bien optaría por un concepto de buena vida, algo no tan fantástico como la búsqueda de la felicidad, sino más bien una vida que propicie la justicia y el florecimiento personal, y que permita la autoestima; una buena vida tiene que ver con la buena imagen que uno tiene de sí mismo y que uno tiene de los demás.

En nuestro país, en donde se ha manifestado hasta el cansancio que existen desigualdades, que no son solamente tremendas sino —podríamos llegar a decir— que son incluso insultantes, cabe la pregunta: ¿una buena vida podría abstenerse de participar en política? Tenemos entonces que la respuesta racional y lógica es no. Porque la buena vida es algo que nos compete a todos. Por lo tanto todos tenemos que luchar porque en el Perú se dé el terreno propicio para el florecimiento personal que no entre en conflicto con el bien común. Uno de los grandes temas de la política, o de lo que se tiene que hacer en el Perú, es justamente el tema de la educación, que no dudo que se ha tratado el día de ayer, y también se ha mencionado. Un tema bastante problemático. Me resulta paradójico que todo el mundo diga que el problema fundamental del Perú es la educación y, sin embargo, cada vez se invierta menos presupuesto justamente para educación.

Tenemos aquí que las protestas deben ser verdaderamente genuinas para todos. Tenemos una serie de protestas aisladas, por un lado, y, por el otro, que cada gremio ve simplemente sus intereses particulares, lo cual le satisface enormemente al gobierno y no plantea los problemas de fondo que no son verdaderamente comunes. En esta indiferencia que tenemos para enfrentar los verdaderos problemas ocurre una especie de autenticidad que me trae a la memoria a Heidegger, quien decía que el hombre era un ser para la muerte, pero que como pensar en la muerte era algo que genera angustia, el hombre prefiere evitar estos pensamientos y se refugia en el mundo del ser. De tal manera que tenemos que, en vez de decir, «me voy a morir», decimos «la gente se muere». En el Perú parece que pasa

algo parecido. Decimos «la gente es indiferente, la gente permite la corrupción». Hablamos de la gente, en tercera persona y no nos ponemos a pensar que quizá «yo soy indiferente, yo permito la corrupción, yo no me comprometo con el destino de mi patria». Comprometerse con el destino de la patria significa indudablemente entrar en la tarea de la educación. Esto es algo que puede y debe hacerse en las universidades.

He tenido experiencias estupendas. En la Facultad de Medicina, por ejemplo, al enseñar el curso de ética y pedir que todos los alumnos hiciesen una hoja de bien social, primero consideraron que eso no iba a funcionar. Es más me dijeron que eso les iba a traer muchos problemas. Fue todo lo contrario: los alumnos trabajaron y de una manera estupenda. Imagínense que la universidad se propusiese, por ejemplo, acabar con el analfabetismo en Arequipa, que cada uno de los universitarios dijese por ejemplo: «Voy a alfabetizar a una persona». En pocos años no tendríamos analfabetos en Arequipa. Obviamente, educar también supone educar según qué clase de ciudadanos queremos. Uno de los grandes problemas es el de la identidad. Tenemos que saber exactamente quiénes somos, conocer nuestras raíces y saber que en el pasado lo que tenemos es una multitud de etnias.

No pienso que la unidad se va a lograr pensando en lo que fuimos en el pasado simplemente. Estoy convencida de que vale la pena conocer el pasado, pero considero que lo que puede unirnos es más bien un proyecto que tengamos en el futuro. Un proyecto de futuro en el que todos y cada uno de nosotros estemos realmente comprometidos. Un proyecto de futuro en el que al reconocer que tenemos diferentes etnias, seamos capaces de actuar con tolerancia, lo cual no consiste en aceptar todo lo que me digan, sino en tener una idea clara de lo que yo pienso y aceptar lo que dice el otro, que puede tener una idea completamente diferente, en el sentido de no romper el diálogo. Intolerante no es decir: «Pienso muy diferente de lo que ustedes piensan»; más bien, la intolerancia consiste en decir: «No quiero hablar más con usted, porque sencillamente no tiene nada que decirme». Ese diálogo es el que no se debe romper jamás.

Tenemos entonces, además de todo esto, una gran responsabilidad. Aquí también me viene a la mente Sartre quien dice que el hombre es libre para cualquier cosa, menos para dejar de ser libres. Por lo tanto, nosotros no podemos decir finalmente: «Lo hice, pero no quería hacerlo y sin embargo lo hice». De lo que se trata es que somos responsables de cada una de nuestras acciones y también de nuestras *no acciones*. Hay tanta

responsabilidad en hacer algo, como en dejar de hacer algo. Ese es el principal motivo que deberíamos tener en cuenta para ser consecuentes con nuestro proyecto de buena vida.

La obligación política la considero como una subespecie de la obligación moral. Es decir, el hecho de que uno tenga determinados principios éticos, determinados fines altruistas, obliga necesariamente a tomar la política en el Perú. Quizá si estuviéramos en un Estado perfecto no sería esto tan necesario. Pero aquí, en este lugar tan lleno de imperfecciones, es necesario tomar la política como una empresa personal. Platón, en *La República*, dice que la utopía, esa república ideal, se da cuando la gente no piensa en lo mío ni en lo tuyo, sino en lo nuestro. Pero el pensar en lo nuestro supone justamente vivir en un ambiente de justicia. Y la justicia no nos va a venir por los políticos, como aquí se ha dicho muy certeramente. Los políticos tienen un papel, pero para el logro de la justicia el papel protagónico está prácticamente en todos y en cada uno de nosotros.

Rafael Roncagliolo
Ágora Democrática - IDEA Internacional

He pensado que podemos compartir ocho ideas muy breves. Parece mucho pero como son cortitas, no es tanto. La primera la digo, incluso con el riesgo de repetir algunos puntos que seguramente ya se han dicho tanto hoy como ayer. Venía pensando y me acordé del poeta Martín Adán, en uno de los últimos golpes de Estado. No sé si fue en 1962 o en 1968, no estoy muy seguro. El día del golpe de Estado, Martín Adán dijo una frase muy inteligente: «El Perú ha vuelto a la normalidad». Recuerdo esto porque el hecho de que tengamos elecciones en pocos meses, y de que estemos a punto de tener por segunda vez consecutiva un gobierno electo en unas elecciones, que estamos seguros van a ser unas elecciones limpias, es absolutamente excepcional en la historia del Perú. Absolutamente excepcional. Hemos tenido un período de alternancia, el más largo en la historia del Perú, entre 1895 y 1919. Pero no eran elecciones universales, eran elecciones de notables. Después hemos tenido esta experiencia de dos gobiernos sucesivos electos en elecciones limpias, entre 1980 y 1992. Nada más. No es la norma, es la excepción lo que estamos viviendo. Esto me parece importante para juzgar, ubicar y contextualizar lo que significa la vida democrática en el Perú.

La segunda idea tiene que ver con algo que dijo Agustín Haya de la Torre al final de la sesión anterior: la democracia no es sinónimo de elecciones. Darle esa connotación es disminuir sensiblemente el significado de la expresión democracia. Incluso en el documento de presentación de este encuentro, se cita un libro que recomiendo mucho, de José Nun, que se titula *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*.¹ Este libro de Nun, sociólogo argentino muy agudo, parte de la comparación de

¹ N. del e. NUN, José. *Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000.

Atenas y Esparta. Atenas es el modelo inicial, el prototipo, el germen de la democracia y Esparta —por supuesto— no tenía ninguna pretensión de ser democrática. Pero en Atenas había una cierta resistencia, una desconfianza a las elecciones. Para ejercer los cargos, los atenienses preferían o la rotación o el sorteo. Entonces, lo que caracteriza a la democracia inicial, no son las elecciones: es el hecho de que los ciudadanos se reúnen para decidir juntos. Claro, eran unos pocos miles y además eran patricios que tenían esclavos, de manera que podían dedicarse efectivamente a participar en la asamblea y a gobernar. La idea original de la democracia ateniense no está vinculada a las elecciones. Los espartanos, en cambio, tenían asambleas y elegían el dirigente por medio de una especie de ONPE: medían a quién aplaudían más y el que era el más aplaudido era el jefe. Esto es lo que provocaba la resistencia de los atenienses, que tenían un órgano integrado por cien personas, que a su vez tenían un presidente de este órgano que cambiaba todos los días debido a la idea de que la permanencia en el poder podía provocar efectivamente corrupción.

Recuerdo esto retomando lo que decía Agustín Haya de la Torre y citando el libro de Nun, porque es falso que lo principal de la democracia sean las elecciones. Hitler ganaba elecciones. Mussolini ganaba elecciones. Y eso no nos autoriza a pensar que eran regímenes democráticos. Si bien la elección es un dato importante de la democracia representativa, que es indispensable cuando estamos hablando de millones de ciudadanos, la democracia tiene que ser representativa por razones prácticas, lo cual no quiere decir que no deba tener forma de participación. Pero el proceso electoral no es lo definitivo, lo fundamental. El proceso electoral es una condición necesaria pero no suficiente. Digo esto porque me lleva a una tercera idea.

La democracia es básicamente no solo un mecanismo de selección de gobernantes, sino un mecanismo de gobierno que nos permite solucionar los problemas de la gente. La tarea de los políticos no es crearle problemas a la gente, es solucionarle problemas a la gente, aunque a veces estos se olviden. No es crear más problemas sino solucionar problemas. Estamos asistiendo a una profunda desafección con la democracia, con los partidos, con los políticos. En América Latina, hace 25 ó 30 años que tenemos más democracia que nunca antes se vio en la historia. Pero también la paradoja consiste en que tenemos más desafección, descontento, fastidio, malestar que nunca antes se tuvo con los gobiernos.

Por supuesto que hay muchas causas de la desafección: la corrupción, la paralización, el propio papel de los medios de comunicación, muchas causas. Pero hay una causa fundamental del descontento: los pobres resultados de la democracia en términos de solución de los problemas de la gente. Ahora tenemos el período democrático más prolongado en la historia de la región, pero tenemos también el período de los más pobres resultados. Son los resultados económicos y sociales los que han llevado al descontento y al malestar. No es un descontento con la democracia como sistema, sino con lo que está produciendo esta democracia en términos de las condiciones reales de vida de las personas, de los ciudadanos.

Ese es el problema central, no es la política en sí misma. Necesitamos tener sistemas de partidos, pero los partidos no es lo que interesa. Lo que interesa es la política y los partidos en la medida en que hagan política; es decir, en que vuelvan a preocuparse por los problemas reales de las personas. Digo esto porque con frecuencia escucho: «El problema es que tenemos demasiados partidos». No. Ese sí es un problema, pero no el principal. En España, cuando empezó la democracia con la caída de Franco, había 600 partidos. Ahora aún hay 60 partidos. En el Perú, con 30 partidos estamos por debajo del número promedio de los países andinos que es 60. En Venezuela hay 300 partidos, en Colombia hay 60 partidos. El problema principal no es que haya que disminuir el número de partidos. Evidentemente, hay un problema de fragmentación. Pero no importaría si es que hubiera unos pocos, que tuvieran arraigo; si es que los partidos fueran capaces de articular las demandas de la gente y expresar opiniones y corrientes. Ese es el problema fundamental, con lo cual no estoy defendiendo que haya tantos partidos. También creo que la valla electoral es muy buena y que ha disminuido el número de partidos. Pero ese no es el problema principal.

El problema principal está en que tenemos democracia en la región hace veinticinco años, pero no hemos tenido ningún resultado notable en la disminución de la pobreza. En estos veinticinco años, América Latina hizo todas las reformas económicas que le dijeron que tenía que hacer, pero la pobreza en la región ha bajado tres puntos. Y, sobre todo, no hemos tenido ningún resultado notable en la disminución de la desigualdad. América Latina cada día es la región más desigual del mundo. Algunos países como Chile han bajado un poco más la pobreza pero no la desigualdad. También en Chile crece la desigualdad. Entonces, la pregunta es: ¿es

posible que funcione la democracia en condiciones de pobreza creciente, de desigualdad creciente, y, por lo tanto, de falta de educación? Porque aquí hay otro mito. Decimos: para que haya democracia tiene que haber educación. ¿Pero en qué países hay educación? En los países en que la democracia ha permitido elevar los niveles socioeconómicos de los ciudadanos y, por lo tanto, en primer lugar de la educación. Pero no es la educación por la educación. Es la educación como la principal inversión que un país puede hacer en el proceso de mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones. Si la democracia, si los partidos no pueden resolver los problemas centrales, no podemos esperar que haya algún tipo de satisfacción con la vida democrática como tal. Por eso me parece que lo principal para medir la democracia son cosas como las que están señaladas en el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación: los grandes problemas estructurales, la exclusión. La democracia por definición tiene que ser inclusiva, no puede ser excluyente.

Cuarto. Por supuesto que comparto todas las críticas que hay que hacer a los partidos peruanos y a los políticos peruanos. Pero creo que parte de los problemas principales tienen que ver con todas sus carencias de la vida política que se podrían enunciar de la siguiente manera: los políticos han dejado de hacer política. Suena un poco duro, pero ¿qué es hacer política? Hacer política es plantear soluciones a los problemas reales de la gente. Hacer política no es ser capaz de mandar el adjetivo más contundente al adversario o solamente hacer la denuncia. Estas son dimensiones superficiales de la política. El tema fundamental son los problemas reales de la gente. Las propuestas. Hace poco un candidato a la presidencia de las próximas elecciones decía que ya no hay diferencias entre los partidos, que ya no elegimos entre mensajes, sino entre mensajeros. Díganme por favor, ¿cuál es la diferencia de la elección presidencial a la elección de la reina de belleza? Ninguna. Porque lo que importa es si nos gusta o no nos gusta el candidato. La política se ha despolitizado. Los partidos se han puesto maquinarias electorales; tienen una enorme militancia cuando hay elecciones, ahí viene una actividad. Todo el mundo quiere ser candidato. Pero lo que eran los partidos políticos en el nacimiento de la democracia contemporánea, escuelas de formación, de difusión, de elaboración; todo eso ha ido quedando de lado. Y la mayor parte de los partidos que aparecen se llaman partidos, pero todos sabemos que son movimientos en torno a una persona. De manera que tienen muy poco

de partidos. Estas son las grandes carencias que corresponden, en mi opinión, a un deterioro que trasciende a los propios partidos.

Quinto. Creo que hemos pasado de concebir la competencia política como guerra. En la guerra, el otro es un enemigo al cual hay que vencer, eliminar, derrotar, matar. Esa ha sido, de algún modo, la historia de nuestra vida política: la política como guerra. La política tiene, por supuesto, de competencia, de confrontación, pero debe tener también de entendimiento y de consenso, elementos que no han estado presentes.

Hemos pasado de esa distorsión de la vida democrática, como una imagen bélica, a una distorsión en que la política es vista como una campaña de ventas. Lo que interesa es cómo coloco el producto en el mercado con las técnicas publicitarias requeridas. La política como guerra por lo menos provocaba pasión. La política como campaña de ventas no puede producir ni siquiera pasión, sino que produce también la indiferencia y también —cómo no— la indignación y la búsqueda de medidas y castigos y candidatos que expresen indignación. Si revisamos nuestra historia política, vamos a encontrar cómo esta indignación se va expresando en cada elección por medio de un símbolo distinto. Es una constante, no es algo nuevo. La indignación que provoca este desencanto con una política que no resuelve los problemas de la gente lleva a buscar los símbolos, las personas, los candidatos, las actitudes que expresen este rechazo de que estamos hartos los políticos. Esa es la contrapartida.

Sexto. La democracia contemporánea, como la clásica, nace sobre la competencia. Entonces la vida electoral es, en el buen sentido de la palabra, un mercado en el que los candidatos hacen ofertas para convencer a los ciudadanos; y los ciudadanos eligen entre estas ofertas y la que es preferida es la que pasa al gobierno. La noción básica de la democracia —como dice un libro de Sinesio López—² es de súbditos a ciudadanos. A los súbditos se les ordena, a los ciudadanos hay que convencerlos. Este ejercicio, esta competencia por el convencimiento, es casi la razón de ser lo que caracteriza la práctica del ejercicio democrático. Pero como hemos tenido nuestra formación muy amplia de la cual los partidos son también víctimas y no solamente culpables, la noción del elector como el ciudadano se ha convertido en la elección de elector como consumidor. La diferencia entre el súbdito y el ciudadano era que al súbdito se le ordenaba y

² N. del e. LÓPEZ, Sinesio. *Ciudadanos reales e imaginarios*. Lima: IDS, 1997.

al ciudadano hay que convencerlo. La diferencia entre el ciudadano y el consumidor es que al ciudadano hay que convencerlo, al consumidor hay que seducirlo. No interesa convencer a nadie; lo que interesa es seducir. No interesa el equipo del plan de gobierno —y hay muchos equipos de plan de gobierno de los actuales partidos en estas elecciones; el problema es que el candidato no tiene tiempo para reunirse con ellos— sino el asesor de imagen, que es una nueva profesión muy rentable en el mundo, de personas que se pasean por el mundo contando cuántas elecciones hicieron ganar. Esta transformación del elector como ciudadano en elector como consumidor es lo que provoca un mayor deterioro.

Para terminar, tengo el profundo convencimiento de que no hay democracia sin partidos políticos. Por lo tanto, si queremos arribar a una vida democrática, debemos arribar a nuestras capacidades de vigilancia. Tenemos que mejorar el nivel educativo. Debemos tener partidos políticos que sean eficientes, transparentes, democráticos y que contribuyan a resolver los problemas de la gente, que son la razón de ser de la política y de los partidos políticos. (Por si acaso, yo no tengo partido, lo que veo más como una carencia que como una virtud). Si no estamos de acuerdo con los partidos existentes, tenemos que ser capaces de crear nuevas organizaciones políticas, lo que me lleva a mi idea final.

La democracia no solo depende de los políticos, sino también de la participación de los que no son políticos. Alguien decía que la guerra era demasiado importante como para dejarla solo en manos de los militares, la democracia es demasiado importante como para dejarla solo en las manos de los políticos. De manera que con todas las críticas merecidas que hagamos a los políticos, los no políticos, los que no tienen partido, tenemos una responsabilidad con la calidad de la política y con la calidad de los partidos. Esto significa agudizar los mecanismos de vigilancia ciudadana, de control de fiscalización de exigencia. Pero también asumir que la democracia no es el gobierno de los políticos —como dice el libro de Nun, citado en este encuentro— sino que es el gobierno del pueblo. Es el gobierno de todos. Por lo tanto, la participación es la base de éxitos si queremos mejorar la calidad de la democracia. Si solamente lo dejamos en manos de los políticos, vamos a ser cada día más agudos, más profundos, más rigurosos y más buenos en nuestra crítica, pero no vamos a contribuir a tener una democracia de mayor calidad. Solo la participación puede asegurar esta democracia.

Declaración de cierre y balance final

*Instituto de Democracia y Derechos Humanos
de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP)*

Presentamos el balance del presente foro, *Sistema político: ¿democracia a nuestra medida?*, organizado por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Universidad Católica de Santa María, y con el auspicio de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI). Este evento fue inaugurado con la gentil presencia del alcalde provincial, Yamel Romero y del doctor Julio Paredes Núñez, rector de esta casa de estudios. Con este balance no pretendemos reflejar todas y cada una de las interesantes presentaciones de los ponentes ni las intervenciones de los participantes, sino expresar, en un documento preliminar, algunas reflexiones sobre las cuales solo el IDEHPUCP asume responsabilidad.

1. La política en democracia

Cuando hablamos de democracia tenemos que considerar, en primer lugar, que estamos hablando del régimen en el cual es el ser humano (hombres y mujeres en general) quien se constituye en el objetivo principal, ser que busca realizarse en libertad y en el que reside de un modo primordial la soberanía. Ahora bien, para que la democracia sea posible se necesita una realidad social en la cual se ejerza a plenitud la ciudadanía por parte de sus integrantes y en la que existan sólidas instituciones. Asimismo, democracia significa desarrollo humano (que no solo comprende lo económico), escasa desigualdad y adecuados diseños institucionales. Todo ello dentro de un marco ético que brinda sentido a la política y a la vida social. En el Perú nos encontramos en el medio de un proceso de tránsito de un régimen autoritario a uno democrático, y también en el paso de una sociedad de guerra a una de posguerra. Lamentablemente, ambos procesos se

vienen frustrando, pues ni estamos consolidando la democracia ni estamos pacificando la sociedad. Necesitamos de un sistema político capaz de construir voluntades colectivas que propongan soluciones a los conflictos y necesidades de nuestro país. Pero en ello no solo están involucrados los partidos políticos, sino también los medios de comunicación, los gremios, las organizaciones sociales y la sociedad civil en general. Cada uno de estos actores acciona desde distintos ámbitos y tienen la capacidad de trabajar para fortalecer o mellar el régimen democrático, en tanto se guíen o aparten de los valores éticos que fundan la vida social y política.

2. Sistema de partidos

Debemos construir voluntades políticas fuertes que nos permitan solucionar los vicios del sistema de partidos. Ahora bien: ¿cómo superar la aguda fragmentación política en que nos encontramos? ¿Cómo superar la crisis de representación y el descrédito en que ha caído la política? ¿Cómo superar el caudillismo y la privatización de la política? Definitivamente no va a poder hacerse sin organizaciones políticas que actúen democráticamente tanto hacia dentro como hacia fuera de ellas; que superen la lógica de trabajar solo en función a la conquista del poder y que asuman decididamente la importancia de plantear programas políticos. Los partidos políticos son instituciones fundamentales para canalizar las decisiones en democracia y ganar terreno a la violencia y el autoritarismo. Ello debido a que se constituyen en fuerzas sociales que movilizan a la población hacia la resolución pacífica de sus necesidades y controversias. Así pues, solo con un sistema de partidos sólido se podrán sentar las bases para la discusión seria acerca de los grandes problemas nacionales, los cuales podrán asumirse y resolverse con actores que se muestren abiertos al diálogo y tolerantes ante las opiniones divergentes.

3. Las instituciones y su diseño

El diseño de las instituciones en democracia debe apuntar hacia la formación de coaliciones políticas sólidas y estables. Es en las instituciones donde se puede elaborar políticas equitativas de distribución de la riqueza. Esto supone un esfuerzo paralelo de fortalecimiento de los poderes locales para que se trabajen proyectos políticos. Las organizaciones democráticas

deben recuperar la capacidad de representación de las necesidades de la población y constituirse en canales reales para la toma de decisiones. Solo de esa manera se logrará recuperar la mellada confianza en las instituciones políticas y poner freno a los poderes fácticos que terminan por imponer decisiones en función de sus propios intereses.

4. Participación y ciudadanía

Estamos frente al reto de superar la desconfianza en la democracia y sus instituciones que aleja a la sociedad del Estado. En nuestro país, el proceso de descentralización está atravesado de gran cantidad de conflictos sociales que no encuentran ni en los espacios de participación ciudadana, ni en el sistema político los canales efectivos para satisfacer sus necesidades y debatir sus controversias. Debemos generar las condiciones para que se forje una ciudadanía plena que se comprometa políticamente con el destino de su comunidad nacional y local. Esto implica fortalecer los espacios de participación ciudadana, establecer elecciones con ciudadanos informados y responsables, y promover el desarrollo de actividades que signifiquen la inclusión de aquellos sectores de la población tradicionalmente marginados como son las mujeres y las poblaciones indígenas. En esta línea de pensamiento, se presenta al Perú la exigencia de cumplir con una deuda social que viene siendo soslayada, nos referimos a la necesidad de hacer efectivas las reparaciones de las víctimas de la violencia para hacerles justicia y reconocerlas así como ciudadanos con plenos derechos.

5. Democracia y desarrollo humano

Los países con mejores logros en términos de desarrollo humano son países democráticos. Considerando, por supuesto, un concepto de desarrollo humano más amplio que el puramente económico. En América Latina las democracias intentan fortalecerse en contextos de depresión y crisis. La democracia es indesligable de los derechos humanos y del desarrollo humano. En el nivel internacional hay avances normativos importantes que apuntan a la promoción de los sectores menos favorecidos de la población, y el Perú, felizmente, ha asumido gran parte de ellos. Sin embargo, este objetivo no será cumplido sin un sistema político que dé cuenta de las necesidades de la población y canalice sus intereses, constituyéndose en

el entorno en el cual se elaboran y toman las decisiones sobre los asuntos referidos al desarrollo humano y social. A fin de cuentas, el desarrollo implica la ampliación de las libertades y las capacidades de las personas.

El IDEHPUCP agradece a todas las personas e instituciones que hicieron posible este evento. En primer lugar a la Universidad Católica de Santa María, a su rector y a su personal por su colaboración amable y constante; a la alcaldía; a las organizaciones no gubernamentales; a los representantes de las organizaciones sociales; a las instituciones educativas; a los representantes de las empresas; a los medios de comunicación y distinguidos periodistas que han cubierto desde el inicio y con profesionalismo este evento, y en los que reposa la difícil tarea de mantener en la agenda nacional y local la vigencia del importante tema que ha sido motivo de este foro público. Un agradecimiento especial al arquitecto Luis Maldonado Valz por el apoyo brindado desde las primeras coordinaciones hechas semanas antes a la realización de este evento, así como a todos los panelistas, moderadores y público asistente, quienes han participado con entusiasmo en los debates.

Finalmente, el IDEHPUCP reitera su compromiso por seguir trabajando en función del fortalecimiento de la institucionalidad democrática en el país y la protección de los derechos humanos. Las conclusiones y recomendaciones de este evento serán entregadas a los candidatos presidenciales que participen en el próximo proceso electoral. Asimismo, quedamos muy reconocidos por la cálida recepción del pueblo arequipeño, al que esperamos volver a ver pronto con nuevos foros e iniciativas.

Arequipa, 16 de diciembre de 2005

PARA CRUZAR EL UMBRAL
se terminó de imprimir
en los talleres de
Gráfica Delvi S.R.L.
Av. Petit Thouars 2009, Lince
Telefax 471-7741 - Telf. 265-5430
en el mes de octubre de 2006

